

42/4/A/2014

WYROK

z dnia 24 kwietnia 2014 r.

Sygn. akt SK 56/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego,
na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2014 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Juliusza Tarnowskiego i Marka Tarnowskiego z 11 stycznia 2011 r.
o zbadanie zgodności:
 - a) art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w związku z art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), w części ograniczającej do rzeczywistej szkody odszkodowanie za szkody powstałe od 17 października 1997 r., których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem, z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2004 r., w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody za szkody powstałe od 17 października 1997 r. (rozumiane jako poszczególne uszczerbki majątkowe wynikające ze zdarzenia będącego źródłem szkody, a powstające od tego dnia), których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem, z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) Zofii Flach z 23 sierpnia 2011 r. o zbadanie zgodności art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, w części ograniczającej do rzeczywistej szkody odszkodowanie za szkody powstałe od 17 października 1997 r., których źródłem były działania organu władzy publicznej niezgodne z prawem,

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 maja 2014 r. w Dz. U. poz. 607.

z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) Elżbiety Lubczyńskiej z 1 września 2011 r. oraz Jerzego Bidzińskiego z tej samej daty o zbadanie zgodności:

- a) art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim ogranicza odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji administracyjnej tylko do szkody rzeczywistej, nie obejmując utraconych korzyści w przypadku, gdy ich utrata nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed tą datą – to jest w zakresie odnoszącym się do treści, jaką przepisowi nadał punkt 2 uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- b) art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego ze względu na datę wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a nie ze względu na chwilę nastąpienia uszczerbku w postaci utraconych korzyści, z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2009 r. Nr 215, poz. 1675) w zakresie, w jakim ogranicza do rzeczywistej szkody odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej w przypadku, gdy wadliwą ostateczną decyzję administracyjną wydano przed 17 października 1997 r.:

a) jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

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, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Stany faktyczne skarg konstytucyjnych.

1.1. Do Trybunału Konstytucyjnego zostały wniesione cztery skargi konstytucyjne, których przedmiotem jest zbadanie zgodności z Konstytucją regulacji ograniczających jedynie do rzeczywistej szkody odszkodowanie z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych, w sytuacji gdy zostały one wydane przed wejściem w życie Konstytucji.

W stanie faktycznym pierwszej z nich skarżący Juliusz i Marek Tarnowscy byli spadkobiercami Jana Stefana Tarnowskiego, właściciela zabudowanej nieruchomości gruntowej w Warszawie. Nieruchomość ta przeszła na własność gminy m. st. Warszawa, a następnie Skarbu Państwa, na podstawie art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Decyzją Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z 5 marca 1952 r., utrzymaną w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z 15 maja 1952 r., odmówiono spadkobiercom właściciela ustanowienia prawa własności czasowej, skutkiem czego była sprzedaż 4 lokali w budynku znajdującym się na nieruchomości. Decyzją z 17 grudnia 1998 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z 1952 r. w części dotyczącej sprzedaży wskazanych lokali została wydana z naruszeniem prawa, a w pozostałym zakresie stwierdził jej nieważność. Decyzją z 5 marca 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z 1952 r., z wyłączeniem części tego rozstrzygnięcia, która dotyczyła sprzedanych lokali, a Prezydent m.st. Warszawy – decyzją z 10 października 2003 r. – ustanowił na rzecz skarżących prawo użytkowania wieczystego udziału w nieruchomości. Decyzjami z 29 maja i 30 czerwca 2006 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło, że decyzje dotyczące sprzedaży lokali nr 12 i 16 zostały wydane z naruszeniem prawa, ale wywołały nieodwracalne skutki prawne.

Skarżący początkowo występowali w trybie administracyjnym o przyznanie odszkodowania za sprzedane lokale (w 2001 r. i 2006 r.). Postępowania zakończyły się jednak niekorzystnymi dla nich rozstrzygnięciami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 25 września 2006 r. oraz Ministra Budownictwa z 13 września 2006 r. Pozwem z 4 grudnia 2006 r. skarżący wystąpili, wraz z innymi spadkobiercami, przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi m.st. Warszawy z żądaniem zapłaty odszkodowania za bezprawnie sprzedane lokale, w tym z tytułu utraconych korzyści związanych z możliwością korzystania z nich. Wyrokiem z 2 lutego 2010 r. (sygn. akt II C 2329/06) Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził na rzecz każdego z powodów odszkodowanie z tytułu naprawienia szkody, w pozostałym zaś zakresie oddalił powództwo. Opierając się na treści art. 160 § 1 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. lub kodeks postępowania administracyjnego), sąd odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02 (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; dalej: wyrok o sygn. K 20/02). Uznał jednak, że wyrok ten nie dotyczy rozpatrywanej sytuacji, ponieważ szkoda po stronie powodów powstała *in casu* z chwilą wydania decyzji z 1952 r. Powstanie szkody z dniem wydania wadliwej decyzji administracyjnej było przy tym niezależne od powstania dalszych skutków, w tym rozciągniętego w czasie uszczerbku w postaci utraconych korzyści w okresie od 17 października 1997 r. Wyrokiem z 15 lipca 2011 r. (sygn. akt I ACa 586/10) Sąd Apelacyjny w Warszawie utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji, dzieląc poczynione przezeń ustalenia prawne i odwołując się do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (OSNC nr 7-8/2011, poz. 75; dalej: uchwała o sygn. akt III CZP 112/10).

