



Warszawa, 9 lutego 2005r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-490604-V-KD/04

Trybunał Konstytucyjny

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa

sygn. akt SK 51/04

Na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, z 2000r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. , Nr 14, poz. 147), w związku ze zgłoszeniem, pismem z dnia 21 stycznia 2005r., udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krzysztofa P., Marii U. i Cecylii G. przedstawiam następujące stanowisko:

Art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.-Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w zakresie, w jakim wyklucza, jako przesłankę dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, bezczynność organu administracji publicznej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust.1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1.Skarżący, Krzysztof P., Maria U. i Cecylia G., jako spadkobiercy ojca, Wiktora P., dochodzą od Skarbu Państwa odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. , w związku ze szkodą poniesioną na skutek wydania w dniu 31 grudnia 1963r. przez Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości decyzji w sprawie przejścia na własność Skarbu Państwa Przedsiębiorstwa Młyn Motorowy - K. Wincenty i P. Wiktor,

której nieważność stwierdzona została następnie decyzją Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 21 sierpnia 1992r.

Pismem z dnia 27 czerwca 1995r. Otylia P. wystąpiła do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministra Przemysłu i Handlu o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. za szkodę rzeczyswistą, jaką Wiktor P., którego jest spadkobiercą poniósł na skutek wydania decyzji z dnia 31 grudnia 1963r, której nieważność została następnie prawomocnie stwierdzona.

Wniosek skarżącej nie został rozstrzygnięty w drodze decyzji administracyjnej o przyznaniu, bądź odmowie przyznania odszkodowania. Zarówno Minister Przemysłu i Handlu, jak i Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej pisemnie powiadomili skarżącą o tym, iż nie znajdują podstaw do uwzględnienia zgłaszanych przez nią roszczeń odszkodowawczych. W dniu 28 września 2001r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi umorzył postępowanie z wnioski Otylii P. o odszkodowanie.

W powyższych okolicznościach, skarżący wystąpili w terminie określonym w art. 160 § 5 k.p.a. do sądu z powództwem o zasądzenie odszkodowania. Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrokiem z dnia 12 listopada 2001r. (sygn. akt I C 709/96) oddalił powództwo, uznając, że wskazane wyżej pisma Ministra Przemysłu i Handlu oraz Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu przepisów k.p.a. Nie został zatem wyczerpany w sprawie tryb, o którym mowa w art. 160 § 4 k.p.a. Za decyzję orzekającą o odmowie lub przyznaniu odszkodowania nie może być uznana również decyzja Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie. W związku z tym w przedmiotowej sprawie nie doszło do otwarcia drogi do wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Apelacja powodów od tego wyroków została przez Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalona (sygn. akt IACa 434/02). Następnie Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 30 stycznia 2004r. (sygn. akt I CK 174/03) po rozpoznaniu kasacji powodów uchylił zaskarżone wyroki i odrzucił pozew oraz umorzył postępowanie w sprawie. Sąd Najwyższy uznał, że powództwo o odszkodowanie jest w świetle art. 160 k.p.a. dopuszczalne jedynie w razie wydania przez organ administracji decyzji odmawiającej przyznania odszkodowania w całości lub w części. Ponieważ zatem w przedmiotowej sprawie taka decyzja dotąd nie zapadła, zatem droga sądowa jest niedopuszczalna do czasu wydania stosownej decyzji. Nie wydanie decyzji w trybie art. 160 k.p.a. stanowi beczynność organu, która może być przez stronę zaskarżona w trybie przewidzianym w procedurze administracyjnej.

2. Przedstawiony stan faktyczny sprawy wskazuje, że podstawę prawną orzeczeń sądowych w tej sprawie stanowiły przepisy art. 160 § 4 i 5 k.p.a. Tylko łączne zastosowanie tych przepisów pozwala na stwierdzenie, że droga sądowa dla strony dochodzącej odszkodowania otwiera się dopiero po wydaniu przez właściwy organ administracji publicznej decyzji o przyznaniu lub

odmowie przyznania odszkodowania. Z art. 160 § 5 wynika prawo strony niezadowolonej z przyznanego odszkodowania do wniesienia powództwa do sądu, jednakże to § 4 tego artykułu stanowi, że Skarb Państwa (reprezentowany przez właściwy organ administracji publicznej) ma zająć stanowisko w formie decyzji administracyjnej. Dlatego też w istocie przedmiotem zaskarżenia w przedmiotowej sprawie musi być art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 k.p.a. Skarżący nie kwestionują przy tym obligatoryjnego przedsądowego trybu orzekania w sprawie roszczeń odszkodowawczych w postępowaniu administracyjnym, a jedynie brak możliwości skierowania sprawy na drogę sądową także w razie bezczynności tego organu.

