

**WYROK**

z dnia 23 września 2003 r.

**Sygn. akt K 20/02\*****W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący

Wiesław Johann

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Andrzej Mączyński

Jerzy Stępień,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 września 2003 r.:

1) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich 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 2001 r. Nr 49, poz. 509 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 169, poz. 1387) w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 i Nr 160, poz. 1083, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 11, poz. 95, z 2000 r. Nr 94, poz. 1037, Nr 116, poz. 1216, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1315, z 2001 r. Nr 16, poz. 166, Nr 39, poz. 459, Nr 42, poz. 475, Nr 110, poz. 1189, Nr 125, poz. 1368 i Nr 130, poz. 1452 oraz z 2002 r. Nr 89, poz. 804, Nr 113, poz. 984 i Nr 169, poz. 1387) w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie I Wydział Cywilny:

– czy art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ograniczający roszczenie o odszkodowanie służące podmiotowi, który poniósł szkodę na skutek naruszenia art. 156 § 1 tego kodeksu albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, do poniesionej rzeczywiście szkody jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**1. Art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.) oraz art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) w**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 września 2003 r. w Dz. U. Nr 170, poz. 1660.

**części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Punkt pierwszy znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

#### UZASADNIENIE:

##### I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich, wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 160 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 260 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: ordynacja podatkowa), w zakresie w jakim ograniczają możliwość żądania odszkodowania w pełnej wysokości za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, ograniczając je do rzeczywistej szkody, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Rzecznik po omówieniu zasad odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji publicznej za niezgodne z prawem działanie wskazał, że obowiązujące w tym zakresie przepisy k.p.a. nie zawierają unormowania kompletnego i odsyłają – art. 160 § 2 k.p.a. – do stosowania przepisów kodeksu cywilnego w zakresie odszkodowania. Odesłanie to nie dotyczy jednak granic odpowiedzialności odszkodowawczej organu władzy publicznej, bowiem granice te w odniesieniu do organu administracji publicznej wytycza art. 160 § 1 k.p.a. stanowiąc, że roszczenie o odszkodowanie służy za poniesioną rzeczywistą szkodę. Oznacza to odstępstwo od reguły zawartej w art. 361 § 1 kodeksu cywilnego, według której odszkodowanie obejmuje zarówno rzeczywistą szkodę (*damnum emergens*), jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*).

RPO wskazał, że przyjęta w art. 160 § 1 k.p.a. koncepcja zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie nie jest jednolita dla całego k.p.a. W szczególności z art. 153 § 1 k.p.a. wynika, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k.p.a. albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służy roszczenie odszkodowawcze w zakresie i na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Obejmuje więc ono – zgodnie z art. 361 § 2 kodeksu cywilnego – nie tylko wyrównanie za poniesione straty, lecz także za utracone korzyści. Zdaniem Rzecznika, skoro wady aktu administracyjnego o charakterze proceduralnym (których usuwanie dokonywane jest na podstawie przepisów o wznowieniu postępowania) otwierają drogę do dochodzenia odszkodowania w pełnym zakresie, to tym bardziej nie ma uzasadnienia konstrukcja prawa wprowadzająca w tym zakresie ograniczenia wówczas, gdy wady aktu administracyjnego mają charakter materialnoprawny.

Rozwiązanie zawarte w art. 160 § 1 k.p.a. Rzecznik skonfrontował z art. 77 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Norma konstytucyjna nie wyjaśnia bliżej pojęcia „szkody” i trafny wydaje się pogląd, że przez szkodę w konstytucyjnym ujęciu należy rozumieć nie tylko szkodę majątkową, ale także szkodę niematerialną. Zdaniem Rzecznika nie ulega wątpliwości, że w konstytucyjnym pojęciu „szkody” mieści się zarówno wynikająca z art. 361 § 2 kodeksu cywilnego strata,

którą poniósł poszkodowany (*damnum emergens*), jak też korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*).

Powołując się na stanowisko doktryny oraz na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik w konkluzji stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

3. Zdaniem RPO art. 260 § 1 ordynacji podatkowej – przewidujący, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji, która następnie została uchylona w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji albo na skutek tego, że decyzji nie można uchylić lub stwierdzić jej nieważności z przyczyn wymienionych w art. 245 § 2 lub w art. 247 § 2 ordynacji podatkowej – nawiązuje wprost do konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji publicznej zastosowanej w art. 160 § 1 k.p.a. Elementem tej konstrukcji jest ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej do granic rzeczywistej szkody. Zdaniem RPO w rozwiązaniu przyjętym w art. 260 § 1 ordynacji podatkowej ustawodawca idzie znacznie dalej w ograniczeniu tej odpowiedzialności. O ile bowiem na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego w sprawach szkody powstałej na skutek uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 153 k.p.a.) możliwe jest dochodzenie odszkodowania nie tylko za poniesione straty, lecz także za utracone korzyści, to w postępowaniu podatkowym w takiej sytuacji służy roszczenie odszkodowawcze wyłącznie za poniesioną rzeczywistą szkodę.

W ocenie Rzecznika zarzuty podniesione wobec art. 160 § 1 k.p.a. należy odnieść także do art. 260 § 1 ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody.

4. Prokurator Generalny w stanowisku pisemnym z 17 września 2002 r. stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim przepisy te ograniczają roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego jest zbieżne z argumentacją Rzecznika przedstawioną we wniosku.

5. Postanowieniem z 24 kwietnia 2003 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie I Wydział Cywilny przedstawił do rozstrzygnięcia pytanie prawne dotyczące zgodności art. 160 § 1 k.p.a. – który ogranicza roszczenie odszkodowawcze służące podmiotowi, który podniósł uszczerbek na skutek wydania decyzją z naruszeniem art. 156 § 1 tego kodeksu albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji do poniesionej rzeczywistej szkody – z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w tle następującego stanu faktycznego: na skutek apelacji powodów toczy się przed Sądem Apelacyjnym w Rzeszowie sprawa przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę Podkarpackiego o zapłatę odszkodowania z tytułu pozbawienia ich, na skutek wyłączenia decyzją z 3.6.1982 r. Nr ZGT-8244/5/82, wydaną przez Naczelnika Miasta Mielec, prawa do swobodnego dysponowania nieruchomością, w tym jej wydzierzawienia na warunkach wolnorynkowych. Kwotę żadanego odszkodowania powodowie wyliczyli w oparciu o przyjmowaną jednostkową stawkę czynszu dzierżawy gruntu na cele komercyjne. Poza sporem pozostaje okoliczność, że w toku przeprowadzonego

postępowania administracyjnego stwierdzono nieważność decyzji wyłączeniowej decyzją ostateczną z 23.2.1998 r., Orz. 3.0-29/98 Wojewody Rzeszowskiego, zaś Wojewoda Podkarpacki odmówił powodowi przyznania odszkodowania, którego domagali się na zasadzie art. 160 § 4 k.p.a.

Powództwo wniesione w trybie art. 160 § 4 tego kodeksu do Sądu Okręgowego w Rzeszowie zostało oddalone wobec podzielenia prezentowanego przez pozwanego zapatrywania, że powodowie nie wykazali, by ponieśli szkodę rzeczywistą w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. w sytuacji, gdy domagają się odszkodowania za korzyści utracone w związku z brakiem możliwości uzyskiwania czynszu dzierżawczego.