1.2. W stanie faktycznym drugiej skargi konstytucyjnej skarżąca Zofia Flach była jedynym spadkobiercą Kazimierza Rajtara – właściciela nieruchomości rolnej położonej w Krakowie składającej się z dwóch działek. Decyzją z 30 grudnia 1957 r. Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa orzekło o wywłaszczeniu przedmiotowej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa – Wojewódzkiego Zarządu Dróg Publicznych w Krakowie. Orzeczeniem z 31 października 1961 r. Urząd Spraw Wewnętrznych Prezydium Rady Narodowej w Krakowie przyznał spadkobiercom właściciela odszkodowanie, które jednak nigdy nie zostało wypłacone. Decyzją z 30 czerwca 2005 r. Minister Infrastruktury stwierdził wydanie decyzji dotyczącej jednej z działek z rażącym naruszeniem prawa, uznając jednak równocześnie, że wywołała ona nieodwracalne skutki prawne.

Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o przyznanie jej odszkodowania za utraconą nieruchomość w trybie administracyjnym. Decyzją z 6 czerwca 2007 r. Minister Budownictwa umorzył postępowanie w sprawie, wskazując, że w nowym stanie prawnym stronie przysługuje w tym zakresie droga sądowa przed sądem powszechnym. Następnie skarżąca wystąpiła przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Małopolskiemu z pozwem o zapłatę kwoty 719435,30 zł tytułem odszkodowania za utraconą nieruchomość, w tym 123885,30 zł z tytułu utraconych korzyści za okres od 17 października 1997 r. do dnia sporządzenia opinii przez biegłego. Wyrokiem z 10 listopada 2010 r. (sygn. akt I C 799/08) Sąd Okręgowy w Krakowie uwzględnił powództwo w całości. Wyrokiem z 10 maja 2011 r. (sygn. akt I ACa 70/11) Sąd Apelacyjny w Krakowie zmienił częściowo orzeczenie sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo skarżącej w zakresie żądania zapłaty odszkodowania z tytułu korzyści utraconych przez nią na skutek braku możliwości korzystania z nieruchomości. Sąd Apelacyjny oparł się przy tym na wykładni przyjętej w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10.

1.3. W stanie faktycznym trzeciej skargi konstytucyjnej skarżąca Elżbieta Lubczyńska była jedną z czterech spadkobierczyń Stanisława Jezierskiego – właściciela przedsiębiorstwa „Wytwórnia Wyrobów Gumowych Kryzolit” w Warszawie. Zarządzeniem Prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z 12 lutego 1951 r. ustanowiono przymusowy zarząd państwowy nad tym przedsiębiorstwem, a orzeczeniem Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 21 stycznia 1960 r. stwierdzono jego przejście na własność państwa. Decyzją nadzorczą z 24 listopada 2000 r. Minister Gospodarki stwierdził nieważność decyzji z 1951 r. i orzeczenia z 1960 r., a decyzją z 19 grudnia 2001 r. utrzymał w mocy te decyzje. Następnie decyzją z 2 lipca 2008 r. przyznał skarżącej odszkodowanie w granicach szkody rzeczywistej obejmującej wartość majątku ruchomego przedsiębiorstwa.

Skarżąca wraz z inną spadkobierczynią wniosła 9 grudnia 2008 r. pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Gospodarki z żądaniem zapłaty kwoty 452678 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści za okres od 17 października 1997 r. do 19 grudnia 2001 r. Wyrokiem częściowym z 28 września 2010 r. (sygn. akt I C 1136/08) Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił powództwo. Wyrokiem z 29 kwietnia 2011 r. (sygn. akt I ACa 1191/10) Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił jednak ten wyrok i oddalił powództwo. W uzasadnieniu tego orzeczenia powołał się na ustalenia dokonane w uzasadnieniu uchwały o sygn. akt III CZP 112/10.

1.4. W stanie faktycznym czwartej skargi konstytucyjnej skarżący Jerzy Bidziński był jedynym spadkobiercą współwłaścicieli przedsiębiorstwa „Młyn własność W. Michalski w Izbicy Kujawskiej, pow. Koło”. Zarządzeniem Ministra Przemysłu Drobego i Rzemiosła z 14 września 1951 r. ustanowiono przymusowy zarząd nad tym przedsiębiorstwem, a orzeczeniem Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości

z 13 listopada 1963 r. stwierdzono jego przejście na własność Skarbu Państwa. Decyzją nadzorczą z 23 kwietnia 2007 r. Minister Gospodarki stwierdził nieważność decyzji z 1951 r. i orzeczenia z 1963 r. Skarżący wystąpił z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Gospodarki z żądaniem zapłaty kwoty 606491 zł tytułem odszkodowania za wadliwe decyzje, w tym 229794 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści za okres od 17 października 1997 r. do 23 kwietnia 2007 r.

