

140/8/A/2008

**WYROK**

z dnia 21 października 2008 r.

**Sygn. akt SK 51/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Marian Grzybowski

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniach 18 czerwca i 21 października 2008 r., skargi konstytucyjnej Krzysztofa Podjaskiego, Marii Urbańskiej i Cecylii Gdaniec o zbadanie zgodności:

art. 160 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) w zakresie, w jakim nie uznaje za odmowę przyznania odszkodowania niewydanie decyzji w ściśle określonym ustawą terminie od dnia wniesienia żądania przez stronę, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

**Art. 160 § 5 w związku z art. 160 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylenia z dniem 1 września 2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), w zakresie, w jakim nie traktuje bezczynności organu administracji publicznej jako przesłanki dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a :

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 października 2008 r. w Dz. U. Nr 193, poz. 1195.

## I

1. W przedstawionej Trybunałowi skardze konstytucyjnej z 20 lipca 2004 r., uzupełnionej w piśmie procesowym z 27 września 2004 r., Krzysztof Podjaski, Maria Urbańska i Cecylia Gdaniec (dalej: skarżący) wnieśli o stwierdzenie niezgodności art. 160 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz z art. 91 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja; Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

Zakwestionowanej regulacji skarżący zarzucili naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasady prawa do sądu i rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 ust. 1 Konwencji) w zakresie, w jakim kwestionowana regulacja nie traktuje bezczynności organu administracji publicznej jako przestanki dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego.

1.1 Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego:

Skarżący wystąpili 27 czerwca 1995 r. do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz do Ministra Przemysłu i Handlu z wnioskiem o wypłatę odszkodowania na podstawie art. 160 ust. 1 k.p.a. tytułem naprawienia rzeczywistej szkody wyrządzonej zarządzeniem Ministra Skupu z 22 września 1955 r. o ustanowieniu zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem młyn motorowy w Bobowie oraz orzeczeniem Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 31 grudnia 1963 r. o przejściu na własność Państwa wskazanego przedsiębiorstwa. Nieważność zarządzenia z 1955 r. została stwierdzona ostateczną decyzją Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 12 sierpnia 1992 r., zaś nieważność orzeczenia z 1963 r. – ostateczną decyzją Ministra Przemysłu i Handlu z 21 sierpnia 1992 r.

W odpowiedzi na wniosek skarżących Minister Przemysłu i Handlu w piśmie z 11 lipca 1995 r. stwierdził brak legitymacji procesowej do rozpatrzenia wniosku o odszkodowanie, natomiast Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej po rozpatrzeniu sprawy w piśmie z 12 lipca 1995 r. zawiadomił skarżących o odmowie przyznania odszkodowania. Żadne z powyższych pism nie spełniało przy tym określonych w k.p.a. wymogów formalnych decyzji administracyjnej.

W tej sytuacji, w 1996 r. skarżący wystąpili z powództwem do Sądu Okręgowego w Warszawie o zasądzenie od Skarbu Państwa odszkodowania w trybie art. 160 k.p.a. Wyrokiem z 12 listopada 2001 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo, argumentując, że postępowanie administracyjne nie zakończyło się wydaniem decyzji, a zatem powództwo do sądu powszechnego jest przedwczesne (sygn. akt. I C 709/96). Z tych samych względów Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 19 grudnia 2002 r. oddalił apelację skarżących (sygn. akt I ACa 434/02). Następnie, po rozpoznaniu kasacji skarżących, Sąd Najwyższy postanowieniem z 30 stycznia 2004 r. (sygn. akt I CK 174/03) uchylił oba wyroki, odrzucił pozew oraz umorzył postępowanie w sprawie. Sąd Najwyższy uznał, że w takiej sprawie przesłanką dopuszczalności wniesienia powództwa do sądu powszechnego o przewidziane w art. 160 k.p.a. odszkodowanie jest decyzja organu administracji publicznej odmawiająca przyznania tego odszkodowania w całości lub w części. Nie spełnia wspomnianej przesłanki wydanie decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego w

sprawie ani też bezczynność organu administracji publicznej, do którego wpłynął wniosek o przyznanie odszkodowania. Zdaniem Sądu Najwyższego, w powyższych okolicznościach należało odrzucić pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, nie zaś oddalić powództwo jako przedwczesne.

1.2 Jako uzasadnienie skargi konstytucyjnej zostały przytoczone następujące argumenty:

Art. 160 k.p.a. wszedł w życie w 1980 r. w odmiennych warunkach społeczno-politycznych, a *ratio legis* tego przepisu miało się wyrażać w ustanowieniu przeszkody procesowej w dochodzeniu roszczeń od Skarbu Państwa. Skarżący wywiedli z art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji normę, dopuszczającą przedsądowy tryb dochodzenia roszczeń. Z uwagi na to, że Konstytucja dopuszcza tryb przedsądowy, ustawodawca winien w taki sposób skonstruować przepis art. 160 k.p.a., aby organ administracyjny nie miał swobody co do czasu trwania postępowania. Z tej przyczyny skarżący podnoszą zarzut niezgodności art. 160 § 4 k.p.a. z art. 45 Konstytucji, proklamującym prawo do sądu, oraz z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji.

Skarżący podkreślają, że strona w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie art. 160 k.p.a. może wnieść zażalenie na bezczynność organu w trybie art. 37 k.p.a. po upływie dwóch miesięcy od wniesienia żądania przez stronę, a następnie w razie niepodjęcia czynności przez organ – skargę do sądu administracyjnego. Postępowanie takie jest długotrwałe, łącznie bowiem zajmuje ponad rok. Dla porównania, skarżący wskazują tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych określony w art. 261 § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa). W przypadku dochodzenia odszkodowania z tytułu wydania decyzji podatkowej z naruszeniem prawa, bezczynność organu przez okres dwóch miesięcy otwiera stronie drogę sądową, bez obowiązku wyczerpania trybu skargowego. Osoby dochodzące roszczenia na mocy art. 160 k.p.a. są zatem dyskryminowane, muszą bowiem wyczerpać tryb przewidziany w art. 37 k.p.a. oraz w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2002 r. Nr 153, poz. 1269). Mając na uwadze treść art. 261 § 5 ordynacji podatkowej, który zdaniem skarżących pozostaje w zgodności z postanowieniami Konstytucji oraz wskazanego powyżej przepisu Konwencji, art. 160 § 4 k.p.a. jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

W piśmie procesowym z 27 września 2004 r. pełnomocnik skarżących, precyzując zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej, wskazał naruszenie konstytucyjnych praw podmiotowych skarżących. Wyczerpanie trybu postępowania administracyjnego w przypadku bezczynności organu powoduje „całkowicie zbędną zwłokę” w rozpoznaniu sprawy przez sąd, a to – zdaniem pełnomocnika skarżących – stanowi naruszenie normy wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W piśmie procesowym z 30 września 2008 r. pełnomocnik skarżących podtrzymał dotychczas zajmowane stanowisko, że przedmiotem zaskarżenia powinien być art. 160 § 4 k.p.a., gdyż przepis ten stanowił podstawę orzeczenia sądów powszechnych i Sądu Najwyższego o prawach i obowiązkach skarżących. Zdaniem skarżących zasadnicze znaczenie dla sprawy miała zmiana linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, która nastąpiła w sierpniu 2003 r., a zatem już po wniesieniu powództwa o odszkodowanie do sądu powszechnego. Skarżący podnoszą, że w rezultacie stosowania przez sądy tak rygorystycznej wykładni art. 160 k.p.a. postępowanie w sprawie o odszkodowanie ulega znacznemu wydłużeniu. Strona zamiast dochodzić swoich praw przed sądem powszechnym uwikłana zostaje w postępowanie administracyjne, które w skrajnych przypadkach może doprowadzić poszkodowanego do pozbawienia możliwości uzyskania odszkodowania.

2. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 7 lutego 2005 r. wyraził pogląd, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, ze zm.), z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

2.1 Przed merytorycznym ustosunkowaniem się do argumentów wysuniętych w skardze konstytucyjnej Prokurator Generalny podniósł, że skarga nie spełnia wymogów konstytucyjnych i ustawowych, co czyni ją niedopuszczalną. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest to, że kwestionowany przepis stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. W ocenie Prokuratora Generalnego kwestionowany przez skarżących przepis art. 160 § 4 k.p.a. nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia sądu w niniejszej sprawie. Orzeczeniem tym jest postanowienie Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2004 r., sygn. akt I CK 174/03, a podstawę rozstrzygnięcia stanowił art. 160 § 5 k.p.a. Problem rozpoznawany w sprawie toczącej się przed Sądem Najwyższym dotyczył bowiem dopuszczalności wniesienia powództwa do sądu powszechnego w sytuacji, gdy nie została wydana w postępowaniu administracyjnym decyzja merytoryczna w sprawie odszkodowania, o której mowa w art. 160 § 1 k.p.a. Prokurator Generalny, przytaczając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zwrócił także uwagę, że nie jest dopuszczalna w trybie skargi konstytucyjnej kontrola zgodności ustawy lub innego aktu normatywnego z normami prawa międzynarodowego, w tym z art. 6 ust. 1 Konwencji. Ponadto ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wymaga wykazania, w jaki sposób zostały naruszone konstytucyjne prawa lub wolności, czemu, zdaniem Prokuratora Generalnego, skarga nie czyni zadość.

2.2 Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

Według doktryny przesłanką otwarcia drogi sądowej w niniejszej sprawie jest tylko wydanie decyzji merytorycznej odmawiającej stronie odszkodowania w całości lub w części. Bezczynności organu administracji nie można traktować jako równoznacznej ze spełnieniem tej przesłanki; odnosi się to również do decyzji umarzającej postępowanie. Przedstawiony zarzut nie może być kierowany do art. 160 § 4 k.p.a., który wskazuje wyłącznie organ administracji publicznej właściwy w sprawie orzekania odszkodowania. Wobec tego skarga wnioskodawców w ocenie Prokuratora Generalnego została skierowana przeciwko niewłaściwemu przepisowi.

Prokurator Generalny zauważa, że wyłączenie możliwości zastosowania na zasadach ogólnych środków zwalczania bezczynności organu administracji w sprawach o odszkodowanie z art. 160 § 1 k.p.a. jako odstępstwo od ogólnego postępowania administracyjnego może być uzasadnione cywilnoprawnym charakterem roszczenia. Brak stosownej regulacji nie może jednakże uzasadniać niekonstytucyjności art. 160 § 4 k.p.a. Może natomiast wskazywać na potrzebę odpowiedniego ukształtowania przesłanek otwarcia drogi sądowej w art. 160 § 5 k.p.a., który jednak nie został zakwestionowany w skardze.

3. Udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie z 9 lutego 2005 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim powyższa regulacja wyklucza bezczynność organu administracji publicznej jako przesłankę dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Rzecznik Praw Obywatelskich

zauważa, że w istocie przedmiotem zaskarżenia w tej sprawie jest art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. Stwierdza także, że skarżący nie kwestionują obligatoryjnego trybu przedsądowego orzekania w sprawie roszczeń odszkodowawczych w postępowaniu administracyjnym; kwestionują jedynie brak możliwości skierowania sprawy na drogę sądową także w razie bezczynności organu.

3.1 Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że wstępnego rozstrzygnięcia wymaga kwestia kognicji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, ponieważ akt normatywny, którego dotyczy wniesiona skarga konstytucyjna, utracił moc obowiązującą. Przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik stwierdza, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy zakwestionowany przepis nie może być w ogóle stosowany i nie może wywierać żadnych skutków prawnych wobec obywateli. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że kwestionowana norma zawarta w przepisach art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. nie utraciła mocy obowiązującej, tym bardziej że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) stanowi wprost, że do stanów prawnych i zdarzeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

3.2 Rzecznik Praw Obywatelskich argumentuje, że w sytuacji gdy organ administracji właściwy do rozpatrzenia wniosku o przyznanie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. nie zajmie stanowiska o przyznaniu bądź odmowie przyznania odszkodowania w formie decyzji administracyjnej, strona nie może skutecznie dochodzić swoich roszczeń przed sądem powszechnym; może jedynie skorzystać z określonych w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej środków zaskarżenia bezczynności tego organu. Z powyższych względów Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując orzecznictwo Sądu Najwyższego, wyraża pogląd, że art. 160 § 4 k.p.a. prowadzi w istocie do czasowego zamknięcia obywatelowi drogi postępowania sądowego, dopóki organ administracji nie zajmie stanowiska w sprawie roszczeń odszkodowawczych w formie decyzji administracyjnej. Stąd też norma, która prowadzi do takiego czasowego ograniczenia prawa do sądu, narusza postanowienia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne jest długotrwałe i naraża dodatkowo stronę na wydatki. W związku z powyższym stwierdza, że norma określona w art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. w istotny sposób ogranicza dostęp obywateli do drogi sądowej.