Przepisy art. 160 § 4 i 5 k.p.a. zostały uchylone z dniem 1 września 2004r, na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz.1692). Z uwagi zatem na fakt, że akt normatywny, którego dotyczy przedmiotowa skarga konstytucyjna utracił moc obowiązującą, wstępnego rozstrzygnięcia wymaga kwestia dopuszczalności merytorycznego orzekania w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie bowiem z ogólną zasadą, zawartą w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem Trybunału (por. postanowienie z 18 listopada 1998r., SK 1 / 9 8 . OTK ZU Nr 7/1998, poz. 120, wyrok z 31 stycznia 2001r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5) przepis musi być uznany za obowiązujący w takim zakresie, w jakim ma on zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych (tzw. ograniczona moc obowiązująca przepisu), a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie są lub mogą być podejmowane decyzje stosowania prawa. Uchylenie przepisu nie zawsze jest zatem równoznaczne z utratą mocy obowiązującej, ponieważ o utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy zakwestionowany przepis nie może być w ogóle stosowany i nie może wywierać żadnych skutków prawnych dla obywateli.

W przedmiotowej sprawie nie budzi, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wątpliwości, iż kwestionowana norma prawna, zawarta w art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 k.p.a. nie utraciła mocy obowiązującej w takim znaczeniu, o jakim mowa m.in. w powołanych wyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Przepis art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw stanowi wprost, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepis art. 160 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny.... Art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 k.p.a. ma zatem zastosowanie do wszystkich tych wypadków, kiedy szkoda spowodowana wydaniem decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzeniem nieważności takiej decyzji, wynikła przed dniem 1 września 2004r. Zaskarżony

przepis będzie więc nadal stosowany w praktyce i to nie w pojedynczych przypadkach, lecz zapewne w znacznej liczbie spraw.

Wobec powyższego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie zachodzą ustawowe przesłanki, umożliwiające orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o istocie zarzutów zgłoszonych w skardze konstytucyjnej.

3. Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. 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 szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Zgodnie zaś z art. 160 § 3 k.p.a. 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; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności. Tryb dochodzenia odszkodowania został uregulowany w art. 160 § 4 i 5 k.p.a. Stosownie do tych przepisów o odszkodowaniu przysługującym od organu wymienionego w § 1 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. 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.

Tryb dochodzenia odszkodowania został zatem uregulowany w ten sposób, że w postępowaniu jednoinstancyjnym orzeka organ administracyjny, który wydał decyzję stwierdzającą nieważność albo niezgodność z prawem decyzji wadliwej. Decyzja ta nie podlega zaskarżeniu w toku instancji administracyjnych, ani kontroli sądu administracyjnego. Decyzja odmowna, lub budząca niezadowolenie strony co do przyznanego odszkodowania legitymuje stronę do wniesienia powództwa do sądu administracyjnego. Natomiast jeżeli organ administracji milczy i nie wydaje decyzji w sprawie odszkodowania, stronie nie służy powództwo do sądu, lecz jedynie skarga na milczenie organu (po wyczerpaniu zażalenia) (por. M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A.Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze 2000r). Innymi słowy, jeżeli organ administracji, właściwy do rozpatrzenia wniosku strony o przyznanie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. nie zajmie stanowiska w drodze decyzji administracyjnej o przyznaniu bądź odmowie przyznania odszkodowania, strona nie może skutecznie dochodzić roszczeń odszkodowawczych przed sądem, a jedynie skorzystać może z określonych w procedurze administracyjnej i sądowno-administracyjnej środków zaskarżenia bezczynności organu.