Zdaniem pytającego Sądu art. 77 Konstytucji nie zawiera ograniczenia prawa do wynagrodzenia szkody jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a zatem formułuje zasadę pełnego odszkodowania. Zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie sądowym przyjmuje się powszechnie, że podmiotowi który poniósł szkodę służy roszczenie o wynagrodzenie zarówno szkody rzeczywistej (*damnum emergens*), jak i utraconych korzyści, jakich mógłby się spodziewać gdyby szkoda nie została wyrządzona (*lucrum cessans*).

Zawarte w art. 160 § 1 k.p.a. ograniczenie ochrony podmiotów poszkodowanych władczymi działaniami organów władzy publicznej do odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę zdaje się nie pozostawać w zgodności z przytoczonym przepisem Konstytucji.

W wypadku zastosowania artykułu 160 § 1 k.p.a., jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia, brak byłoby przesłanek do uznania roszczeń powodów za usprawiedliwione, natomiast w razie orzeczenia niezgodności tego przepisu, w omawianym zakresie z Konstytucją, zastosowanie znalazłaby wyrażona w niej zasada wynagradzania szkody.

6. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2003 r. pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie zostało przekazane do łącznego rozpoznania z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich pod wspólną sygnaturą K. 20/02 ze względu na to, że w obydwu sprawach zaskarżony i objęty pytaniem prawnym jest ten sam przepis prawa i wskazany jest ten sam wzorzec kontroli konstytucyjnej.

7. Prokurator Generalny w stanowisku z 22 maja 2003 r., odnoszącym się do pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, podtrzymał stanowisko i argumentację wyrażone w piśmie z 17 września 2002 r., że przepis art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

8. Marszałek Sejmu w pisemnym stanowisku z 9 września 2003 r. odnoszącym się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie wniósł o stwierdzenie, że:

– przepis art. 160 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim ogranicza roszczenia o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– przepis art. 260 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w zakresie, w jakim ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu przedstawił argumenty tożsame z przedstawionymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Sąd Apelacyjny w Rzeszowie.

## II

Na rozprawie 23 września 2003 r. wnioskodawca oraz uczestnicy postępowania zajęli stanowisko identyczne do prezentowanego we wniosku i wcześniej złożonych dokumentach pisemnych, przytaczając także w niezmienionej postaci argumenty na poparcie tych stanowisk. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, dodatkowo, w wyniku pytań Trybunału Konstytucyjnego wyraził pogląd o potrzebie i pożytku formułowania w orzeczeniach Trybunału wyjaśnień w zakresie czasowego oddziaływania orzeczeń Trybunału. Tego rodzaju działanie może bowiem w korzystny sposób ujednoczyć praktykę prawa.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Problem konstytucyjny

1.1. Oba zaskarżone przepisy (art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 ordynacji podatkowej) wyrażają zasadę wynagrodzenia szkody wyrządzonej – odpowiednio – „na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 [k.p.a.] albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji” i „na skutek wydania decyzji, która następnie została uchylona w wyniku wznowienia postępowania lub [stwierdzenia] nieważności tej decyzji” i ograniczają w tych wypadkach odszkodowanie do „rzeczywistej szkody”. Ten ostatni, niezbyt fortunny termin (sugerujący także istnienie i naprawianie „szkód nierzeczywistych”), według niekwestionowanego poglądu, jest uważany za synonim uszczerbku majątkowego nie obejmującego *lucrum cessans*, a więc utraconego zysku. Wniosek kwestionuje zatem w zaskarżonych przepisach zasadę rezygnacji z pełnego odszkodowania i ograniczenie obowiązku odszkodowawczego do *damnum emergens*.

1.2. Wniosek i pytanie prawne, które leżą u podstaw niniejszej sprawy, mają za przedmiot wątpliwości co do częściowej niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Nie dotyczą bowiem innych kwestii w nich uregulowanych: ani samej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej w tych wypadkach, ani hipotez określających źródło szkody, ani wreszcie uregulowanego autonomicznie w k.p.a. i ordynacji podatkowej trybu dochodzenia odszkodowania w tych wypadkach – lecz jedynie ustawowego ograniczenia obowiązku odszkodowawczego. Główna wątpliwość wniosku i pytania koncentruje się zatem wokół kwestii ograniczenia odszkodowania do „szkody rzeczywistej” sc. *damnum emergens*. Za wątpliwą konstytucyjnie wniosek uznaje zatem dyspozycję norm, których hipotezę wyrażają sytuacje określone w art. 160 § 1 k.p.a. i 260 ordynacji podatkowej.

1.3. Hipotezy te, a więc sytuacje, prowadzące do wyrządzenia szkody podlegającej naprawieniu w tym trybie, ujęto w obu zaskarżonych przepisach nieco odmiennie. Odmienności te dotyczą sposobu określenia źródła szkody. W k.p.a. jest to: (1) wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., a więc charakteryzującej się stwierdzoną nieważnością (tzw. nieważność bezwzględna), a także (2) orzeczenie nieważności takiej decyzji. Natomiast w ordynacji podatkowej chodzi o szkodę wyrządzoną tylko uchynieniem decyzji nieważnej (a więc o cechach z art. 247 § 1 ordynacji podatkowej). W Ordynacji

powtórzono zatem tylko hipotezę (2) spośród dwóch możliwości przewidzianych w art. 160 § 1 k.p.a. Jednakże także art. 260 § 1 ordynacji podatkowej zawiera także (podobnie jak art. 160 k.p.a.) „dwa stany faktyczne”: wiąże bowiem ograniczenie odszkodowania również ze zdarzeniem, które nie występuje w hipotezie art. 160 § 1 k.p.a. Hipotezy z art. 260 § 1 ordynacji podatkowej mówią bowiem także o szkodzie wywołanej „uchyleniem decyzji w wyniku wznowienia postępowania”, czego nie wyrażono w art. 160 § 1 k.p.a. Co do samej zasady k.p.a. przewiduje jednak naprawienie szkody wyrządzonej decyzją podlegającą wznowieniu i w wyniku wznowienia takiej decyzji (co jest przedmiotem normowania art. 260 ordynacji podatkowej), jednakowoż czyni to w art. 153 § 1 k.p.a. Ten ostatni przepis natomiast inaczej niż zaskarżony art. 160 k.p.a. (który sam normuje zakres szkody podlegającej naprawieniu) po prostu w kwestii odszkodowania w całości odsyła do ogólnych zasad kodeksu cywilnego. Tym samym o ile na tle ordynacji podatkowej wątpliwości związane z ograniczeniem odszkodowania do *damnum emergens*, dotyczą tak skutków wznowienia, jak i nieważności decyzji, o tyle na tle k.p.a. wątpliwość konstytucyjna dotyczy tylko ostatniej sytuacji.