3.3 Rzecznik Praw Obywatelskich, odnosząc się do art. 261 § 3 ordynacji podatkowej, zauważa, że przepis ten określa dwumiesięczny termin dla organu podatkowego załatwienia sprawy w postępowaniu odszkodowawczym. Po upływie tego terminu stronie przysługuje prawo wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym. W porównaniu z tą procedurą procedura przewidziana w art. 160 k.p.a. narusza zasadę równości obywateli, wyrażoną w art. 32 Konstytucji, zgodnie z którą wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą relewantną w stopniu równym powinny być traktowane równo. W ocenie Rzecznika, cechą prawnie istotną w obu wskazanych przypadkach jest bycie stroną postępowania administracyjnego poszkodowaną na skutek wydania decyzji administracyjnej obciążonej wadą albo poszkodowaną wskutek stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Tak więc podmioty dochodzące roszczeń odszkodowawczych w trybie k.p.a. są dyskryminowane w stosunku do podatników i płatników w postępowaniu podatkowym. Skoro cel obu wskazanych uregulowań jest taki sam, to brak jest

jakiegokolwiek uzasadnienia 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. Ponadto Rzecznik podkreśla, że ordynacja podatkowa stanowi akt szczególny wobec k.p.a. Skoro zatem w przepisach szczególnych nie ograniczono drogi sądowej dla strony poszkodowanej, to tym bardziej brak jest uzasadnienia przepisów dla takiego ograniczenia praw strony na podstawie k.p.a.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 30 stycznia 2006 r. zajął stanowisko, że: 1) art. 160 § 4 k.p.a. nie jest niezgodny z powołanymi w skardze przepisami Konstytucji, 2) postępowanie w sprawie orzeczenia zgodności art. 160 § 4 k.p.a. z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podlega umorzeniu, 3) art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. w zakresie, w jakim wyklucza bezczynność organu administracji publicznej jako przesłankę dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.1 Uzasadniając swe stanowisko Marszałek Sejmu stwierdza, że art. 160 § 4 k.p.a. jest przepisem o charakterze kompetencyjnym i nie wprowadza żadnego zróżnicowania podmiotowego uprawnień dochodzenia odszkodowania. Nie jest zatem niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie zamyka także ani nie ogranicza prawa do sądu. Normuje on tylko kwestię właściwości organów. Przepis ten nie jest również niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto kwestionowana regulacja nie może być kontrolowana w kontekście zgodności z normami prawa międzynarodowego, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie.

4.2 Marszałek Sejmu podziela jednak stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich co do niekonstytucyjności art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. W uzasadnieniu przytacza zbliżoną do stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich argumentację w tym zakresie. Marszałek zauważa, że w razie bezczynności organu administracji publicznej droga dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 160 § 1 k.p.a., jest wydłużona. Sytuacja prawna strony postępowania administracyjnego dotkniętej ową bezczynnością jest mniej korzystna od sytuacji strony, która uzyskała niezadowolającą ją decyzję w sprawie odszkodowania. Odmienne skutki bezczynności organu administracji publicznej przewiduje ordynacja podatkowa, która w art. 261 § 5 wprowadza „domniemanie odmowy orzeczenia odszkodowania”. W opinii Marszałka Sejmu art. 160 § 5 k.p.a. jest przepisem ułomnym z powodu braku w nim analogicznego domniemania. Konsekwencją tego braku jest naruszenie konstytucyjnej zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Brak domniemania odmowy orzeczenia odszkodowania w przypadku, gdy decyzja nie została wydana w terminie dwóch miesięcy, jest również przyczyną wydłużenia drogi dochodzenia odszkodowania, co w rezultacie powoduje nieuzasadnioną zwłokę w rozpatrzeniu sprawy przez sąd, zatem narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## II

Na rozprawę 18 czerwca i 21 października 2008 r. stawili się umocowani przedstawiciele uczestników postępowania: Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. Podtrzymali oni stanowiska zajęte w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału. Na rozprawę nie stawili się skarżący ani ich pełnomocnik, prawidłowo powiadomieni o terminie rozprawy.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uchylenie art. 160 k.p.a. i wpływ tego na postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

1.1 Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej należy wskazać, że art. 160 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) został uchylony z dniem 1 września 2004 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa nowelizująca). Wskazana ustawa kompleksowo uregulowała w kodeksie cywilnym odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zachowaniem organów władzy publicznej (art. 417, art. 417<sup>1</sup>, art. 417<sup>2</sup> k.c.), uchylając zarazem art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a.

1.2 Zgodnie z ogólną zasadą, zawartą w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przepis musi być uznany za obowiązujący w takim zakresie, w jakim ma on zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych, a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne decyzje stosowania prawa (por. postanowienie z 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120; wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej.

1.3 Badając, czy uchylony przepis może być nadal stosowany i tym samym zachowuje moc obowiązującą, należy kierować się treścią miarodajnej dla sprawy normy międzyczasowej (intertemporalnej). Należy na tej podstawie przyjąć, że przepisy kwestionowane w skardze konstytucyjnej nie utraciły mocy obowiązującej, mimo ich uchylenia. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy nowelizującej, do stanów prawnych i zdarzeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej stosuje się art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie tej ustawy. Przez pojęcie „zdarzenia i stany prawne” należy rozumieć nabycie cechy ostateczności przez decyzję wydaną z naruszeniem art. 156 § 1 oraz – w razie wystąpienia szkód w związku ze stwierdzeniem nieważności decyzji – nabycie cechy ostateczności przez decyzję stwierdzającą nieważność decyzji dotychczasowej (P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 368). Kwestionowane przepisy mają zatem zastosowanie do wszystkich sytuacji, w których decyzja wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. oraz decyzja stwierdzająca nieważność takiej decyzji stały się ostateczne przed 1 września 2004 r. Biorąc pod uwagę stan faktyczny niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że zarówno decyzja wydana z naruszeniem art. 156 k.p.a. jak i decyzja stwierdzająca nieważność takiej decyzji stały się ostateczne przed 1 września 2004 r. Z

powyższych względów Trybunał Konstytucyjny jest władny uczynić przedmiotem merytorycznego rozpoznania kwestionowaną przez skarżących normę prawną.

## 2. Przedmiot kontroli – treść kwestionowanej regulacji.

2.1. Skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej jako jej przedmiot wskazują art. 160 § 4 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten nie traktuje beczynności organu administracji publicznej jako przesłanki dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego.

Wskazany przez skarżących przepis k.p.a. ma następujące brzmienie:

„Art. 160 § 4. 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. Dochodzenie odszkodowania od strony winnej powstania okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 następuje w postępowaniu przed sądem powszechnym”.

Zakwestionowany przepis stanowi element normy prawnej kształtującej podstawę odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzeniem nieważności takiej decyzji. Stronie, która poniosła szkodę, służy roszczenie o odszkodowanie (art. 160 § 1 k.p.a.). Co do zasad odpowiedzialności, art. 160 § 2 k.p.a. odsyła do przepisów kodeksu cywilnego. Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie (przed sądem powszechnym) służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności (art. 160 § 3 k.p.a.). Zgodnie z art. 160 § 5 strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji publicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

2.2. Analiza treści skargi konstytucyjnej dowodzi, że skarżący, powołując wskazany w *petitum* skargi przepis art. 160 § 4 k.p.a., w istocie kwestionują normę prawną, według której droga sądowa dla strony dochodzącej odszkodowania otwiera się dopiero po wydaniu przez właściwy organ administracji publicznej decyzji o odmowie przyznania odszkodowania w całości lub w części, zaś beczynność organu nie jest równoznaczna ze spełnieniem powyższej przesłanki. Zdaniem skarżących taka konstrukcja, w sytuacji gdy organ administracji pozostaje w beczynności, powoduje nadmierną zwłokę w postępowaniu o przyznanie odszkodowania przewidzianego w art. 160 k.p.a.