Wyrokiem z 29 kwietnia 2008 r. (sygn. akt I C 759/07) Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził na rzecz skarżącego kwotę 366327 zł wskutek częściowego uznania powództwa przez pozwanego, oddalił natomiast powództwo w zakresie dotyczącym utraconych korzyści. Wyrokiem z 20 marca 2009 r. (sygn. akt I ACa 1154/08) Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację skarżącego, uznając, że nie udowodnił on wysokości szkody i związku przyczynowego. Sąd nie zakwestionował jednak samej możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu korzyści utraconych wskutek wydania przed 1 września 2004 r. decyzji administracyjnych, których nieważność została stwierdzona po tej dacie. Wyrokiem z 11 maja 2011 r. (sygn. akt I CSK 378/09) Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną skarżącego. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia powołano się na uzasadnienie uchwały o sygn. akt III CZP 112/10.

2. Stanowiska skarżących.

2.1. Juliusz i Marek Tarnowscy oraz Zofia Flach wskazali, że wykładnia zaskarżonych przepisów przyjęta w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 prowadzi do naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, ignorując derogacyjne działanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02.

Po pierwsze, wskazali na wadliwość poglądu przyjętego w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10, zgodnie z którym hipotezą art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa zmieniająca lub ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw), nakazującego stosowanie art. 160 k.p.a. do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, są objęte wszystkie sytuacje, w których ostateczna decyzja administracyjna (dotknięta uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a.) została wydana przed 1 września 2004 r. To znaczy, że art. 5 ustawy zmieniającej nakazuje stosować art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2004 r., także do sytuacji, w których decyzja nadzorcza została wydana po tej dacie, jeżeli tylko decyzja wadliwa została wydana jeszcze przed nią.

Po drugie wskazali, że niekonstytucyjna jest wykładnia przyjmująca, iż jeżeli ostateczna, wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed wejściem w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji. Wskazali, że literalna wykładnia tez i uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02 wskazuje na wolę Trybunału objęcia działaniem art. 77 ust. 1 Konstytucji wszelkich uszczerbków majątkowych ujawnionych po wejściu w życie Konstytucji (a wynikających z niezgodnego z prawem działania organów władzy), niezależnie od daty wydania decyzji administracyjnej będącej źródłem szkody. Zdaniem skarżących, przez odmienną wykładnię przyjętą w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 na powrót do systemu wprowadzone zostało brzmienie art. 160 § 1 k.p.a., uznane w wyroku Trybunału o sygn. K 20/02 za niezgodne z Konstytucją.

Skarżący poddali także krytyce wyrażoną we wskazanej uchwale koncepcję jedności szkody oraz wskazali, że tylko skutkowe jej ujęcie pozostaje w zgodności z dyferencyjną metodą wyceny uszczerbków majątkowych. W świetle tej metody

dla ustalenia szkody konieczne jest stwierdzenie, jakie następstwa wywołało naruszenie danego dobra w całokształcie interesów poszkodowanego, a nie w odniesieniu tylko do dobra bezpośrednio dotkniętego naruszeniem.

Po trzecie, skarżący wskazali, że wykładnia przyjęta w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, gdyż zachodzi „nieuzasadniona żadnymi wartościami konstytucyjnymi różnica w reżimach odpowiedzialności”, a kryterium oddzielającym zastosowanie nowego od dawnego reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa jest jedynie arbitralnie przyjęta w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 data wydania decyzji stanowiącej źródło szkody, bez uwzględnienia daty ujawnienia się skutków takiej bezprawnej decyzji (w postaci szkody).

2.2. W uzasadnieniach skarg konstytucyjnych Elżbiety Lubczyńskiej i Jerzego Bidzińskiego wskazano, że wykładnia zaskarżonych przepisów przyjęta w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 jest niezgodna z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Narusza bowiem prawo skarżących do pełnego odszkodowania za wydanie decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem przez wykluczenie możliwości dochodzenia wynagrodzenia szkody polegającej na utracie korzyści nawet w wypadku, gdy utrata tych korzyści nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji. Powyższe prawo podmiotowe jest zaś zagwarantowane – zdaniem skarżących – w Konstytucji od dnia jej wejścia w życie, a zatem odnosi się do strat majątkowych poniesionych po 16 października 1997 r.

Skarżący wskazali, że dla oceny konstytucyjności wskazanych przez nich przepisów decydujące znaczenie ma pojęcie szkody. Wskazano, że w orzecnictwie i literaturze występuje koncepcja jedności szkody – zakładająca, iż szkoda jest zawsze jedna, oraz koncepcja zakładająca szkodę obrachunkową, która składa się z różnych powiązanych ze sobą postaci szkody. W ich ocenie przyjęcie koncepcji jedności szkody zaprezentowanej w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 prowadzi do uznania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02 za niezrozumiałą i wewnętrznie sprzeczną. Zdaniem skarżących, prawo podmiotowe do odszkodowania powinno być oceniane na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., ale z uwzględnieniem obowiązywania Konstytucji od 17 października 1997 r. Stąd poszkodowani wadliwą decyzją wydaną wcześniej mogą domagać się pełnego odszkodowania za okres od wejścia w życie Konstytucji.