1.4. Oba zaskarżone przepisy były przedmiotem krytyki piśmiennictwa prawniczego, z uwagi na wiele wątpliwości interpretacyjnych – konstrukcyjnej, systemowej i pragmatycznej natury. Dotyczyło to zwłaszcza relacji między unormowaniem odpowiedzialności w k.p.a. i k.c., a także niezrozumiałego różnicowania zakresu naprawienia szkody w wypadkach unormowanych w art. 153 oraz 160 k.p.a. (Por. zwłaszcza: A. Agopszowicz, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego*, Palestra Nr 4/1986, J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986; A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP Nr 9/1990; T. Brzezicki, *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu wzruszenia decyzji administracyjnych orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, materiały Konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, z dalszą literaturą powołaną w tych pracach). Regulacja zawarta w art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej niewątpliwie także wykazuje aksjologiczną anachroniczność wobec współczesnych tendencji dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, przynajmniej wobec rażących naruszeń powinności „dobrego administrowania” dąży się do pełnej rekompensaty tego rodzaju szkód (por. np. *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, wyd. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg 1996, rozdz. 6 „Public liability and reparation” – w odniesieniu do tendencji reparacyjnych w zakresie szkód wyrządzonych przez administrację; *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej*, art. 41 ust. 3, gdzie jest mowa o naprawieniu „wszelkich szkód” wyrządzonych działaniami organów wspólnotowych. Mimo, że Karta działa tylko jako zbiór zasad o nienormatywnym charakterze, jest ona odwzorowaniem współczesnych tendencji w zakresie oceny odpowiedzialności władzy publicznej. Por. także J. Schwarze (Hrg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, Nomos Verlag, s. 2298-2299). Krytycyzm co do ujęć, systematyki i zakresu kwestii regulowanych w odpowiednich przepisach k.p.a. i ordynacji podatkowej – nawet gdyby go podzielić w całej rozciągłości – nie może być jednak wprost utożsamiony z wykazaniem niezgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją. Krytycyzm ten dotyczy bowiem różnych zarzutów dotyczących całości unormowań prawnego reżimu odszkodowania unormowanego w k.p.a. i ordynacji podatkowej, natomiast przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest tylko kwestia ograniczenia odszkodowania.

1.5. Istnieje propozycja Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (projekt zmian w k.c.) uchylenia art. 160 k.p.a. (i art. 153 k.p.a.) w drodze nowelizacji k.c. Jest to projekt (wersja z 9.6.2003 r.). „Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych osób”. Zgodnie z jego treścią szkody dotychczas poddane reżimowi prawnemu art. 160 k.p.a. byłyby regulowane w ramach art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. (przepis nowy). Ma on treść: „jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, można żądać jej naprawienia po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem”. Gdyby projektowana zmiana doszła do skutku, wówczas wiązało by się z nią także objęcie odszkodowania reżimem prawnym k.c., a więc aktem nie przewidującego ograniczenia odszkodowania do „szkody rzeczywistej”. Projektowana zmiana idzie zresztą znacznie dalej, niż wniosek stanowiący podstawę niniejszej sprawy. Likwiduje ona bowiem nie tylko ograniczenie zakresu odszkodowania, lecz także wyodrębnienie hipotez, z jakim na gruncie k.p.a. wiąże się obowiązek odszkodowawczy, a także odrębność trybu dochodzenia odszkodowania, co jest obecnie uregulowane w art. 160 § 3-5 k.p.a. Zaznaczyć należy, że przyczyną wystąpienia z projektem nowelizacji nie były (a jeśli były – to nie tylko) wątpliwości konstytucyjne, lecz raczej sygnalizowany już wyżej zgeneralizowany krytycyzm wobec ujęcia k.p.a. i przekonanie o anachroniczności – dyktowane względami systematycznymi, pragmatycznymi, historycznymi.

1.6. Istnienie projektu legislacyjnego, przewidującego wchłonięcie przez zmodyfikowane przepisy k.c. dotychczasowej odrębnej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej w k.p.a., na tym etapie prac ustawodawczych i w zakresie nimi objętym – nie dezaktualizuje problemu konstytucyjnego przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Oczywiście dokonanie nowelizacji miało by wpływ na zakres rozpoznania sprawy. Zniknąłby bowiem problem ograniczenia odszkodowania w wypadkach poddanych odrębnemu prawnemu reżimowi odszkodowawczemu w k.p.a. Jednakże po pierwsze, projekt zmian ustawodawczych nie przewiduje derogacji – także zaskarżonego – art. 260 § 1 ordynacji podatkowej. Nie wyjaśniono przyczyn tego pominięcia w uzasadnieniu noweli, co może dziwić wobec podobieństwa tego przepisu i art. 160 § 1 k.p.a., a także wobec skali szkód wyrządzonych w ogólnym postępowaniu administracyjnym i w ramach postępowań podatkowych i celnych – poddanych ordynacji podatkowej. Bardziej dotkliwym problemem społecznym, i ilościowo i wartościowo, są bowiem szkody wywołane decyzjami wydanymi w trybie ordynacji podatkowej, niż k.p.a. Po drugie, w każdym zaś razie, z punktu widzenia konstytucyjnego, problemy stanowiące przyczynę wątpliwości na gruncie art. 260 § 1 ordynacji podatkowej i na gruncie art. 160 § 1 k.p.a. – są identyczne.

1.7. W konsekwencji wymagający rozpoznania wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich i pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie sprowadzają się do tej samej kwestii: czy odpowiada zasadom konstytucyjnym wyrażonym w art. 77 ust. 1 Konstytucji ograniczenie odszkodowania do *damnum emergens* w uregulowanych w k.p.a. i ordynacji podatkowej (i wskazanych we wniosku i pytaniu) wypadkach wyrządzenia szkody działaniem władzy publicznej, tj. administracji państwowej, która wydała decyzję o najcięższym stopniu wadliwości (odpowiednio: decyzji i postępowania) przewidzianym w obu procedurach. Zgłoszone we wniosku i pytaniu wątpliwości mają zatem za przedmiot częściową niekonstytucyjność, odnosząc się do fragmentów przepisów art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej, a także wynikających z nich norm.

## 2. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji a zasada pełnego odszkodowania

2.1. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji (wskazany we wniosku i w pytaniu jako wzorzec konstytucyjnej kontroli) mówi o „prawie do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Wskazanie tego właśnie przepisu jako wzorca kontroli konstytucyjnej oznacza, że wnioskodawcy zakładają, że ten przepis Konstytucji przewiduje zasadę pełnego odszkodowania. Na wstępie zatem należy przeanalizować treść tego przepisu, a jeśli taki sposób postępowania nie przyniósłby poszukiwanej odpowiedzi, należy uciec się do analizy systemowej.

2.2. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji, mówiąc o naprawieniu „szkody”, nie określa jej składników ani zakresu. Jeżeli nawet przyjąć, że następuje tu odwołanie do potocznego znaczenia tego terminu, to nie rozwiązuje to wątpliwości, czy i w jakim zakresie „szkoda”, o której mowa w tym przepisie, obejmuje sobą utracony zysk – co jest głównym problemem w niniejszej sprawie. Pojęcie szkody w sensie potocznym z pewnością bowiem obejmuje sobą uszczerbek majątkowy, ale jego zakres (zwłaszcza wykraczający poza doznaną stratę) i czynniki wyznaczające ten zakres (np. związek przyczynowy) już tymi potocznymi intuicjami nie są objęte. W konsekwencji potoczne pojęcie szkody jest pojęciem niedoprecyzowanym, otoczonym pasem nieostrości. Natomiast kwestia konstytucyjna, wymagająca oceny w niniejszej sprawie, jest położona w obrębie tego właśnie pasa. Dlatego nie można np. powołać się na argument, iż historycznie, np. na gruncie kodeksu zobowiązań zrezygnowano z normatywizowania pojęcia szkody, ponieważ wystarczające jest potoczne rozumienie tego pojęcia. Problemem na tle niniejszej sprawy jest bowiem nie pojęcie szkody jako takiej (tu rzeczywiście intuicja potoczna byłaby wystarczająca), lecz pojęcie szkody dającej prawo do żądania odszkodowania, co już musi być rozumiane jako kategoria normatywna. Granice tej kategorii muszą wskazywać jasno, za co się odpowiada, a za co nie. Wszak bowiem nawet na tle k.z. nie zrezygnowano z określenia, za jaką szkodę odszkodowanie się należy (R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Lwów 1938, s. 226, 281). Po to więc, aby ocenić problem konstytucyjny na tle niniejszej sprawy, trzeba ustalić, czy Konstytucja w ogólności, a jej art. 77 ust. 1, wskazany jako wzorzec kontroli w szczególności – dają prawo do pełnego odszkodowania, obejmującego zarówno poniesioną stratę jak korzyści, które mogłyby być osiągnięte, gdyby szkody nie wyrządzono.