W tej sytuacji celowe jest przytoczenie reguł, jakimi kieruje się Trybunał Konstytucyjny, określając przedmiot kontroli konstytucyjności w konkretnej sprawie:

Po pierwsze Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK); orzeka w granicach zaskarżenia. Z jednej strony bierze pod uwagę ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, a z drugiej strony zasadę, zgodnie z którą Trybunał bada akt normatywny tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę. Oznacza to, że przedmiotem badania czyni się kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną, która może być wysłowiona w kilku jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego. Takie rozumienie związania granicami wniosku lub skargi wydaje się uzasadnione także z punktu widzenia tezy, że przedmiotem



kontroli Trybunału są w istocie normy prawne, wysłowione w jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego.

Po drugie Trybunał musi brać pod uwagę kwestię dopuszczalności wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (a w konsekwencji jego rozstrzygnięcia) ze względu na spełnienie konstytucyjnie i ustawowo określonych warunków (por. wyrok z 20 grudnia 2007 r. sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161; zdanie odrębne M. Safjana od postanowienia z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69).

Celem postępowania przed Trybunałem jest wyeliminowanie określonej instytucji lub rozwiązania występującego w obowiązującym porządku prawnym, ze względu na jego sprzeczność z zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji. Przepis prawa, a więc określona jednostka zdaniowa czy redakcyjna aktu normatywnego, jest jedynie formalnym sposobem wyrażenia w prawie pozytywnym normy prawnej. W konsekwencji to właśnie norma prawna zawarta w przepisie określa przedmiot postępowania skierowanego na kontrolę konstytucyjności (por. orzeczenie z 8 października 1996 r., sygn. U. 8/95, OTK ZU nr 5/1996, poz. 37).

2.3 Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność określonej normy prawnej, musi przede wszystkim ze względu na cel i skutki tej kontroli (eliminacja przepisu uznanego za niekonstytucyjny z porządku prawnego) dążyć do jak najbardziej precyzyjnego wskazania przepisów (jednostek redakcyjnych tekstu prawnego). Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że przedmiotem badania należy uczynić art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. Przepisy te stanowią bowiem normatywną całość uregulowania. Kwestionowany przez skarżących art. 160 § 4 k.p.a. jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, wskazuje bowiem organ administracji publicznej właściwy w sprawie orzekania odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Zaskarżony przepis nie zamyka ani nie ogranicza prawa do sądu przysługującego stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji, o której mowa w art. 160 § 1 k.p.a. Treść zaskarżonego przepisu nie zawiera również żadnych postanowień proceduralnych, które uzasadniałyby zarzut nieuzasadnionej zwłoki w realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Mając powyższe na względzie, Trybunał podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Marszałka Sejmu, że tylko łączne zastosowanie art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. pozwala skonstruować kwestionowaną przez skarżących normę prawną, która przewiduje, iż droga sądowa dla strony dochodzącej odszkodowania otwiera się dopiero po wydaniu przez właściwy organ administracji publicznej decyzji o odmowie przyznania odszkodowania w całości lub w części, zaś beczynność organu nie jest równoznaczna ze spełnieniem powyższej przesłanki.

### 3. Problem konstytucyjny.

3.1 Istota zarzutu w niniejszej sprawie dotyczy naruszenia przez kwestionowane przepisy konstytucyjnego prawa do sądu w sensie formalnym, tj. prawa do uruchomienia procedury przed organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym, a także dotyczącego odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, tj. gwarancji rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), oraz zasady równości wobec prawa osób występujących z roszczeniem odszkodowawczym w stosunku do Skarbu Państwa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Oceny powołanych wzorców konstytucyjnych, jak i norm poddanych kontroli, Trybunał dokonał, mając na względzie art. 79 ust. 1 Konstytucji określający zakres kontroli konstytucyjnej w sprawach toczących się na skutek wniesienia

skargi konstytucyjnej. Skarżący nie wskazali natomiast w niniejszej sprawie jako wzorca kontroli konstytucyjności przepisów art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3.2 Należy wskazać, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 160 k.p.a. był przedmiotem merytorycznych rozstrzygnięć w wyroku z 23 września 2003 r. o sygn. K 20/02 (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76) oraz w wyroku z 5 września 2005 r. o sygn. P 18/04 (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88). W wyroku w sprawie K 20/02 Trybunał stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie zostało sformułowane w toku kontroli konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. dokonywanej w wyniku złożenia wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich i obejmowało zakres odszkodowania należnego stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Trybunał uznał, że zniesienie regulacji ograniczającej odszkodowanie do szkody rzeczywistej dotyczy tylko szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od dnia wejścia w życie Konstytucji. Trybunał stwierdził, że konstytucjonalizacja zasady wyrażonej art. 77 ust. 1 spowodowała, iż system tworzony przez tę zasadę i jej dalszą operacjonalizację (rozmiar szkody, charakter bezprawności, tryb dochodzenia szkody) w wielu przepisach ustaw zwykłych musi być poddany ocenie z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, które przewidują pełne odszkodowanie za wypadki bezprawnego działania władzy publicznej.

W wyroku o sygn. P 18/04 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 160 § 5 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa do sądu powszechnego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że termin wniesienia powództwa do sądu powszechnego jest rażąco krótki w porównaniu z terminami przedawnienia roszczeń określonych w kodeksie cywilnym. Określenie w ustawie zwykłej tak krótkiego terminu wniesienia powództwa budzi uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równości oraz zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych. Prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega konstytucyjnej ochronie, zaś drastyczne ograniczenie okresu dochodzenia roszczeń nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnych wartościach i zasadach.

Wskazane orzeczenia Trybunału miały charakter tzw. wyroków zakresowych, wobec czego literalne brzmienie art. 160 k.p.a. pozostało niezmienione.

3.3 W sytuacjach gdy zaskarżony przepis był już przedmiotem badania Trybunału, lecz badanie to dotyczyło innego zagadnienia, Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych, rozważając celowość prowadzenia postępowania i orzekania (por. postanowienia TK: z 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; z 28 czerwca 2006 r., sygn. SK 25/06, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 76; z 6 czerwca 2006 r., sygn. P 17/06, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 72; z 29 maja 2006 r., sygn. P 29/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 61). W wyroku o sygn. K 20/02 oprócz kwestii ograniczenia odszkodowania do *damnum emergens* Trybunał nie odnosił się do pozostałych norm zamieszczonych w art. 160 k.p.a., zaś w wyroku o sygn. P 18/04 Trybunał rozważał art. 160 § 5 k.p.a. jedynie w zakresie ustanowionego przez ustawodawcę terminu wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Poza zakresem kontroli pozostawił Trybunał przesłanki, ponieważ przedstawione powyżej orzecznictwo Trybunału dotyczyło jedynie pewnego zakresu uregulowanego w art. 160 § 1 oraz § 5 k.p.a., w niniejszej sprawie nie

zachodzi przesłanka zbędności orzekania i umorzenia postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem*.