Skarżący podnieśli ponadto, że art. 160 § 1 k.p.a., o treści nadanej mu uchwałą o sygn. akt III CZP 112/10, narusza zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), w odniesieniu do realizacji zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawa do pełnego odszkodowania. Następuje bowiem zróżnicowanie tego prawa tylko ze względu na czas wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a okoliczność ta „leży wyłącznie po stronie władzy publicznej”. Zróżnicowanie to – zdaniem Elżbiety Lubczyńskiej i Jerzego Bidzińskiego – zależy zatem od okoliczności przypadkowych z punktu widzenia obywatela. Według skarżących, przyjęcie takiej wykładni spowodowało nieuprawnione pogorszenie sytuacji prawnej osób, względem których wydano wadliwe decyzje administracyjne przed 17 października 1997 r., w stosunku do osób, względem których takie decyzje zostały wydane po wejściu w życie Konstytucji. Osoby należące do pierwszej grupy pozbawione zostały odszkodowania z tytułu utraconych korzyści za okres po wejściu w życie Konstytucji tylko dlatego, że wadliwe decyzje administracyjne zostały w stosunku do nich wydane przed 17 października 1997 r., i to choćby nawet negatywne skutki tychże decyzji, w postaci utraty korzyści, nastąpiły po tej dacie.

3. Stanowisko Marszałka Sejmu.

W piśmie z 23 maja 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., a obejmującej korzyści utracone od 17 października 1997 r., nakazuje stosować art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu wskazał, że istotą problemu w sprawie jest ocena skutków prawnych sytuacji, w której zdarzenie wyrządzające szkodę (wadliwa decyzja administracyjna) nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji, skutki tego zdarzenia w postaci utraconych korzyści następują później, zaś prejudykat potwierdzający wadliwość pierwotnej decyzji (decyzja nadzorcza) zostaje wydany po wejściu w życie ustawy zmieniającej, a więc od 1 września 2004 r. Zdaniem Marszałka Sejmu, przedmiotem oceny w sprawie powinna być przyjmowana w orzecznictwie norma nakazująca stosowanie w takiej sytuacji art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r. Przedmiotem kontroli w sprawie powinien być więc jedynie art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim odnosi się do czasowych aspektów stosowania art. 160 § 1 k.p.a. i art. 417¹ § 2 k.c. Wynika to z tego, że art. 160 § 1 k.p.a. został uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej i może być stosowany wyłącznie na podstawie i w zakresie wskazanym w art. 5 tej ustawy. Zastosowanie więc art. 160 § 1 k.p.a., którego skutkiem jest obniżenie lub odmowa zasądzenia odszkodowania przysługującego skarżącym, stanowi konsekwencję przyjętej przez sądy wykładni reguł prawa międzyczasowego zawartych w ustawie zmieniającej. Z tego też względu, w świetle treści art. 39 ustawy o TK, nie jest konieczne orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a., gdyż ochrona konstytucyjnych praw i wolności skarżących może zostać zapewniona wskutek zakresowego stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji intertemporalnej zawartej w art. 5 ustawy zmieniającej.

W swoim stanowisku Marszałek Sejmu dokonał analizy przytoczonych przez skarżących wzorców konstytucyjnych, a zwłaszcza art. 77 ust. 1 Konstytucji, w kontekście uzasadnień: uchwały Sądu Najwyższego o sygn. akt III CZP 112/10 oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02. Uznał, że dla oceny konstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej, w zakresie określonym we wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego skargach konstytucyjnych, podstawowe znaczenie ma orzeczenie przez Trybunał – w wyroku o sygn. K 20/02 – o zakresowej derogacji art. 160 § 1 k.p.a. w odniesieniu do szkód wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej po wejściu w życie Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu zaskarżony art. 5 ustawy zmieniającej w brzmieniu, jaki „nadała mu” uchwała o sygn. akt III CZP 112/10, w istocie pomija skutki prawne wyroku Trybunału o sygn. K 20/02, „przywracając” przepisowi art. 160 § 1 k.p.a. pełną skuteczność w odniesieniu do decyzji wydanych w okresie przed wejściem w życie Konstytucji także w zakresie, w jakim ich skutkiem jest pozbawienie osób poszkodowanych kompensacji szkody w postaci utraconych korzyści powstałych już po wejściu w życie Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, „prokonstytucyjna wykładnia celowościowa” normy intertemporalnej zawartej w art. 5 ustawy zmieniającej, powinna uzasadniać takie rozumienie tego przepisu, które pozwoliłoby uznać doniosłość prawną nie tylko momentu wydania samej wadliwej decyzji administracyjnej, będącej źródłem szkody, ale także chwili wystąpienia uszczerbku w postaci *lucrum cessans*. Taka „prokonstytucyjna

wykładnia” powinna prowadzić do uznania, że odrębnymi „zdarzeniami” w rozumieniu tego przepisu są uszczerbki w majątku poszkodowanego (w postaci utraconych korzyści), które nastąpiły po wejściu w życie Konstytucji. Pozwoliłoby to bowiem na ich indemnizację oraz realizację podmiotowego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej w sposób odpowiadający standardowi konstytucyjnemu ustalonymu przez Trybunał w wyroku o sygn. K 20/02. W świetle tego wyroku przepisy intertemporalne nie mogą bowiem – zdaniem Marszałka Sejmu – stanowić podstawy przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. ograniczenia obowiązku odszkodowawczego do uszczerbków w postaci rzeczywistej straty w odniesieniu do „korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji”.

4. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

Prokurator Generalny w piśmie z 2 lipca 2013 r. wystąpił o uznanie, że art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim, w przypadku powstania szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 17 października 1997 r., której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 tej ustawy stwierdzono po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, nie obejmuje odszkodowaniem korzyści utraconych od 17 października 1997 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz wystąpił o umorzenie w pozostałym zakresie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Prokurator Generalny uznał, że przedstawiony w skargach konstytucyjnych problem dotyczy zgodności z Konstytucją art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim, w przypadku szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed wejściem w życie Konstytucji nie obejmuje on kompensacją uszczerbków w postaci korzyści utraconych wskutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, których utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny podkreślił, że podstawą ostatecznych rozstrzygnięć w sprawach skarżących był art. 160 § 1 k.p.a., a nie art. 5 ustawy zmieniającej. Tylko bowiem pierwszy z tych przepisów określa zakres kompensacji należny poszkodowanym w wypadku zaistnienia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej. Artykuł 5 ustawy zmieniającej w żaden zaś sposób nie określa zakresu obowiązku odszkodowawczego Skarbu Państwa, ani nie wynika z niego norma ograniczająca należne odszkodowanie do rzeczywistej szkody.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, sprawy wniesione przez Juliusza i Marka Tarnowskich oraz Elżbietę Lubczyńską są tożsame ze sprawą, która stała się przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. K 20/02. W obu tych sprawach wadliwe decyzje administracyjne zostały wydane przed wejściem w życie Konstytucji, a stwierdzenie ich nieważności nastąpiło po wejściu w życie Konstytucji, ale przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, występuje więc w tych sprawach tożsamość przedmiotu kontroli ze sprawą o sygn. K 20/02, czego skutkiem jest zaistnienie przesłanki *ne bis in idem*. Rodzi to konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny odwołał się do argumentacji zawartej w wyroku Trybunału o sygn. K 20/02. Wskazał, że z dniem ogłoszenia tego wyroku art. 160 § 1 k.p.a., w części dotyczącej ograniczenia do rzeczywistej szkody odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, został wyeliminowany z porządku prawnego, a derogacja ta miała zastosowanie do szkód powstałych od 17 października 1997 r. Do wszystkich stanów ukształtowanych od tego dnia obowiązuje więc, w zakresie odpowiedzialności władzy publicznej, zasada pełnej kompensacji. Z twierdzenia tego Prokurator Generalny

wyprowadził zasadę, zgodnie z którą po wejściu w życie Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji nie było dopuszczalne ograniczenie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej do uszczerbków w postaci rzeczywistej szkody.

Na poparcie swoich poglądów Prokurator Generalny odwołał się także do pojęcia szkody, które przyjmowane jest w prawie cywilnym. Wskazał, że jako szkodę traktuje się w doktrynie tej gałęzi prawa bądź samo naruszenie dóbr poszkodowanego, bądź sam skutek takiego naruszenia. Podzielił drugie z prezentowanych stanowisk i wskazał, że wielość uszczerbków (szkód) może składać się na tzw. szkodę obrachunkową, która w sensie obliczeniowym może łącznie obejmować kilka szkód „o różnej cywilnoprawnej postaci” (szkody rzeczywistej oraz szkody w postaci utraconych korzyści) albo tylko jedną z nich. Możliwa jest więc wielość odrębnych szkód będących następstwem jednego zdarzenia. Z tych też względów odrzucił przyjęte w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 założenie o jedności szkody.

5. Postępowanie w sprawie.

Na mocy zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2012 r. oraz 14 lutego 2013 r. wymienione skargi konstytucyjne – ze względu na tożsamość przedmiotową – zostały połączone do łącznego rozpoznania, pod wspólną sygnaturą SK 56/12.

28 marca 2014 r. do sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego zostało zwrócone zawiadomienie wysłane skarżącemu Markowi Tarnowskiemu o wyznaczeniu terminu rozprawy z adnotacją urzędu pocztowego: „adresat zmarł”. W piśmie z 31 marca 2014 r. pełnomocnik skarżącego poinformował Trybunał Konstytucyjny, że skarżący Marek Tarnowski zmarł 15 marca 2013 r.; pełnomocnik nie ma informacji, czy i na czym rzecz doszło do stwierdzenia nabycia spadku po nim.

II

Na rozprawie 24 kwietnia 2014 r. stawili się pełnomocnicy skarżących oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Pełnomocnicy skarżących podtrzymali wszystkie zarzuty zawarte w skargach, przy czym pełnomocnik Jerzego Bidzińskiego skupił się na wykazaniu braku podstaw do umorzenia postępowania w sprawie tego skarżącego.