2.3. Konstytucja w art. 21 ust. 2, regulując sprawę odszkodowania za wywłaszczenie, mówi o „słusznym odszkodowaniu”. Wskazuje to na to, że jakkolwiek każda ingerencja majątkowa we własność szeroko rozumianą (wyrządzenie szkody jest taką ingerencją, także jest nią np. wywłaszczenie) – będzie miała zgodnie z Konstytucją skutki odszkodowawcze, to jednak nie zawsze musi to nieuchronnie prowadzić do pełnego odszkodowania. Nawet całkowite odjęcie własności nie zawsze musi (wedle Konstytucji) wiązać się z całkowitym pokryciem szkody. W tym bowiem zakresie rekompensata musi odpowiadać kryterium „słuszności”, co nie oznacza, że musi ona być „pełna”. Konstytucji znane jest bowiem różnicowanie zakresu skutków odszkodowawczych – co do zasady, na co wskazuje istnienie art. 21 ust. 2. Ten przepis zresztą dotyczy szkód wyrządzonych działaniem nienaruszającym prawa. Tym niemniej sama idea niepełnego odszkodowania nie jest Konstytucji obca. Nie można zatem twierdzić, że sam fakt braku pełności odszkodowania jako taki jest niekonstytucyjny.

2.4. Nie wystarczy tu także proste odwołanie się do argumentu, że zasadę pełnego odszkodowania wyraża kodeks cywilny, a zatem prawo do naprawienia szkody na tle art.



77 ust. 1 Konstytucji należy nadać znaczenie takie, jakie przewiduje art. 361 § 2 k.c. (*damnum emergens* i *lucrum cessans*). Byłoby to bowiem naruszenie zasad interpretacji Konstytucji, której treści nie można ustalać przez odwołanie się do sensu, zakresu i znaczenia pojęć definiowanych czy określanych w ustawodawstwie zwykłym po to, aby uzupełnić ewentualne braki czy rozstrzygnąć kwestie wątpliwe. Dlatego też taka właśnie argumentacja, wyrażona we wniosku, pytaniu, i stanowisku przedstawionym w niniejszej sprawie przez Prokuratora Generalnego – nie jest przekonująca. Odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji.

2.5. Terminologia użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nawiązuje do terminologii cywilistycznej, a więc do pojęć stosowanych na gruncie prawa cywilnego i stanowiących jego siatkę pojęciową. W prawie cywilnym podstawowe znaczenie przypisuje się zasadzie pełnego odszkodowania. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że wszystkie sytuacje objęte hipotezą normy konstytucyjnej art. 77 ust. 1 – dają podstawę do kreowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania w zakresie pełnej kompensacji. Wynika to z następujących argumentów. Po pierwsze, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Po drugie, nawet uznając, że w celu ustalenia zakresu pojęć konstytucyjnych mają znaczenie tradycyjne, podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych – należy jednocześnie przyjąć, że mogą one wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych rozwiązań normatywnych. Rozwiązania te mogą bowiem odbiegać od modelowego założenia przyjmowanego na gruncie danej gałęzi prawa, o ile zarazem respektowany jest system zasad i wartości konstytucyjnych. Po trzecie, należy podkreślić, że funkcje kompensacyjne są tradycyjnie realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje jedynie zasadą kierunkową, i z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości (wynikających z rozmaitych sytuacji i stanów faktycznych). Po czwarte, nawet na gruncie zasady pełnego odszkodowania nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności zróżnicowanych (także poprzez ustawodawstwo zwykłe) mechanizmów miarkowania odszkodowania ze względu na powszechnie uznawane i wręcz konieczne sposoby dyferencjacji kompensacji. Mogą być one związane z naturą powiązań kauzalnych i przyczynieniem poszkodowanego, zasadami słuszności, rodzajem szkody (szkoda majątkowa czy krzywda niemajątkowa), a nawet rodzajem chronionego interesu oraz realizacją zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Ocena konstytucyjności rozwiązania kompensacyjnego przyjętego na poziomie ustawy zwykłej nie może więc się sprowadzać do prostego, mechanicznego ustalenia, czy w jego ramach dochodzi do urzeczywistnienia zasady pełnego odszkodowania.

2.6. W sprawie SK 18/00, z 4 grudnia 2001 r., OTK ZU nr 8/2001, poz. 256, Trybunał uznał niekonstytucyjność art. 418 k.c. z uwagi na niezgodność z art. 77 ust. 1 Konstytucji (ponieważ zaskarżony przepis, zgodnie z ustaloną wykładnią, wymagał przesłanki winy, nie wymienionej w art. 77 ust. 1). Uznał także, że art. 417 k.c. jest zgodny z art. 77 ust. 1, w formule, w jakiej ten przepis także nie odwołuje się do przesłanki winy. Jednocześnie Trybunał wypowiedział *obiter dicta* następujący pogląd (przytoczony zresztą we wniosku R.P.O.), który – uprzedzając dalszy wywód pozornie tylko – zdaje się odczytywać pojęcie szkody, o którym mówi art. 77 ust. 1 Konstytucji poprzez treść tego pojęcia określoną w k.c. „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 na gruncie art. 361 § 2 należy konsekwentnie przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową...”. Stwierdzenie to w piśmiennictwie dość powszechnie przyjęto jako argument za istnieniem na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady pełnego odszkodowania, obejmującego *damnum emergens, lucrum cessans*, a nawet reparację krzywdy niemajątkowej (Por. przykładowo J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP Nr 6/2002, s. 47; P. Granecki w glosie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., Palestra Nr 11-12/ 2002, s. 225). Także uczestnicy postępowania w niniejszej sprawie cytowany pogląd tak właśnie rozumieją.