#### 4. Art. 160 § 5 w związku z art. 160 § 4 k.p.a. w orzecznictwie sądowym.

4.1 Dokonując oceny zgodności z Konstytucją przepisu prawa zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny uwzględni nie tylko jego brzmienie, ale także jego wykładnię przyjętą przez sądy oraz inne organy stosujące prawo, zwłaszcza jeśli jest to wykładnia utrwalona. Regulacja prawna zawarta w art. 160 k.p.a. (do czasu sporządzenia tekstu jednolitego: art. 140) została wprowadzona do kodeksu postępowania administracyjnego przez art. 11 pkt 82 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8), która weszła w życie 1 września 1980 r. Powyższa nowelizacja otworzyła nowy etap w rozwoju podstaw prawnych odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone wadliwymi decyzjami administracyjnymi i zasadniczo zmieniła zakres zastosowania przepisów kodeksu cywilnego normujących zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (por. E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa, 1980, s. 154; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 59). Mimo że art. 160 k.p.a. w swojej treści odsyłał do przepisów kodeksu cywilnego, w orzecznictwie sądowym nie budziło wątpliwości, iż regulacja prawna zawarta w tym przepisie stanowiła samodzielną i wyłączną podstawę odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem decyzji nieważnej lub stwierdzeniem jej nieważności (por. wyrok NSA z 21 lutego 2000 r., V SA 1501/99 – niepubl.; wyrok NSA z 7 stycznia 2000 r., sygn. akt III SAB 58/98 – niepubl.; wyrok SN z 16 września 1985 r., sygn. akt IV CR 290/85, OSPiKA 1986, nr 2, poz. 30; teza pierwsza uchwały składu siedmiu sędziów SN z 26 stycznia 1989 r., sygn. akt III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129, a także A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, z. 9, s. 39).

4.2 Powyższe uregulowanie stanowiące o odszkodowaniu za szkodę wyrządzoną ciężką wadliwością decyzji administracyjnej ma charakter szczególny zarówno co do przyczyn, podmiotów i zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej, jak i trybu dochodzenia roszczenia przez poszkodowane strony postępowania administracyjnego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznawano początkowo, że nie tylko odmowa przyznania odszkodowania, lecz i bezczynność (milczenie) organu administracyjnego oznaczają wyczerpanie drogi administracyjnej. W wyroku z 3 maja 1985 r., sygn. akt II CR 121/85 (OSNCP 1986, nr 4, poz. 53), SN stwierdził, że charakter wstępnej fazy postępowania odszkodowawczego przed organem administracji państwowej uzasadnia wnioski, że *lege non distinguente* przesłanka zachowania drogi administracyjnej przewidziana w art. 156 § 4 i 5 k.p.a. jest zachowana również i w tym przypadku, 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 (por. też glosy J. Kremisa, „Nowe Prawo” 1987, z. 10 s. 133 oraz E. Łętowskiej, „Nowe Prawo” 1988, nr 1, s. 110). Jednakże w postanowieniu z 30 sierpnia 1988 r., sygn. IV CR 111/88 (OSP 1990, nr 1-3, poz. 187), Sąd Najwyższy zmienił stanowisko i stwierdził, że milczenie organu administracyjnego nie stanowi spełnienia przesłanki wyczerpania drogi administracyjnej przed wniesieniem powództwa do sądu powszechnego. Podobny pogląd prezentował

Naczelny Sąd Administracyjny (por. postanowienia: z 5 marca 1997 r., II SAB 142/96, ONSA 1998, nr 1, poz. 17; z 9 października 1997 r., sygn. akt IV SAB 88/97, OSP 1998, nr 9, poz. 160; z 23 kwietnia 2001 r., sygn. akt II SAB 305/00, Lex nr 54137). W ocenie NSA, w formule orzekania o odszkodowaniu (art. 160 § 4 k.p.a.) mieszczą się wszystkie rozstrzygnięcia organu, które mogą być oceniane przez sąd powszechny z wyjątkiem beczynności organu administracji, która podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Warto także wskazać, że w świetle orzecznictwa również decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie przyznania odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. nie otwiera drogi przed sądem powszechnym, lecz może być zaskarżona do sądu administracyjnego (teza druga wyroku NSA z 6 maja 1988 r., sygn. akt IV SA 251/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 8; uchwała SN z 21 sierpnia 2003 r., sygn. akt III CZP 51/2003, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 19, s. 818). Należy natomiast przyjąć za utrwalony w orzecznictwie pogląd, że zarówno decyzja o odmowie przyznania odszkodowania, jak i decyzja budząca niezadowolenie strony co do przyznanego jej odszkodowania, legitymuje stronę do wniesienia powództwa do sądu powszechnego na podstawie art. 160 § 5 k.p.a. (por. wyrok SN z 5 listopada 1986 r., sygn. akt II CR 292/86, OSPiKA 1989, nr 2, poz. 34; postanowienie SN z 30 sierpnia 1988 r., sygn. akt IV CZ 111/88, OSP 1990, nr 1-3, poz. 187; postanowienie NSA z 17 kwietnia 1985 r., II SA 1952/84, ONSA 1985, nr 1, poz. 20; wyrok SN z 7 sierpnia 1981 r., sygn. akt V CR 260/81, OSPiKA 1982, nr 5, poz. 69).

#### 5. Ocena zgodności art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.1 Przystępując do analizy istoty zarzutu sformułowanego przez skarżących, czyli naruszenia przez art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. przepisu Konstytucji statuującego prawo do sądu, tj. art. 45 ust. 1, Trybunał uznał za konieczne skonfrontowanie procedury przewidzianej w kwestionowanym unormowaniu ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, na treść prawa do sądu składają się zasadniczo trzy elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, wyrok z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108, wyrok z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25). W sprawie zakończonej wyrokiem TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) wskazano ponadto, że prawo do sądu obejmuje jeszcze jeden komponent, a mianowicie prawo do sądu należycie ukształtowanego pod względem podmiotowym, czyli co do cech, jakie powinny charakteryzować sędzię.

5.2 W niniejszej sprawie skarżący zarzucają, że regulacja przewidziana w art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. narusza konstytucyjne prawo przewidziane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a ściśle prawo do uruchomienia procedury przed organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym, a także prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, tj. gwarancji rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Skarżący wskazują, że kwestionowana regulacja jest wadliwa w zakresie, w jakim nie traktuje beczynności organu administracji publicznej jako przesłanki dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. W tej sprawie jest bezsporne, że przesłanką

konieczną do uruchomienia procedury przed sądem powszechnym w sprawie o odszkodowanie przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a. było uprzednie wyczerpanie drogi administracyjnej.