Uczestnicy postępowania udzielili odpowiedzi na pytania sędziów. W końcowych wystąpieniach powtórzyli stanowiska sformułowane na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnienia wstępne.

1.1. Skutki śmierci skarżącego Marka Tarnowskiego.

W związku z informacją pełnomocnika o śmierci skarżącego Marka Tarnowskiego, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy uzasadnione jest kontynuowanie postępowania w zakresie objętym skargą konstytucyjną, którą wniósł on łącznie z Juliuszem Tarnowskim.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa zdecydowanie pogląd, że śmierć skarżącego nie stanowi sama w sobie ani przyczyny zawieszenia, ani umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki

TK z: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85 oraz 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31, a także postanowienie TK z 27 maja 2009 r., sygn. SK 53/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 81). Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie przychylił się do stanowiska wyrażonego w tych orzeczeniach, nie podzielając zarazem poglądu odmiennego wyrażonego w postanowieniu TK z 9 marca 1999 r., sygn. SK 10/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 27.

Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia to, że Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając skargę, rozstrzyga o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Ustalenie przez Trybunał niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji) i powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego. Ma więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu. Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji każdy z nich może żądać wznowienia postępowania, w którym podważony przepis stanowił podstawę rozstrzygnięcia o jego prawach i obowiązkach.

Z tych względów w sprawach o sygn. SK 15/00, SK 4/02 oraz SK 53/08 Trybunał Konstytucyjny nie uznał, by w razie śmierci skarżących należało – na podstawie art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – odpowiednio stosować przepisy art. 174 § 1 pkt 1 oraz art. 180 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.). Odpowiednie stosowanie przepisów tego kodeksu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza bowiem, że niektóre z tych przepisów w ogóle nie znajdują zastosowania bądź z uwagi na odmienną regulację danego zagadnienia w ustawie o TK, bądź z powodu ich nieadekwatności (bezpředmiotowości) w tym postępowaniu. Nie budzi też wątpliwości fakt, że odesłanie w art. 20 ustawy o TK ma charakter pomocniczy (zob. A. Zieliński, *Zakres stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Palestra” z. 7-8/1998, s. 54).

Ponadto w sprawach o sygn. SK 15/00 oraz SK 4/02 Trybunał wskazał, że przesłanki umorzenia postępowania – wymienione w ustawie o TK – stanowią katalog zamknięty. Co prawda wskazano wśród nich niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), jednak to nie znaczy, że chodzi tutaj o te same przyczyny, które powodują skutek w postaci umorzenia postępowania na gruncie kodeksu postępowania cywilnego. Zdarzenie, jakim jest śmierć skarżącego, nie eliminuje możliwości osiągnięcia celu postępowania toczącego się w sprawie skargi konstytucyjnej, którym jest usunięcie z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Odrębności charakteryzujące postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej w stosunku do postępowań sądowych są więc na tyle istotne, że uzasadniają bardzo ostrożne stosowanie przesłanek zawieszenia lub umorzenia postępowania. Przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby w znaczącym stopniu możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie badania konstytucyjności przepisów prawa. Byłoby też niemożliwe do uzgodnienia z interesem ogólnym, którego ochrona jest istotną przesłanką postępowania toczącego się w sprawie skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że racjonalność przedstawionego stanowiska jest szczególnie widoczna na tle niniejszej sprawy, w ramach której rozpoznaniu podlegają cztery połączone skargi konstytucyjne pochodzące od różnych podmiotów.

1.2. Dopuszczalność rozpoznania skargi Jerzego Bidzińskiego.

Uczestnicy postępowania, zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny, wyrazili przekonanie o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi Jerzego Bidzińskiego. Wskazali przy tym istnienie dwóch powodów uzasadniających konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Sejm zwrócił uwagę na przekroczenie określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK terminu wniesienia skargi. Skarżący zmieścił się wprawdzie w 3-miesięcznym terminie do jej wniesienia, jednak błędnie założył, że termin ten biegł od doręczenia mu prawomocnego wyroku Sądu Najwyższego z 11 maja 2011 r., sygn. akt I CSK 378/09, oddalającego skargę kasacyjną. Tymczasem, zdaniem Marszałka, termin ten powinien być liczony od doręczenia prawomocnego rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie o odszkodowanie, zapadłego 20 marca 2009 r. Z kolei Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że o treści wyroku Sądu Apelacyjnego prawomocnie oddalającego roszczenia odszkodowawcze Jerzego Bidzińskiego nie zadecydowała kwestionowana przez skarżącego regulacja prawna, tj. art. 160 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego), lecz dokonana przez sąd odwoławczy ocena materiału dowodowego przedstawionego w sprawie. Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał bowiem, że powód nie udowodnił faktu poniesienia szkody w postaci utraty korzyści, a także nie udowodnił związku przyczynowego między wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej a utraconymi korzyściami. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora Generalnego, ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji nie miałoby wpływu na treść prawomocnego wyroku w sprawie, na tle której skierowana została skarga konstytucyjna Jerzego Bidzińskiego. Oznacza to konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny podzielił ocenę Prokuratora Generalnego, iż podstawą wydania wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie Jerzego Bidzińskiego nie były zaskarżone przepisy. Oznacza to brak spełnienia jednego z przewidzianych w art. 79 ust. 1 Konstytucji warunków dopuszczalności skargi. Gdyby zatem skarżący twierdził, że to ów wyrok Sądu Apelacyjnego jest orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o jego prawach, postępowanie podlegałoby umorzeniu, nawet przy zachowaniu terminu do wniesienia skargi. Rzecz jednak w tym, że w przypadku Jerzego Bidzińskiego orzeczeniem, które zostało wydane na podstawie kwestionowanych przez niego przepisów jest wyrok Sądu Najwyższego oddalający skargę kasacyjną. To w uzasadnieniu tego wyroku Sąd odwołał się wprost do art. 160 § 1 k.p.a. i – ze względu na kwestionowaną w skardze interpretację tego przepisu – w sposób ostateczny zadecydował o oddaleniu roszczeń powoda w zakresie naprawienia szkody w postaci nieuzyskanych korzyści.