Wskazać należy, że powyższy pogląd jest obecnie jednolicie prezentowany w orzecznictwie sądowym. Początkowo jednakże sądy zajmowały stanowisko odmienne. W wyroku z dnia

3.05.1985r. (sygn. II CR 121/85, OSNC 1986/4/53) Sąd Najwyższy stwierdził, że droga administracyjna jest zachowana „gdy strona poszkodowana zwróciła się do organu administracji o odszkodowanie, a organ ten nie zajął stanowiska w tej sprawie, jak również wówczas, gdy odmówił przyznania odszkodowania”. Jednakże następnie w postanowieniu z dnia 30.08.1988r. (sygn. IV CZ 111/88, OSP 1990/1-3/87) Sąd Najwyższy zmienił stanowisko i stwierdził, że milczenie organu administracji nie stanowi przesłanki wyczerpania drogi administracyjnej przed wniesieniem powództwa do sądu powszechnego. Podobny pogląd prezentował Naczelny Sąd Administracyjny (por. orzeczenia z dnia 5.03.1997r., sygn. II SAB 142/96, ONSA 1998/1/17, z dnia 9.10.1997r., sygn. IV SAB 88/97, OSP 1998/9/160, 23.04.2001r, sygn. II SAB 305/00, LEX nr 54137). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w formule orzekania o odszkodowaniu (art. 160 § 4 k.p.a.) mieszczą się wszystkie możliwe rozstrzygnięcia organu, które mogą być oceniane przez sąd powszechny, z wyjątkiem bezczynności organu administracji, podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

W świetle ukształtowanego orzecznictwa, należy przyjąć, że stronie, która skierowała do właściwego organu administracji publicznej wniosek o przyznanie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. nie służy droga sądowa do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych dopóty, dopóki organ ten nie orzeknie w sprawie w formie decyzji administracyjnej. W razie bezczynności organu strona wykorzystać musi środki zaskarżenia tej bezczynności, a zatem zgodnie z treścią art. 37 k.p.a. zażalenie do organu wyższego stopnia, a w ostateczności, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Do momentu wydania decyzji administracyjnej przez właściwy organ, ewentualny pozew o zapłatę odszkodowania zostanie przez sąd odrzucony na podstawie art. 199 § 1 k.p.c, z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej.

4. W świetle powyższych uwag nie ulega, w mojej ocenie wątpliwości, iż przepis art. 160 § 4 k.p.a. prowadzi w istocie do czasowego zamknięcia obywatelowi drogi postępowania sądowego, mianowicie, do czasu zajęcia przez organ administracji stanowiska w sprawie roszczeń odszkodowawczych w formie decyzji administracyjnej. Warto wskazać, iż pogląd o czasowym wyłączeniu drogi sądowej w omawianym zakresie wyraził również Sąd Najwyższy. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 30.08.1988r., powoływanego wyżej, Sąd ten stwierdził, iż „(...) mamy do czynienia z konstrukcją czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. Skoro bowiem prawo podmiotowe poszkodowanego i wynikające zeń roszczenie powstaje z chwilą poniesienia szkody na skutek wydania decyzji nieważnej lub stwierdzenia nieważności takiej decyzji, skoro roszczenie to - od strony proceduralnej - realizowane jest dwustopniowo, najpierw na drodze administracyjnej, a potem na drodze sądowej, skoro wyczerpanie drogi administracyjnej przed wniesieniem sprawy do sądu jest obligatoryjne, to zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej do czasu uzyskania przez stronę decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania odszkodowania” (por.

także E. Łętowska w glosie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7.08.1981 r. , OSP 1982/5-6/69 s. 170-171, Z. Kmiecik w glosie do postanowienia NSA z dnia 9.10.1997r., OSP 1998/9/160, s. 453).

Skoro zatem w omawianym przypadku dochodzi do czasowego zamknięcia drogi sądowej dla obywatela w dochodzeniu służącego mu prawa podmiotowego, to norma prawna z a w a r t a w art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 k.p.a., wprowadzająca takie ograniczenie musi być poddana ocenie z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego na treść prawa do sądu w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu, to jest prawo do uruchomienia procedury przed sądem - organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego czyli prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez Sąd.