5.3. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że polski system prawny zna wiele procedur, które przed skierowaniem sprawy cywilnej na drogę sądową wymagają wyczerpania trybu przedsądowego. W niektórych wypadkach cywilne postępowanie sądowe jest z mocy przepisów szczególnych, zamieszczonych w innych aktach ustawodawczych niż kodeks postępowania cywilnego, poprzedzone postępowaniami, które można określić mianem przedsądowych lub prejurysdykcyjnych (K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7/8, s.11-12, P. Osowy, *Postępowanie administracyjne jako przykład procedury poprzedzającej postępowanie cywilne i jego wpływ na ochronę praw jednostki*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9, s. 74). Ich istota polega zasadniczo na tym, że w poszczególnych aktach prawnych ustawodawca przekazuje określone sprawy cywilne do właściwości organów administracji publicznej w celu załatwienia sprawy w formie decyzji. Przejście z drogi postępowania administracyjnego na drogę postępowania cywilnego następuje nie w drodze środków właściwych dla kontroli decyzji administracyjnej (odwołania do organu administracyjnego drugiej instancji, skargi do sądu administracyjnego), lecz za pomocą pozwu wszczynającego proces cywilny. Żądanie zawarte w pozwie nie jest skierowane na skontrolowanie decyzji administracyjnej, lecz zmierza do ustalenia lub zasądzenia określonego świadczenia (K. Piasecki, *op.cit.*, s. 22).

Trybunał już we wcześniejszym orzecznictwie stwierdzał, że prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie musi być ujmowane w sposób wykluczający orzecznictwo organów administracji w sprawach o charakterze prywatnoprawnym lub w sprawach o istotnych skutkach w zakresie prawa cywilnego (por. wyrok z 13 marca 1996 r., sygn. K. 11/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 9; wyrok z 14 listopada 2006 r., sygn. SK 41/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 150). Ustawodawca może wprowadzać (i wprowadza również w innych regulacjach niż badana w niniejszym orzeczeniu) rozwiązania prawne przewidujące rozstrzygnięcie określonego rodzaju spraw cywilnych przez organy administracji publicznej, o ile występuje racjonalny związek przedmiotu danej kategorii spraw z działalnością instytucji władzy publicznej i z prawem publicznym (administracyjnym).

5.4. Kwestionowana przez skarżących regulacja przewidziana w art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. zakłada opisany powyżej administracyjno-sądowy tryb dochodzenia roszczenia, które ma charakter cywilnoprawny (por. 160 § 2 k.p.a.). Ukształtowana w ten sposób przez ustawodawcę dwustopniowa procedura umożliwia zajęcie stanowiska przez organ administracji w dotyczącej go sprawie odszkodowania.

Z rozważań przedstawicieli doktryny wynika, że idea konstrukcji proceduralnej przewidzianej w art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. polegała na tym, że sprawę odszkodowania przysługującego od Skarbu Państwa załatwiał przede wszystkim organ administracyjny. Za takim rozwiązaniem przemawiały zarówno względy merytoryczne jak i praktyczne. Dla poszkodowanego wprowadzenie trybu administracyjnego postępowania odszkodowawczego tworzyło szansę prostszego załatwienia sprawy bez konieczności wchodzenia na drogę procesu cywilnego (E. Łętowska, *głosa do wyroku SN z 7 sierpnia 1981 r., sygn. akt IV CR 260/81*, OSP 1982, nr 5-6, poz. 69, s. 171, J. Kremis, *op.cit.*, s. 153, J. Jankowski, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o odszkodowanie dochodzone w trybie art. 160 § 5 kpa*, „Palestra” 1985, nr 9, s. 36). Postępowanie sądowe było bowiem przewidziane tylko wtedy, gdy strona była niezadowolona z rozstrzygnięcia

organu administracji publicznej orzekającego o odszkodowaniu w fazie przedsądowej. Nie zakładało się jednak, że do fazy postępowania sądowego musiało dojść. Umożliwienie administracyjnego trybu załatwienia sprawy miało przyczynić się do zredukowania liczby niepotrzebnych sporów sądowych. W literaturze podkreśla się przy tym, że ustawodawca, mając na uwadze rzeczywisty czas trwania procesów sądowych, celowo powierzył organom administracyjnym rolę organów przedsądowych w sprawach sporów o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwością decyzji administracyjnej, tym bardziej że procedura przedsądowa nie wymaga wyczerpania całego toku instancji administracyjnych, lecz jedynie wydania decyzji o odszkodowaniu w pierwszej instancji (por. E. Łętowska, *glosa do wyroku SN z 7 sierpnia 1981 r. ...s. 171*, J. Jankowski *op.cit.*, s. 36). Przyjęcie rozwiązania, że rozstrzygnięcie organu następuje w formie decyzji, wynika z tego, że decyzja administracyjna jest podstawową formą działania administracji w sprawach indywidualnych, poprzedzoną sformalizowanym postępowaniem.

Skutkiem wprowadzenia przez ustawodawcę w art. 160 k.p.a. obligatoryjnej administracyjnej procedury przedsądowej była tzw. czasowa niedopuszczalność drogi sądowej (zob. wyrok SN z 30 sierpnia 1988 r., sygn. akt IV CZ 111/88, OSP 1990, nr 1-3, poz. 187, postanowienie SN z 11 października 2002 r., sygn. akt V CK 252/02, OSNC 2003, nr 7-8, s. 47, uchwała SN z 21 sierpnia 2003 r., sygn. akt III CZP 51/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 156, s. 36, W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1998, s. 37-38, J. Jankowski, *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej – istota i skutki*, Acta UŁ Fol. Iur. 1982 nr 9, s. 31-67). Czasowe zamknięcie drogi sądowej występuje w wielu rodzajach postępowań ze względu na konieczność uprzedniego wyczerpania procedury administracyjnej, reklamacyjnej, ugodowej lub wewnątrzspółdzielczej (por. szczegółowo J. Gudowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza*, red. T. Ereciński, Warszawa 2007, s. 25). Wcześniejsze wniesienie pozwu prowadzi do jego odrzucenia przez sąd albo do przekazania sprawy właściwemu organowi.

5.5. Jednocześnie przyjmowano natomiast w orzecznictwie i literaturze, że w razie bezczynności organu w sprawie przyznania odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a., stronie przysługiwało na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. środek w postaci zażalenia do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Organ ten, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznaczał dodatkowy termin załatwienia sprawy (art. 37 § 2 k.p.a.). Jeśli nie doprowadziło to do wydania decyzji przez organ, stronie przysługiwało prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, natomiast od 1 stycznia 2004 r.: do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, a w dalszym toku instancji skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok z 5 marca 1997 r., sygn. akt II SAB 142/96, ONSA 1998, nr 1, poz. 17, postanowienie SN z 30 stycznia 2004 r., sygn. akt I CK 174/2003, niepubl.). W orzecznictwie i doktrynie przeważa przy tym pogląd, że procedura z art. 37 k.p.a. nie ma zastosowania w razie bezczynności naczelnego organu administracji publicznej. Oznacza to, że stronie przysługuje wówczas bezpośrednio prawo wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego (por. wyrok NSA z 15 czerwca 1993 r., IV SAB 1639/92, OSP 1995, nr 4, poz. 88, z aprobującą glosą J. Zimmermanna; wyrok z 16 czerwca 1998 r., sygn. akt IV SAB 12/98, niepubl.; wyrok NSA z 3 listopada 1999 r., sygn. akt I SAB 156/99, niepubl.; wyrok z 29 sierpnia 2000 r., sygn. akt I SAB 52/00, niepubl.; odmienny pogląd wyraził natomiast NSA w postanowieniu z 17 października 1997 r., sygn. akt IV SAB 31/97, z krytyczną glosą B. Adamiak, OSP 1998, nr 10, poz. 185).