Ponieważ ostatecznym orzeczeniem o prawach skarżącego, opartym na kwestionowanych przez niego przepisach, jest wyrok Sądu Najwyższego, termin do wniesienia skargi należy liczyć od daty doręczenia tego właśnie wyroku. Tym samym nieuzasadniony okazuje się zarzut przekroczenia terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

W konsekwencji Trybunał przyjął, że nie istnieją przesłanki umorzenia postępowania w sprawie skargi Jerzego Bidzińskiego.

2. Przedmiot kontroli konstytucyjnej.

2.1. Problem konstytucyjny w sprawie.

2.2.1. Zagadnienie, przedstawione przez skarżących do rozstrzygnięcia przez Trybunał, dotyczy zakresu czasowego zastosowania art. 160 § 1 k.p.a. Przepis ten stanowił: „Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie”. Zawarte w cytowanym przepisie ograniczenie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy

publicznej jedynie do poniesionej przez poszkodowanego rzeczywistej szkody w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76 zostało uznane za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W punkcie drugim wskazanego wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że jego punkt pierwszy „znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Wyrok Trybunału został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 30 września 2003 r. (Dz. U. Nr 170, poz. 1660) i w tym dniu art. 160 § 1 k.p.a. utracił moc obowiązującą w części, w jakiej został uznany za niezgodny z Konstytucją.

2.1.2. Następnie cały art. 160 k.p.a., wraz z zaskarżonym paragrafem ograniczającym zakres odszkodowania, został uchylony 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; dalej: ustawa zmieniająca lub ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw). Ustawa ta wprowadziła do ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c. lub kodeks cywilny) nowe przepisy regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej (art. 417 – 417² k.c.). Z punktu widzenia rozpatrywanych skarg istotne jest podkreślenie, że – po nowelizacji – cywilnoprawne reguły, zakładające między innymi naprawienie szkody zarówno w zakresie poniesionej straty, jak i nieuzyskanych korzyści (art. 361 § 2 k.c.), odnoszą się także do naprawienia szkód wyrządzonych wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej.

2.1.3. Kwestie intertemporalne związane z uchYLENIEM art. 160 k.p.a. reguluje art. 5 ustawy zmieniającej, zgodnie z którym do „zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 kodeksu cywilnego, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed jej wejściem w życie. Efektem wskazanej regulacji intertemporalnej jest stosowanie, do stanów prawnych powstałych pod rządem dawnego prawa, które trwają nadal także pod rządem nowej ustawy, prawa dotychczasowego, czyli obowiązującego przed zmianą. Niestety, art. 5 ustawy zmieniającej nie rozstrzygnął wielu problemów prawnych związanych ze zmianą prawa, w szczególności – nie określił jednoznacznie, jakie przepisy należy stosować w wypadku, gdy decyzja nadzorcza została wydana już po uchYLENIU art. 160 k.p.a. (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 6 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 101/08, OSNC nr 4/2009, poz. 57, z glosami J. Parchomiuka, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 10/2009, poz. 106; J. Jastrzębskiego, „Państwo i Prawo” nr 4/2010, s. 130-136 oraz J. Kremisa, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 3/2010, poz. 32 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 9 lipca 2009 r., sygn. akt III CZP 47/09, „Biuletyn Sądu Najwyższego” nr 7/2009, s. 10 z glosą Ł. P. Supery, „Monitor Prawniczy” nr 9/2010, s. 528-531 i krytycznymi uwagami w artykule J. Forystka i A. Starczewskiego, *Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawną decyzją administracyjną*, „Przegląd Sądowy” nr 4/2010, s. 28-41). W ocenie Trybunału, liczne, zgłaszane w literaturze i dostrzegalne w orzecnictwie, wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania przytoczonej reguły intertemporalnej rozstrzygnęła dopiero uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (OSNC nr 7-8/2011, poz. 75; dalej: uchwała o sygn. akt III CZP 112/10). Teza pierwsza tej uchwały doprecyzowała zakres zastosowanych w art. 5 ustawy zmieniającej pojęć: „zdarzeń i stanów prawnych”. Sąd Najwyższy przyjął, że: „Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.”. Sąd Najwyższy powiązał zatem wybór podstawy prawnej roszczenia odszkodowawczego ze zdarzeniem prawnym w postaci wydania wadliwej

decyzji administracyjnej będącej źródłem stanu prawnego niezgodnego z prawem, a nie – z wydaniem decyzji nadzorczej, która położyła mu kres. W drugiej tezie uchwały Sąd Najwyższy przyjął, że: „Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji”.