### 3. Znaczenie sprawy SK 18/00

Stanowisko TK w sprawie SK 18/00, zostało sformułowane w toku kontroli konstytucyjności art. 417 i 418 k.c., dokonywanej w związku ze złożeniem skargi konstytucyjnej, a więc w ramach konkretnej kontroli konstytucyjności. Ramy analizy dokonanej przez Trybunał wyznaczały granice zarzutu i okoliczności sprawy. (Por. trafne uwagi A. Zielińskiego, w opinii o zmianach k.p.a., Przegląd Legislacyjny Nr 4/2002, s. 155). W sprawie SK 18/00 przedmiotem wątpliwości były tam hipotezy norm istniejących na tle art. 417 i 418 k.c., które wyrażały te właśnie przepisy, i to te ich fragmenty, które dotyczyły wymagania przesłanki winy funkcjonariusza. W tym też zakresie wyrok Trybunału przesądził o niekonstytucyjności analizowanych przepisów, z uwagi na ich niezgodność z art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie wymagającym przesłanki winy. Nie były natomiast przedmiotem kontroli w tym postępowaniu konsekwencje art. 417 i 418 k.c. tj. zakres odszkodowania, należnego na wypadek zrealizowania się hipotez wyrażonych w tych przepisach. Ta kwestia bowiem w sprawie SK 18/00 wątpliwości nie budziła. Zakres odszkodowania (dyspozycje norm których hipotezę tworzą art. 417 i 418 k.c.) w obu wypadkach były zaś jednakowe, determinowane odpowiednimi przepisami kodeksu cywilnego. Tam zaś kwestię zakresu odszkodowania wyczerpująco reguluje art. 361 § 2 k.c. Przepis ten ma bogatą tradycję, był wszechstronnie wyjaśniany w orzecznictwie i piśmiennictwie. Dotyczy on (w braku szczególnych przepisów samego prawa cywilnego) wszelkich szkód, niezależnie od ich źródła, podlegającej naprawieniu w reżimie prawnym kodeksu cywilnego. Dla norm o odpowiedzialności odszkodowawczej, w hipotezach wyrażonych w art. 418 i 417 k.c., dyspozycję (mówiącą o tym, jaka szkoda i w jakich granicach podlega naprawieniu) regulowały inne przepisy samego k.c., te mianowicie, które mówiły o odpowiedzialności odszkodowawczej w ogólności. Tak więc na tle sprawy SK 18/00 dyspozycja art. 417 i 418 k.c., rekonstruowanych z ogólnych przepisów o naprawieniu szkody, mówiąca o odszkodowaniu i jego rozmiarze (kluczowa w niniejszej sprawie, gdzie zastrzeżenia co do konstytucyjności dotyczą dyspozycji wiązanych z hipotezami, wskazanymi w art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej) w ogóle nie była przedmiotem analizy Trybunału. Pozostawała poza zakresem wniosku i dokonywanej kontroli konstytucyjności. Cytowana wypowiedź TK dotycząca zakresu obowiązku odszkodowawczego na tle art. 417 i 418 k.c. – jest więc prostą konstatacją stanu rzeczy,

istniejącego na tle sprawy SK 18/00, a także wszystkich wypadków odpowiedzialności, gdzie chodzi o „wyrządzenie szkody w sposób bezprawny, przez funkcjonariusza państwowego, przy wykonywaniu powierzonych mu czynności”. Należą one niewątpliwie do szerszego kręgu sytuacji objętych hipotezą art. 77 ust. 1, a więc „wyrządzenia szkody bezprawnym działaniem władzy publicznej”. Jednakże dla niektórych wypadków *sedes materiae* normowania pojęcia „szkody” i „odszkodowania” – znajduje się w kodeksie cywilnym, jak to trafnie skonstatował Trybunał w sprawie SK 18/00 i właśnie z takim wypadkiem Trybunał miał do czynienia w tamtej sprawie. Z tego jednak nie płynie automatyczny wniosek, że dla wszystkich wypadków, jakie znajdują się w polskim systemie prawnym (w ustawodawstwie zwykłym), a które przewidują naprawienie szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej w innych zjawiskowych postaciach, niż wskazane w art. 417 k.c., mechanizm ustalenia szkody podlegającej naprawieniu (kształtowany na poziomie ustawy zwykłej) nieodzownie musi zawsze sięgać do przepisów k.c. Tego zresztą Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 18/00 nie stwierdził, zajmując stanowisko jedynie co do mechanizmu naprawienia szkody, na tle sytuacji uregulowanych w art. 417 i 418 k.c. Mechanizm ten jest zaś w zakresie wypełnienia treścią pojęcia i zakresu szkody (ze względów historycznych i genetycznych) określany jest przez przepisy kodeksu cywilnego.

#### 4. Znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca konstytucyjnego w niniejszej sprawie

4.1. Już w toku prac nad przygotowaniem Konstytucji przewijały się dwa, aspekty kwestii regulowanej w art. 77 ust. 1 kwestii. Wedle jednego chodziło o konstytucjonalizację zasady, iż wyrządzenie szkody bezprawnym działaniem władzy publicznej – daje prawo do odszkodowania. Przesłanki, zakres, mechanizm naprawienia szkody, jej obliczenia, sposób naprawienia itd., a także typizacja wypadków źródła wyrządzenia szkody (określenie poszczególnych stanów faktycznych jako zdarzeń prawnych miarodajnych w tym zakresie) byłby w tej sytuacji oddany regulacji ustawodawcy zwykłego. Przy tym ujęciu nie byłoby wykluczone różnicowanie w ustawodawstwie zwykłym tak przesłanek, jak i zakresu naprawienia szkody. Także dywersyfikacja czy typizacja wypadków odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawność zachowań władzy publicznej – byłaby oddana ustawodawcy zwykłemu. (Por. J. Gwiżdż, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, t. X, s. 175). Drugie ujęcie dostrzegało w regulacji obecnie zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji przeniesienie na szczebel Konstytucji istniejącego dotychczas modelu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną tak, jak tę odpowiedzialność uregulowano w k.c. (tak zwłaszcza wypowiedzi P. Andrzejewskiego, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, t. XXIII, s. 111 i XLIII s. 58).

4.2. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji nie oznacza li-tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej w k.c. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne. Ta konstatacja jest decydująca dla normatywnego znaczenia art. 77. Przepis ten jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać

znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji. Trafne w tym względzie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 maja 2003 r. (sygn. III CZO 34/03, niepublikowane) i w tym zakresie poglądy TK i SN są zbieżne.

4.3. Pogląd ten wynika m.in. stąd, że także pojęcie bezprawności nie jest jednakowe na gruncie całego systemu prawa i nie każda nieprawidłowość może być kwalifikowana jako bezprawność. Nieprawidłowości w działaniu władzy publicznej mogą być różnego kalibru: od naruszeń konstytucyjnych praw i wolności czy zasad dotyczących funkcjonowania władzy publicznej, wynikających z Konstytucji, przez uchybienia wymagań określonych w ustawach zwykłych, aktach wykonawczych, instrukcyjnych (przy czym chodzi o uchybienia różnej rangi, zarówno prawa materialnego, jak i procesowego), aż po uchybienia normom pozaprawnym, w różny sposób powiązanych z normami prawnymi (deontologiczne, etyczne, aksjologiczne, pragmatyczne). Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji kreuje zarazem prawo podmiotowe konstytucyjne po stronie osoby, której bezprawne działanie władzy publicznej wyrządziło szkodę. Jednakże już pojęcie bezprawności, stanowiącej tu przesłankę *sine qua non* jest kształtowane przez różne unormowania, o czym świadczy zresztą i użyta w art. 77 ust. 1 terminologia mówiąca o generalnie o „niezgodności z prawem”. Szkodę wywołać może zarówno bezprawie konstytucyjne *par excellence* (naruszenie praw i wolności jednostki, normowane w konstytucji) leżące u źródeł szkody, jak i naruszenie prawa przez władzę publiczną (i wyrządzenie w ten sposób szkody) związane z innymi postaciami wadliwości.