5.6 W niniejszej sprawie skarżący nie kwestionują w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji samego obligatoryjnego przedsądowego trybu dochodzenia roszczeń

odszkodowawczych ani właściwości organów określonych w art. 160 § 4 k.p.a. Kwestionują natomiast rozwiązanie wynikające z literalnej wykładni art. 160 § 5 k.p.a. i utrwalonego orzecznictwa sądowego, a mianowicie to, że przesłanką otwarcia drogi sądowej przed sądem powszechnym w sprawie o odszkodowanie, przewidziane w art. 160 § 1, była tylko decyzja merytoryczna odmawiająca przyznania stronie odszkodowania w całości lub w części.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący upatrują niekonstytucyjności art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. w zakresie, w jakim kwestionowana regulacja opóźnia możliwość wniesienia powództwa o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa do sądu powszechnego. W opinii skarżących takie ukształtowanie procedury dochodzenia roszczeń odszkodowawczych narusza konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że ten konstytucyjny nakaz należy do proceduralnych gwarancji o szczególnym znaczeniu dla jednostki. Norma ta znajduje potwierdzenie w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Pojęcie „nieuzasadnionej zwłoki” jest jednak trudne do zdefiniowania w normie o takim stopniu ogólności jak norma konstytucyjna. Ocena zasadności zwłoki lub jej braku może bowiem być dokonywana w konkretnej sprawie przy uwzględnieniu jej charakteru, stopnia trudności (złożoności) i towarzyszących okoliczności (m.in. zachowania uczestników postępowania). W świetle zarzutów skarżących chodzi natomiast o to, czy przedstawiona wyżej ustawowa konstrukcja art. 160 § 4 i 5 k.p.a. może być potraktowana jako źródło nieuzasadnionej zwłoki w rozpatrzeniu sprawy przez sąd.

5.7. Doprowadzenie do wydania decyzji w sprawie odszkodowania przez organ administracyjny, opóźniający się z załatwieniem sprawy w terminie, za pomocą rozwiązań proceduralnych przewidzianych w postępowaniu administracyjnym oraz postępowaniu sądownoadministracyjnym mogło spowodować zaspokojenie interesów strony, bez potrzeby uruchamiania postępowania przed sądem powszechnym w wyniku wniesienia pozwu. Rozwiązania te co prawda opóźniały dostęp strony do sądu powszechnego, jeśli okazałyby się on niezbędny, mogły jednak doprowadzić do szybszego uzyskania przez stronę odszkodowania od Skarbu Państwa. To natomiast służyłoby realizacji prawa przewidzianego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej.

W niniejszej sprawie nie ma dowodów na istnienie stałych i powszechnych praktyk administracyjnych albo sądownoadministracyjnych, w świetle których procedury służące przeciwdziałaniu bezczynności organów administracyjnych musiałyby być ocenione jako nadmiernie długotrwałe. W szczególności nie zostało wykazane, że procedury te trwają z reguły dłużej niż „alternatywne” postępowanie przed sądami powszechnymi. Analiza stanu faktycznego w niniejszej sprawie wskazuje, że dochodzenie roszczenia odszkodowawczego w toku instancji przed sądami powszechnymi zajęło skarżącym ponad 6 lat. Ponadto z dokumentów, które są dostępne Trybunałowi Konstytucyjnemu, nie wynika, aby przed wystąpieniem z powództwem do sądu powszechnego skarżący wszczęli procedurę przewidzianą na wypadek bezczynności naczelných organów administracji publicznej i procedura ta okazała się nieefektywna.

5.8 W ocenie Trybunału kwestionowana przez skarżących regulacja nie powodowała zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonego prawa, lecz jedynie ją tymczasowo ograniczała. Nie można jednak przyjąć, że konstrukcja prawna przewidziana w art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. powoduje nieuzasadnioną zwłokę w

dochodzeniu roszczenia odszkodowawczego, ponieważ takie ukształtowanie procedury było usprawiedliwione przedstawionymi powyżej względami merytorycznymi i praktycznymi. Potencjalnie długi czas trwania procedury służącej zwalczaniu beczynności organów administracyjnych nie został przez skarżących wykazany. Występujące przypadki przedłużającej się beczynności organów administracyjnych należałoby traktować w kategoriach niedostatków stosowania prawa, a nie wad unormowania ustawowego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

#### 6. Ocena zgodności art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.1 Skarżący wskazują, że kwestionowana regulacja narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, Uzasadniając swoje stanowisko, porównują rozwiązania zawarte w kwestionowanym przepisie k.p.a. z trybem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych określonym w art. 261 § 5 ordynacji podatkowej. Osoby dochodzące roszczenia na podstawie ordynacji podatkowej mogą bowiem wystąpić z powództwem do sądu powszechnego w razie beczynności organu trwającej dwa miesiące, bez żadnych dodatkowych czynności, natomiast osoby dochodzące roszczenia na mocy art. 160 k.p.a. są – zdaniem skarżących – dyskryminowane, gdyż muszą wyczerpać w razie beczynności organu tryb przewidziany w k.p.a. oraz przepisach dotyczących postępowania przed sądami administracyjnymi. Również w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia różnicowania sytuacji prawnej stron postępowań określonych w art. 160 k.p.a. oraz art. 261 § 5 ordynacji podatkowej w zakresie dostępu do drogi sądowej w celu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa.

6.2 Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne jak i cechy różniące (por. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; wyrok z 28 maja 2002 r., sygn. P. 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; wyrok z 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65; wyrok z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3).

6.3 Zarzut formułowany w skardze konstytucyjnej dotyczy zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów dochodzących naprawienia szkody wyrządzonej na skutek wydania decyzji dotkniętej sankcją nieważności albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami k.p.a., w porównaniu z sytuacją podmiotów w postępowaniu w sprawach podatkowych, uregulowanym przepisami ordynacji podatkowej.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 261 ordynacji podatkowej został uchylony z dniem 1 stycznia 2007 r. przez art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2006 r. Nr 217, poz. 1590). Obecnie, zgodnie z art. 260 ordynacji podatkowej, do



odpowiedzialności odszkodowawczej stosuje się przepisy prawa cywilnego. Uchylenie omawianego przepisu nie wpływa na dopuszczalność porównania sytuacji prawnej stron postępowań normowanych z jednej strony przez art. 160 k.p.a., a z drugiej strony przez art. 261 ordynacji podatkowej w kontekście konstytucyjnej zasady równości, w odniesieniu do czasu, w którym te przepisy jeszcze obowiązywały.