Należy przyjąć, iż konstytucyjne prawo do sądu obejmuje wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów, a jednocześnie natura danego stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2001 r, sygn. akt SK. 10/00, OTK 2001/3/52; z dnia 8 listopada 2001 r. , sygn. a k t P.6/01, OTK 2 0 0 1 / 8 / 2 4 3 ; z dnia 1 0 lipca 2000 r. , sygn. akt 12/99, OTK 2000/5/143; z dnia 25 lutego 2002 r, sygn. akt SK 29/01, OTK-A 2002/1/5; z dnia 9 czerwca 1998 r. , sygn. akt K. 28/97 OTK 1998/4/50; z dnia 16 marca 1999 r. , sygn. akt SK. 19/98, OTK 1999/3/36; z dnia 10 maja 2000 r. , sygn. K.21/99, OTKZU 2000/4/109; z dnia 10 lipca 2000 r, sygn. akt SK. 12/99, OTK 2000/5/143; z dnia 2 kwietnia 2001 r, sygn. akt SK.10/00, OTK 2001/3/52; z dnia 8 listopada 2001 r. , sygn. akt P.6/01, OTK 2001/8/248; z dnia 25 lutego 2002 r. , sygn. akt SK. 29/01, OTK-A 2002/1/5).

Oczywiście za dopuszczalne uznać należy co do zasady czasowe ograniczenie dopuszczalności drogi sądowej, to jest do czasu zajęcia stanowiska w sprawie odszkodowania przez organ administracji publicznej. Jak wskazywano w literaturze przedmiotu, umożliwienie takiego quasi ugodowego załatwienia sprawy ma niewątpliwie walory z punktu widzenia wychowawczego i może przyczynić się do zredukowania liczby niepotrzebnych sporów sądowych (por. E. Łętowska, *op.cit.* s.171). Jednakże w mojej ocenie pozbawienie obywatela możliwości skierowania sprawy do sądu także w przypadku bezczynności organu administracji i zobligowanie go do wyczerpania odrębnego trybu postępowania w zakresie tej bezczynności organu stanowi nadmierne już utrudnienie w zakresie prawa do uruchomienia procedury przed sądem. Podkreślenia wymaga fakt, iż bezspornie prawo podmiotowe i roszczenie odszkodowawcze po stronie poszkodowanego powstaje już od momentu wydania decyzji uchylającej decyzję nieważną

(stwierdzając nieważność). Tymczasem możliwość realizacji tego prawa, w konsekwencji bezczynności organu, może zostać odłożona w czasie nawet na wiele lat, zaś poszkodowany zobligowany jest podjąć szereg uciążliwych działań w celu usunięcia owej bezczynności. Rezultat tych działań nie jest w dodatku zależny od niego.

W razie bezczynności organu administracji, strona postępowania musi bowiem najpierw, stosownie do art. 37 § 1 k.p.a., wnieść zażalenie do organu wyższego stopnia. Wniesienie uzasadnionego zażalenia powoduje skutki określone w art. 36 § 2 k.p.a., tzn. obowiązek wyznaczenia dodatkowego terminu załatwienia sprawy przez właściwy organ. Dalsza bezczynność organu właściwego do załatwienia sprawy umożliwia stronie wniesienie do sądu administracyjnego skargi na bezczynność. W tym wypadku, poza podjęciem określonej aktywności poszkodowany zmuszony jest także ponieść dodatkowo określone koszty, jakie wiążą się ze skierowaniem skargi do sądu administracyjnego. Sąd uwzględniając skargę na bezczynność organów zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Sąd może orzec jedynie o obowiązku wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, nie może natomiast nakazywać organowi sposobu tego rozstrzygnięcia ani też bezpośrednio orzekać o prawach lub obowiązkach skarżącego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.11.2000r, sygn. II SAB 115/00). Jeżeli po wydaniu przez Sąd wyroku o wspomnianej wyżej treści organ administracji nadal milczy, to wówczas strona postępowania, po upływie terminu wyznaczonego przez sąd w wyroku, skorzystać może z trybu uregulowanego w art. 154 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zobowiązana jest zatem po raz kolejny pisemnie wezwać organ do załatwienia sprawy, a następnie może po raz kolejny wnieść skargę w tym przedmiocie do sądu żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Sąd może wówczas orzec ponadto o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Nie w każdym zatem przypadku sąd będzie mógł orzec o istocie sprawy (w tym przypadku - zająć stanowisko w kwestii roszczeń odszkodowawczych zgłoszonych na podstawie art. 160 k.p.a.), lecz tylko wówczas, gdy spełnione zostaną łącznie trzy przesłanki wskazane w art. 154 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, między innymi, gdy okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy nie budzą wątpliwości.