4.4. Bezprawne działanie władzy publicznej może bowiem przybierać różne postacie. Jedną z nich jest zachowanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności (art. 417 k.c.). W takim wypadku, tak, jak to trafnie wskazano w sprawie SK 18/00, *sedes materiae* prawnego reżimu odpowiedzialności (także i pojęcia bezprawia) tworzy k.c. Szczególną postać bezprawnego zachowania władzy publicznej przewidziano w art. 160 § 1 k.p.a i art. 260 ordynacji podatkowej. Nie wyczerpuje to jednak bynajmniej wszystkich form bezprawnego działania władzy państwowej. Na gruncie samego k.p.a. sygnalizowano w tym zakresie niepełność i fragmentaryczność regulacji (A. Zieliński, jw. s. 154-155).

4.5. W momencie wejścia w życie Konstytucji „suma wypadków” regulujących „zjawiskowe formy” bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną składała się z różnych sytuacji uregulowanych w ustawodawstwie zwykłym, a w tym rolę reżimu ogólnego, pełnił reżim art. 417-418 k.c., ze względu na ogólność sformułowania hipotezy (opisu zdarzenia wyrządzającego szkodę). W ustawodawstwie zwykłym istniały nadto rozproszone sytuacje formułujące w różny sposób i przy użyciu różnych technik normowania wypadki, gdzie z różnymi zachowaniami władzy publicznej, w różny sposób określanymi normatywnie, wiązano następstwa odszkodowawcze. Następstwa te także określano w różny sposób, zwłaszcza co do zakresu naprawienia szkody. Jeżeli jednak nawet dana sytuacja szczególna odpowiadała np. hipotezie art. 417 k.c., lecz inne były dyspozycja (zakres naprawienia szkody), albo tryb dochodzenia roszczenia odszkodowawczego (inny niż powództwo przez sądami powszechnymi) – brak było podstaw do kwestionowania autonomiczności takiej odrębnej regulacji jako *lex specialis* (to zresztą stało się przyczyną poglądu lansującego istnienie zbiegu norm na tle k.c. i

ordynacji podatkowej – por. R. Kubacki, *Odszkodowanie za szkodę wywołaną wadliwą decyzją podatkową*, Przegląd Podatkowy Nr 1/1999, s. 1). Wejście w życie Konstytucji zmieniło tu sytuację. Po pierwsze, aktualne stało się pytanie, czy suma poszczególnych wypadków regulowanych w ustawodawstwie zwykłym wypełnia całość pola nakreślonego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. Dotychczas luki normowania mogło być bowiem krytykowane z aksjologicznego lub pragmatycznego punktu widzenia. Pojawienie się art. 77 Konstytucji wprowadziło jednak na szczeblu konstytucyjnym zasadę, iż każda szkoda wyrządzona bezprawnym zachowaniem władzy publicznej powinna podlegać reparacji i poszkodowanemu służy w tym względzie prawo do jej domagania się, mające podstawę konstytucyjną. Wobec wąskiego ujęcia art. 160 (i innych k.p.a.), przepisów odszkodowawczych w ordynacji podatkowej, a także restryktywnych przesłanek art. 418 k.c. – wypadki wyrządzenia szkody w bezprawny sposób przez władzę publiczną, wykraczające poza hipotezy tych wąsko ujętych wypadków, nie dawały (do momentu wejścia w życie Konstytucji) prawa do naprawienia szkody. Od momentu pojawienia się zasady konstytucyjnej art. 77 następuje wprowadzenie hipotezy generalnej: każde (a nie tylko jak wcześniej: wyraźnie wskazane w ustawie zwykłej) wyrządzenie w bezprawny sposób szkody przez władzę publiczną daje konstytucyjne prawo do jej naprawienia. W tej sytuacji dotychczasowe normatywne wyodrębnienie poszczególnych hipotez obejmujących te sytuacje ujawnia się z jednej strony jako niepełne i z drugiej – jako fragmentaryczne. Wyrok SK 18/00 usunął z systemu prawa art. 418 k.c. i w konsekwencji ta istniejąca już wcześniej pragmatyczna niespójność systemu ujawniła się jeszcze dobitniej.

4.6. Ani w art. 160 § 1 k.p.a., ani w art. 260 § 1 ordynacji podatkowej nie mówi się – określając sytuacje, jakie są objęte tymi przepisami – o „bezprawności” szkody. Jest jednak oczywiste, że wszystkie szkody, o jakich mowa w tych przepisach odpowiadają pojęciu szkody dającej konstytucyjne prawo podmiotowe do naprawienia, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Źródłem szkody jest tu bowiem działalność *par excellence* władcza, wiążąca z funkcjami władzy publicznej wykonywanymi w postaci decyzji administracyjnych. Co więcej – są to decyzje, które – jako wadliwe – wręcz muszą być wyeliminowane z obrotu, albo dlatego, że są obciążone wadami decydującymi o bezwzględnej nieważności aktu indywidualnego, albo dlatego, że postępowanie, w którym je wydano (to dotyczy tylko decyzji podatkowych) nie może się ostać, jako obarczone nienaprawialnymi błędami. W doktrynie prawa administracyjnego tego rodzaju wadliwości są oceniane jako wyjątkowo rażące i naganne (por. np. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 152 *i n.*; a także J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 34. Nie ma zatem wątpliwości, że sytuacje, o których mowa w art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 ordynacji podatkowej, są postacią wyrządzenia szkody przez władzę publiczną *par excellence*, i że mają charakter bezprawnego wyrządzenia szkody. Co więcej: są to sytuacje, w których bezprawność jest szczególnie widoczna, albowiem ujawniana w ramach nadzwyczajnych procedur administracyjnych w kwalifikowany sposób.

4.7. Wskazać dodatkowo należy, że wszak sama Konstytucja w art. 7 wprowadza zasadę, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Wykroczenie poza te granice (o czym świadczy wyrządzenie szkody aktem obciążonym poważnymi wadami czy to samego aktu, czy to sposobu jego wydania) – oznacza istnienie stanu niekonstytucyjnego. (por. niżej, pkt 4.8).

4.8. Historycznie rzecz biorąc sytuację, której dotyczy kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie (art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej) przed swym

wyodrębnieniem w k.p.a. i ordynacji podatkowej, były objęte reżimem prawnym art. 417 i 418 k.c. i powodowały obowiązek naprawienia pełnej szkody, na zasadach k.c. Dopiero w 1980 r. w związku z nowelizacją k.p.a. I wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego sytuacje objęte art. 160 § 1 k.p.a. uregulowano odrębnie i jednocześnie ograniczono w tych wypadkach rozmiar reparacji. W 1997 r. dokonano dalszej partykularyzacji unormowania, przy okazji wyodrębnienia z postępowania administracyjnego ogólnego (k.p.a.) – postępowania w sprawach podatkowych (a także celnych), ujętego w ordynacji podatkowej, co spowodowało pojawienie się jej art. 260 § 1. Brak tych unormowań oznaczałby – że wszystkie sytuacje (objęte w niniejszej sprawie kontrolą) byłyby traktowane jako stany faktyczne na tle art. 418 k.c., a w konsekwencji – dawałoby to podstawę do domagania się pełnego odszkodowania, zgodnie z zasadami k.c.