Należy zauważyć, że początkowo obie wskazane sytuacje porównywane przez skarżących w niniejszej sprawie były unormowane jednolicie w art. 160 k.p.a. W 1997 r. została uchwalona ordynacja podatkowa, w wyniku czego nastąpiło zróżnicowanie unormowań, wobec wyodrębnienia postępowania w sprawach podatkowych z ogólnego postępowania administracyjnego. Należy wskazać, że zakres zastosowania art. 261 ordynacji podatkowej był szerszy niż art. 160 k.p.a., gdyż obejmował również odpowiedzialność państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji uchylonej w wyniku wznowienia postępowania lub wskutek uchylecia takiej decyzji. Stosownie do art. 261 § 3 ordynacji podatkowej, o odszkodowaniu dla strony, która poniosła szkodę na skutek zaistnienia okoliczności wymienionych w art. 260, orzeka organ podatkowy właściwy do uchylenia decyzji ostatecznej w wyniku wznowienia postępowania, 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, 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 beczynność organu obowiązane do wydania decyzji w sprawie odszkodowania za zrównaną z merytorycznym załatwieniem sprawy niekorzystnym dla strony.

6.4 Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że regulacja przewidziana w art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. odnosi się jednakowo do wszystkich podmiotów ubiegających się o odszkodowanie za szkody wyrządzone na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Zatem w zakresie regulacji kwestionowanej w skardze konstytucyjnej, tj. art. 160 k.p.a., nie występuje różnicowanie sytuacji poszczególnych kategorii podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji. Odmienności występują natomiast przy porównaniu rozwiązań prawnych zawartych w dwóch różnych ustawach.

Porównując przepisy art. 160 k.p.a. i art. 261 ordynacji podatkowej, nie można mówić o zróżnicowaniu traktowania podmiotów prawa według jakichś stałych cech istotnych (relevantnych). Cechy te bowiem mają charakter czysto sytuacyjny. Ten sam podmiot może być bowiem stroną zarówno w postępowaniu normowanym przez przepisy k.p.a., jak i w postępowaniu normowanym przez przepisy ordynacji podatkowej. Ustawodawcy można by ewentualnie postawić zarzut braku konsekwencji wobec różnicowania podobnych sytuacji. Byłby to jednak zarzut braku spójności konstrukcyjnej w porządku prawnym, nie zaś zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że ustawodawca korzysta z szerokiej swobody co do sposobu normowania stosunków społecznych. Granicą tej swobody jest zgodność z Konstytucją (por. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129, wyrok z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157). Należy przy tym podkreślić, że za odmiennym uregulowaniem ordynacji podatkowej w porównaniu z uregulowaniem w k.p.a. mogły przemawiać

szczególne racje, które w ogóle doprowadziły ustawodawcę do odrębnego unormowania ustawowego postępowania w sprawach podatkowych. Ustawodawca założył, że postępowanie podatkowe ma inną specyfikę niż ogólne postępowanie administracyjne, a ordynacja podatkowa ma charakter postępowania szczególnego. W ocenie Trybunału, nie można wysuwać skutecznego argumentu o charakterze konstytucyjnym, powołując się na postępowanie o szczególnym charakterze oraz specjalnych celach, i na tej podstawie czynić zarzut niekonstytucyjności do przepisu normującego postępowanie ogólne.

Niewątpliwie rozwiązanie legislacyjne, które przyjął ustawodawca w art. 261 § 5 ordynacji podatkowej, w większym stopniu zapewniało jednostkom dostęp do sądu powszechnego niż regulacja przewidziana w art. 160 § 5 w związku z art. 160 § 4 k.p.a. Konstrukcje proceduralne zapewniające prawo do sądu mogą być zróżnicowane; jedne gwarantują owo prawo w większym stopniu niż inne. Jednakże dla zarzutu niezgodności z Konstytucją nie jest wystarczające samo porównywanie ustaw między sobą, lecz ocena poszczególnych rozwiązań ustawowych w świetle standardów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny zwracał już wielokrotnie uwagę na to, że relacje pomiędzy normami zawartymi w ustawach zwykłych nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm. Kontrolując zaskarżone normy Trybunał rozstrzyga jedynie ich zgodność z normami konstytucyjnymi. Trybunał Konstytucyjny, kontrolując konstytucyjność zaskarżonych norm, nie obejmuje natomiast swoją kognicją rozwiązywania kwestii poziomej niespójności przepisów ustawowych (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 16-17, a także wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r. poz. 36 oraz 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

## 7. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

7.1 Skarżący kwestionują zgodność art. 160 § 4 k.p.a. z art. 2 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji.

7.2 Odnosząc się do wskazanego przez skarżących art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności aktu normatywnego, Trybunał podkreśla, że podstawy do ochrony konstytucyjnych wolności i praw w trybie skargi konstytucyjnej poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych postanowieniach Konstytucji (por. wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114). Trybunał nie kwestionuje poglądu, że naruszenie prawa do sądu, jednego z fundamentów państwa prawnego, jest równoznaczne z naruszeniem zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny miał już okazję sformułować pogląd, że ujęcie prawa do sądu w odrębnym przepisie Konstytucji nie oznacza, by zasada demokratycznego państwa prawnego została „okrojona”, gdyż prowadziłoby to do – nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie – deformacji tej zasady (por. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Jednak w sytuacji gdy Konstytucja zawiera konkretny przepis statuujący dane prawo czy wolność człowieka lub obywatela, podstawę kontroli konstytucyjnej powinien stanowić przede wszystkim ten właśnie przepis. Za podstawowe wzorce kontroli, relewantne z uwagi na treść zarzutów formułowanych pod adresem art. 160 § 5 w związku z § 4 k.p.a., Trybunał Konstytucyjny przyjął powołane w skardze konstytucyjnej przepisy art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu Trybunał

uznał, że nie ma potrzeby powoływania art. 2 Konstytucji jako podstawy kontroli w rozpoznawanej sprawie.

7.3 Z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, że skarga konstytucyjna służy w razie naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych. W związku z tak ukształtowanym modelem skargi konstytucyjnej należy podkreślić, że art. 6 ust. 1 Konwencji, wskazany przez skarżącego jako wzorzec badania konstytucyjności zaskarżonych przepisów, nie może stanowić wzorca konstytucyjności w tej procedurze. Art. 79 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje bowiem możliwości kwestionowania zgodności przepisów aktów normatywnych z umowami międzynarodowymi w trybie skargi konstytucyjnej.

Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji stanowi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. W wyroku z 20 lipca 2004 r. (sygn. SK 19/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „art. 45 ust. 1 Konstytucji uwzględnia zasadniczo zasady wyrażone w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych”.

7.4 Odnosząc się zaś do art. 91 ust. 2 Konstytucji jako konstytucyjnego wzorca kontroli, wskazanego przez skarżących w związku z przedstawionym powyżej art. 6 ust. 1 Konwencji, należy stwierdzić, że przepis ten nie statuuje żadnych praw ani wolności. Z kolei, art. 91 ust. 2 Konstytucji określa miejsce umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

7.5 Mając na uwadze powyższe, postępowanie w sprawie badania kwestionowanych przez skarżących przepisów z art. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 91 ust. 2 Konstytucji należało umorzyć jako niedopuszczalne.

7.6. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.