Przedstawiony tryb zaskarżenia przez stronę bezczynności organu administracji nie pozostawia wątpliwości, iż postępowanie w tym zakresie może być bardzo długotrwałe i naraża stronę nie tylko na konieczność podejmowania określonych działań (między innymi formułowania skarg do sądu administracyjnego, stawienia się na rozprawę), ale i na określone wydatki. Ponadto, procedura ta nie zawsze może doprowadzić do usunięcia będącej przedmiotem postępowania bezczynności organu. W takich ekstremalnych wypadkach poszkodowany na skutek wydania

decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. będzie w ogóle pozbawiony możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przed sądem powszechnym.

W związku z powyższym w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wynikający z art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 k.p.a. obowiązek wyczerpania trybu zaskarżenia bezczynności organu administracji w sposób nadmierny utrudnia obywatelom poszkodowanym na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji uruchomienie procedury sądowej w celu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. W konsekwencji, norma określona w art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 k.p.a. w istotny sposób ogranicza dostęp obywateli do drogi sądowej, a w pojedynczych przypadkach może tę drogę całkowicie wyłączać. Dlatego we wskazanym zakresie jest ona niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

5. Tryb dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej na skutek wydania decyzji dotkniętej sankcją nieważności albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji został odmiennie ukształtowany w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005r., Nr 8, poz. 50). Stosownie do treści art. 261 § 3 tej ustawy, o odszkodowaniu dla strony, która poniosła szkodę na skutek zaistnienia okoliczności wymienionych w art. 260, orzeka organ podatkowy właściwy do uchylecia decyzji ostatecznej, stwierdzenia jej nieważności bądź podjęcia orzeczenia stwierdzającego wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Jeżeli organ ten odmówi wypłaty odszkodowania lub orzeknie o odszkodowaniu w mniejszej wysokości od zgłoszonej w żądaniu w tej sprawie, stronie przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji (art. 261 § 4). Zgodnie zaś z art. 261 § 5 Ordynacji podatkowej, za odmowę wypłaty odszkodowania uważa się również niewydanie decyzji w terminie dwóch miesięcy od dnia wniesienia żądania przez stronę. W tym przypadku, wystąpienie z powództwem może nastąpić w każdym czasie. W sferze stosunków unormowanych przepisami Ordynacji podatkowej, ustawodawca uznał zatem bezczynność organu obowiązanej wydać decyzję w sprawie odszkodowania za negatywne załatwienie sprawy, otwierające drogę do jej rozpoznania przez sąd powszechny. W związku z powyższym, w mojej ocenie wymaga przeanalizowania, czy w omawianym zakresie nie doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości wobec prawa wynika, że osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji należy traktować tak samo, natomiast osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji faktycznej należy traktować odmiennie. Innymi słowy, wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewaną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. m.in. wyrok z dnia

4.02.1997r., sygn. P. 4/96, OTKZU 1997/1/3, wyrok z dnia 22.12.1997r., sygn. K 2/97, OTK 1997/5-6/72, wyrok z dnia 6.05.1998, sygn. K. 37/97, OTK 1998/3/33).

Ustalenie, czy jest przestrzegana zasada równości wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna i wskazanie tych elementów ich sytuacji faktycznej, które są prawnie relewantne. Z analizy przepisu art. 160 k.p.a. oraz art. 261 Ordynacji podatkowej wynika, że w obu przypadkach adresatem tych norm jest strona postępowania administracyjnego, poszkodowana na skutek wydania decyzji, dotkniętej wadą powodującą jej nieważność albo decyzji stwierdzającej nieważność takiej wadliwej decyzji. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji zostały określone odpowiednio w art. 156 k.p.a. oraz w art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej. Przesłanki te zostały określone w zasadzie identycznie w obu tych unormowaniach. Oznacza to, że wady, których konsekwencją jest stwierdzenie nieważności decyzji są jednakowe, na gruncie obu tych uregulowań. Cechą prawnie istotną, w obu wskazanych przypadkach jest zatem fakt bycia stroną postępowania administracyjnego, poszkodowaną na skutek wydania decyzji administracyjnej obarczonej określoną, analogiczną w obu przypadkach wadą, albo poszkodowaną wskutek stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