4.9. Zanim nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do odszkodowania w art. 77 Konstytucji, wskazane wyżej zabiegi ustawodawcy zwykłego, polegające na tworzeniu *lex specialis* wobec regulacji k.c., z ograniczaniem obowiązku odszkodowawczego, nie mogły być kwestionowane z punktu widzenia ich legalności. Ustawodawca dywersyfikując hipotezy norm określających wypadki, w których dochodzi do wyrządzenia szkody przez władzę publiczną (obecna terminologia), czy też przez funkcjonariuszy działających przy wykonywaniu powierzonych im czynności (dawna terminologia) – korzystał ze swej konstytucyjnie niekwestionowanej swobody decyzyjnej. Okoliczność zaś, że dywersyfikacja hipotez wiązała się także z ograniczeniem zakresu reparacji – znajdowała swoją legitymizację w wyjaśnieniu, że mamy tu do czynienia z *lex specialis*. Wszystkie bowiem wypadki (i w k.c. i w k.p.a., a później ordynacji podatkowej) regulowane były na poziomie ustawy zwykłej. Inna sprawa, czy ustawodawca czynił to racjonalnie od strony pragmatycznej i aksjologicznej i czy kryteria dywersyfikacji były jasne i racjonalne (np. zakres obowiązku odszkodowawczego w art. 153 i 160 k.p.a.). Od momentu wprowadzenia na szczebel Konstytucji zasady, iż istnieje konstytucyjne prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez bezprawne zachowania władzy publicznej – ten system stanów faktycznych przewidujących reparację na wypadek szkody wyrządzonej bezprawnie przez władzę publiczną – uległa radykalnej zmianie. Datą graniczną jest tu moment wejścia w życie Konstytucji, tj. 17 października 1997 r.

4.10. Cytowana już zasada art. 7 Konstytucji nie rodzi wprawdzie po stronie jednostek jej podlegających prawa podmiotowego „do władzy publicznej działającej tylko zgodnie z prawem” (byłoby to nierealne, ponieważ musi istnieć zawsze margines ryzyka błędów, pomyłek). Jednakże pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), ale także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa – o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji.

4.11. Ujęcie takie odpowiada tendencjom współczesnego rozwoju konstytucjonalizmu i prawa publicznego, które zmierzają do coraz skuteczniejszej ochrony jednostki wobec naruszeń prawa przez władzę publiczną. Współcześnie bowiem zwiększa się zakres ryzyka związanego z funkcjonowaniem władzy publicznej. Wiąże się to m.in. z

większą złożonością materii w którą wkracza władza publiczna, skomplikowaniem prawa (choćby przez pojawienie się prawa europejskiego). Jednocześnie rosną aspiracje jednostek i ich oczekiwania wobec władzy publicznej co do bezpieczeństwa ekonomicznego (choćby z uwagi na instytucję praw człowieka).

4.12. Obie te funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo podmiotowe – gwarancja wobec art. 7 Konstytucji) są szczególnie istotne w sytuacji, gdy aparat władzy publicznej i kultura jej wykonywania działa na tyle niesprawnie, że ryzyko wyrządzenia szkód (i bezprawnego zachowania) jest w Polsce bardzo duże. Podniesienie do rangi reguły normatywnej w ordynacji podatkowej (art. 224 § 1 ordynacji podatkowej; inaczej art. 108 k.p.a.) wykonywania decyzji nieostatecznych, a więc niezwyfikowanych, niepewność prawa, słabość aparatu administracyjnego, korupcja, z drugiej zaś strony podejmowanie przez jednostki prywatne działalności gospodarczej na skalę dawniej nie spotykaną – powodują, że wady decyzji i postępowań administracyjnych owocują znacznym ryzykiem szkód o dużych rozmiarach, w gruncie rzeczy nienaprawialnych przy pomocy odszkodowań w pieniądzu. Powiązanie więc od 1980 r. i zwłaszcza od 1997 r. zasady niepełnego odszkodowania z wadami decyzji i postępowań administracyjnych, a przede wszystkim – postępowań podatkowych i celnych oznacza, że zwiększanie ryzyka szkód w miarę rozwoju nowoczesnej administracji i usiłowań harmonizacji gospodarki z zasadami demokratycznej gospodarki rynkowej – w Polsce w płaszczyźnie działań ustawodawcy zwykłego szło w parze ze zmniejszaniem ryzyka odszkodowawczego, ciężącego na administracji. Przed konstytucjonalizacją treści zawartej w art. 77 dawna, nieracjonalna i rozproszona regulacja nie mogła być jednak kwestionowana z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej.

## **5. Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady, iż szkoda wyrządzona bezprawnym działaniem organu władzy publicznej daje prawo do odszkodowania dla charakteru *legis specialis* art. 160 § 1 k.p.a. i 260 ordynacji podatkowej**

5.1. Konstytucjonalizacja zasady art. 77 ust. 1 spowodowała, że system, jaki tworzą łącznie ta właśnie zasada i jej dalsza operacjonalizacja (rozmiar szkody, charakter bezprawności, tryb dochodzenia itd.) w wielu przepisach różnych ustaw zwykłych, musi być poddany ocenie z punktu widzenia zasad konstytucyjnych. Obecnie sytuacja przedstawia się więc tak, że wypadki bezprawnego działania władzy publicznej pociągają za sobą pełne odszkodowanie, gdy chodzi o hipotezy objęte dawniej art. 417 i 418 k.c., a obecnie – przy tym samym zakresie, przez jedną hipotezę – art. 417 k.c. Sytuacje te zostały objęte zasadą art. 77 ust. 1 Konstytucji, lecz mają swoją dyspozycję regulowaną w k.c. W tym zakresie ukształtował się więc mechanizm, zgodnie z którym część wypadków bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną jest objęta generalną hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji, natomiast konsekwencje odszkodowawcze tych wypadków nadal wiąże się ze stosownymi instytucjami i mechanizmami k.c. Istnienie tego rodzaju mechanizmu Trybunał potwierdził w orzeczeniu SK 18/00. Natomiast istnienie odrębnych hipotez odszkodowawczych w art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej, jakkolwiek należą one także do zbioru wypadków „bezprawnego działania władzy publicznej” – nadal wiąże się z mechanizmem odszkodowawczym (niepełne odszkodowanie) uregulowanym w przepisach k.p.a. i ordynacji podatkowej. Historycznie rzecz biorąc wyodrębnienie tych hipotez nastąpiło po to, aby z nimi z wiązać specyficzne (ograniczone) skutki odszkodowawcze, które dla innych wypadków bezprawnego wyrządzenia szkody są regulowane w k.c. (pełne odszkodowanie). Obecnie jednak (inaczej, niż przed konstytucjonalizacją zasady art. 77 ust. 1 Konstytucji) za legitymizacją

tego wyodrębnienia nie może już przemawiać argument, iż ustawodawca zwykły użył tu techniki *lex specialis*. Można nią bowiem posługiwać się tylko wobec aktów hierarchicznie równorzędnych. Skoro więc wprowadzenie do Konstytucji art. 77 ust. 1 oznacza z jednej strony wprowadzenie zasady rekompensaty szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną, a z drugiej strony – konstytucjonalizację istniejącego w momencie uchwalenia Konstytucji mechanizmu naprawiania szkód, w którym fragment dotyczący określenia szkody podlegającej naprawieniu obejmował zasadę pełnego odszkodowania (determinowaną na szczeblu ustawy zwykłej przez k.c.) – wówczas nieuchronna staje się konieczność oceny na szczeblu konstytucyjnym i z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, czy inne, istniejące w ustawodawstwie zwykłym, mechanizmy reparacji szkód wyrządzonych bezprawnym działaniem władzy państwowej – pozostają ze sobą w konstytucyjnie wymaganej harmonii.