Sytuacja prawna wskazanych wyżej podmiotów, należących w ocenie Rzecznika, do jednej kategorii prawnej, została jednak przez ustawodawcę zróżnicowana, w zakresie dostępu do drogi sądowej, w zależności od tego, czy dany podmiot został poszkodowany decyzją wydaną w ramach zwykłego postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami k.p.a., czy też „szczególnego” postępowania administracyjnego, uregulowanego przepisami Ordynacji podatkowej. Warto w tym miejscu wskazać, iż na to niekorzystne dla stron postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami k.p.a. zróżnicowanie zwracano już uwagę w literaturze przedmiotu. We wspomnianej wyżej glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9.10.1997r. Z. K. wskazywał, że „(...) nasuwa się refleksja, iż konstrukcja wprowadzona przepisem art. 261 § 5 Ordynacji podatkowej upraszcza tryb dochodzenia odszkodowania (czyni go bardziej spójnym) i zdaje się lepiej chronić interes poszkodowanego. Zasadnym jawi się w takim razie postulat włączenia jej do uregulowania art. 160 k.p.a. Za posunięciem tym przemawia także potrzeba zapewnienia dostatecznej jednolitości obowiązujących w poszczególnych dziedzinach życia społecznego rozwiązań prawnych” (Z. Kmiecik, *op. cit.* s. 454)

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, iż odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: po pierwsze - charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, po drugie zaś - charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy,

musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych (por. wyrok TK z dnia 3.09.1996r., sygn. K. 10/96, OTKZU 1996/4/33).

Nie ulega wątpliwości, iż celem uregulowań zawartych w art. 160 k.p.a. oraz 261 Ordynacji podatkowej jest umożliwienie obywatelom faktycznej realizacji zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej władczym działaniem państwa. Podkreślenia wymaga, że prawo to podniesione zostało do rangi jednej z naczelnych zasad ustroju (por. art. 235 Konstytucji w zw. z rozdziałem II). Art. 77 ust. 1 Konstytucji nie ogranicza odpowiedzialności ani w sferze przesłanek materialnych (np. szkoda rzeczystwa), ani przesłanek formalnych na wzór art. 160 k.p.a. (por. L. Bosek, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20.02.2003r., Przegląd Sądowy 2003/11-12, s.178). Skoro zatem cel obu wskazanych uregulowań jest taki sam, to brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla różnicowania sytuacji prawnej stron postępowań określonych w k.p.a. i Ordynacji podatkowej w zakresie dostępu do drogi sądowej w celu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wobec państwa.

Podkreślenia wymaga ponadto, iż to Ordynacja podatkowa stanowi akt szczególny wobec k.p.a., zaś modyfikacja przepisów k.p.a. w Ordynacji podatkowej z reguły nie wynika ze specyfiki postępowania podatkowego w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, lecz ma na celu stworzenie lepszej pozycji prawnej organom podatkowym w porównaniu z pozycją organu administracji wynikającą z przepisów k.p.a. (por. J. Borkowski, „Ordynacja podatkowa a kontrola sądu administracyjnego” [w:] „Studia nad Ordynacją podatkową”, Łódź-Toruń 1999, s. 224). Skoro zatem w tych szczególnych przepisach nie ograniczono otwarcia drogi sądowej dla strony poszkodowanej tylko do wypadków uprzedniego wydania decyzji administracyjnej przez organ administracji, do którego skierowała ona wniosek o odszkodowanie, to tym bardziej brak jest uzasadnienia dla takiego ograniczenia praw strony na gruncie przepisów k.p.a. Dlatego też wyrażam pogląd, iż art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 k.p.a. jest niezgodny także z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z przedstawioną argumentacją wnoszę o stwierdzenie, iż art. 160 § 5 w zw. art. 160 § 4 k.p.a., w zakresie, w jakim wyklucza, jako przesłankę dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, beczynność organu administracji publicznej jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.