5.2. Prawo podmiotowe określone w art. 77 ust. 1 Konstytucji wiąże się z „bezprawnym wyrządzeniem szkody przez władzę publiczną”, bez bliższego sprecyzowania form w jakich wykonywanie to następuje. Oznacza to, że wszystkie regulacje dotyczące sprawowania tej władzy, są objęte art. 77. Dotyczy to także zachowań opisanych w art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej – ich wyodrębnienie (w zwykłej ustawie) nie ma tu znaczenia zasadniczego. Ułatwia ono tylko od strony dowodowej i proceduralnej dochodzenie odszkodowania, ponieważ wykazanie, że działanie władzy publicznej było niezgodne z prawem przybiera postać powołania się na decyzję stwierdzającą albo nieważność albo wykazującą istnienie podstaw do wznowienia postępowania. Konstytucyjny mechanizm naprawiania szkód wyrządzonych w wypadkach wymienionych w art. 77 niewątpliwie obejmuje sobą zasadę pełnego odszkodowania dla sytuacji, gdzie „dawniej” źródło szkody było określone w art. 417 i 418 k.c. W zakresie określenia obowiązku odszkodowawczego w tych wypadkach następuje odwołanie do zasady pełnego odszkodowania i mechanizm art. 77 Konstytucji w tym zakresie jest uzupełniony zasadą pełnego odszkodowania, normatywnie uregulowaną w k.c. Nie można przy tym argumentować, że ta część szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną, która działa w „postaciach zjawiskowych” opisanych art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej, powinna być nadal poddana mechanizmowi odszkodowawczemu przewidzianemu w k.p.a. i ordynacji podatkowej (a więc przewidującemu tylko rekompensatę *damnum emergens*). Oznaczałoby to bowiem dyferencjację na szczeblu konstytucyjnym, ale poprzez działanie ustaw zwykłych zastanych przez Konstytucję, dwóch różnych mechanizmów rekompensacyjnych, wiązanych z różnymi postaciami bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną. Przed wejściem w życie Konstytucji, ustawy te w zakresie obowiązku odszkodowawczego mogły być uznawane za *lex specialis* wobec k.c. Jednak po konstytucjonalizacji zasady naprawienia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej, wedle mechanizmu przewidzianego w art. 417 k.c. – mechanizm szczególny (znamienny sposobem określenia obowiązku reparacyjnego) przewidziany w art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej – nie może w dalszym ciągu być uznawany za prawidłowy z konstytucyjnego punktu widzenia. Zasada, od której ten mechanizm miałby być wyjątkiem, ma bowiem teraz genezę konstytucyjną. Zasada jest więc określona aktem hierarchicznie wyższym, niż ustawy normujące reżim prawny mechanizmu odszkodowawczego w art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 ordynacji podatkowej.

5.3. Prawo podmiotowe do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody byłoby przy tym co do swych skutków ograniczone akurat dla wypadków uznawanych za szczególnie rażące naruszenie. Art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej mówią



bowiem o takich wadach decyzji i postępowań, które mają największy ciężar gatunkowy w gradacji wad aktów i postępowań. Mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia wszelkich szkód wyrządzonych w warunkach art. 77 Konstytucji mogą być zróżnicowane, na skutek odmienności wynikających z odmienności uregulowania w ustawach tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją 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 (por. wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72). Tej przesłanki nie spełnia utrzymanie ograniczeń reparacyjnych przewidzianych w art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej, wykreowanych przez ustawy zwykłe, zastane w momencie wejścia w życie. Przyjęcie co do zasady pełnego odszkodowania w analizowanych wypadkach nie ogranicza jednak swobody ustawodawcy odmiennego określenia zakresu odszkodowania w szczególnych sytuacjach, o ile znajdzie to uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Jak wskazano bowiem wyżej art. 77 ust. 1 posługuje się formułą ogólną i niedookreśloną, która nie wyklucza dyferencjacji obowiązku kompensacyjnego. Nie można więc *a priori* wykluczyć, że w ramach przyszłych regulacji związanych z odpowiedzialnością władzy publicznej nie wystąpią tak istotne przesłanki ograniczenia odszkodowania, które teoretycznie mogą być uznane za uzasadnione w świetle aksjologii systemu prawnego wywiedzionej z Konstytucji.

## **6. Skutki orzeczenia niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej w zaskarżonych zakresach**

6.1. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, z momentem wejścia w życie niniejszego orzeczenia TK, zaskarżone przepisy utracą moc obowiązującą. Ponieważ przedmiotem wniosku jest zarzut niekonstytucyjności tylko tych fragmentów zaskarżonych przepisów, które dotyczą ograniczenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej, orzeczenie Trybunału nie powoduje utraty mocy art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej w całości. Zasada, iż należy naprawić szkodę w sytuacjach wskazanych w tych przepisach – zostaje więc zachowana, podobnie jak niezaskarżony niniejszym wnioskiem szczególny tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, wynikających z tych przepisów. Hipotezy art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej w tej sytuacji stają się – podobnie jak art. 417 k.c. egzemplifikacją ogólnej zasady art. 77 ust. 1 Konstytucji. Natomiast sam zakres naprawienia szkody będzie podlegał zasadzie pełnego odszkodowania, tj. mechanizmowi takiemu samemu, jak wiążący się z hipotezą art. 417 k.c. W tym zakresie pełny walor perswazyjny ma stwierdzenie TK wyrażone w sprawie SK 18/00, iż to przepisy „prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej” będą regulowały zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu, które „powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2”.

6.2. Konstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władze publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji. Dlatego też dotyczyć ona musi tylko szkód powstałych od tej daty, w sytuacjach ujętych w hipotezach przepisów uznanych za niekonstytucyjne.

6.3. W niniejszej sprawie, gdzie pytanie postawił Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, decyzja wyłączeniowa pochodzi z daty 3 czerwca 1982 r., natomiast decyzja II

instancji stwierdzająca jej nieważność z 23 lutego 1998 r. Stwierdzenie nieważności decyzji pociąga za sobą skutki *ex tunc*. Dotyczy to także skutków odszkodowawczych. Jednakowoż – jak wskazano wyżej (pkt 5 uzasadnienia) – do daty wejścia w życie Konstytucji, tj. do 17 października 1997 r. zaskarżone przepisy k.p.a. miały status *lex specialis* wobec k.c., gdzie znajdowało się *sedes materiae* odpowiedzialności odszkodowawczej, także za szkody wyrządzone przez władzę publiczną (przez funkcjonariusza państwowego, przy wykonywaniu powierzonych mu czynności). Dlatego za czas do 16 października 1997 r. nie można kwestionować konstytucyjności ograniczenia odszkodowania w k.p.a. do *damnum emergens*. Sytuacja zmienia się od 17 października 1997 r. i od tego momentu brak jest podstaw do naliczania odszkodowania z wyłączeniem *lucrum cessans* dla szkód wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej, także w postaciach wskazanych w art. 160 k.p.a.

6.4. Sprawy, gdzie podstawą rozstrzygnięcia były niekonstytucyjne przepisy – mogą być wznowione na zasadach i ukształtowanych w art. 190 ust. 4 Konstytucji i przepisach w stosownych procedur.

6.5. W sprawach toczących się lub tych, gdzie w ogóle jeszcze nie wystąpiono z powództwami odszkodowawczymi – należy stosować przepisy istniejące w momencie orzekania, a więc uwzględniające fakt częściowej derogacji, z powodu niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 ordynacji podatkowej, dotyczących szkód wyrządzonych począwszy od 17 października 1997 r.

7. Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.