2.1.4. Jak zgodnie wskazują skarżący, treść przywołanej drugiej tezy uchwały o sygn. akt III CZP 112/10 zdecydowała o oddaleniu przez sądy ich roszczeń odszkodowawczych w zakresie, w jakim obejmowały one korzyści utracone od chwili wejścia w życie Konstytucji. Jednocześnie wszyscy skarżący zakładają, że gdyby sądy określiły należne im odszkodowania, opierając się na art. 160 § 1 k.p.a. w kształcie, jaki został mu nadany przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02, uzyskaliby rekompensatę w oczekiwanej wysokości. Innymi słowy, skarżący kwestionują nie przepisy ustaw, czy to przepis będący materialnoprawną podstawą przyznania odszkodowania – art. 160 § 1 k.p.a., czy to przepis intertemporalny zawarty w art. 5 ustawy zmieniającej, lecz normę, jaką z przepisów tych wywiódł Sąd Najwyższy. Skarżący oczekują potwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że także w ich sprawach, mimo zmiany stanu prawnego, aktualność zachowuje wyrok o sygn. K 20/02, który ograniczenie odszkodowania do rzeczywistej straty uznał za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Kontrolowana norma prawna.

2.2.1. Wobec rozbieżności stanowisk uczestników postępowania co do rzeczywistego przedmiotu kontroli konstytucyjnej, najpierw należało rozstrzygnąć, czy kwestionowany art. 160 § 1 k.p.a. był w ogóle podstawą wydania ostatecznego orzeczenia o prawach skarżących, co stanowi podstawową przesłankę kwestionowania przepisu w trybie skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Odpowiedź na tak zadane pytanie jest pozytywna: przepis ten znalazł zastosowanie w sprawach skarżących i stanowił podstawę oddalenia powództw odszkodowawczych w zakresie, w jakim obejmowały one roszczenia o naprawienie szkody w postaci korzyści utraconych od 17 października 1997 r. Sądy stosowały art. 160 § 1 k.p.a. na podstawie normy intertemporalnej wyrażonej w art. 5 ustawy zmieniającej. Wobec uchylenia przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej całego art. 160 k.p.a., gdyby ustawodawca nie przewidział rozwiązania przejściowego (w postaci art. 5 ustawy zmieniającej), stosowanie w sprawach skarżących uchylonego przepisu k.p.a. jako podstawy roszczeń odszkodowawczych dochodzonych przed sądem byłoby wątpliwe. Wątpliwość ta dotyczyłaby w szczególności spraw skarżących Juliusza i Marka Tarnowskich, Zofii Flach i Jerzego Bidzińskiego, gdyż – co Trybunał podkreślił wyżej (cz. III, pkt 2.1.3) – decyzje nadzorcze w sprawach tych skarżących zapadły już po uchyleniu art. 160 k.p.a. przez ustawę zmieniającą (w odniesieniu do Juliusza i Marka Tarnowskich były to decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 29 maja i 30 czerwca 2006 r.; w odniesieniu do Zofii Flach była to decyzja Ministra Infrastruktury z 30 czerwca 2005 r.; w odniesieniu do Jerzego Bidzińskiego była to decyzja Ministra Gospodarki z 23 kwietnia 2007 r.). W sprawach skarżących Juliusza i Marka Tarnowskich, Zofii Flach i Jerzego Bidzińskiego sądy zastosowały uchylony art. 160 k.p.a. dzięki interpretacji art. 5 ustawy zmieniającej, jaką przyjął Sąd Najwyższy w pierwszej tezie uchwały o sygn. akt III CZP 112/10.

2.2.2. Na marginesie Trybunał stwierdził, że innym możliwym rozwiązaniem kwestii intertemporalnej było zastosowanie przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji nadzorczych, tj. art. 417¹ § 2 k.c., co gwarantowałoby pełny zakres odszkodowania. Gdyby jednak Sąd Najwyższy ustalił taką właśnie wykładnię art. 5 ustawy zmieniającej, pojawiłby się problem przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej

wadliwymi decyzjami sprzed blisko pół wieku (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 lipca 2009 r., sygn. akt III CZP 47/09, „Biuletyn Sądu Najwyższego” nr 7/2009, s. 10). Skarżący, zapewne świadomi tego niebezpieczeństwa, nie podważają konstytucyjności normy płynącej z art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, w kształcie nadanym jej przez Sąd Najwyższy w pierwszej tezie uchwały o sygn. akt III CZP 112/10. Kwestionują natomiast drugą tezę tejże uchwały, ograniczającą zakres odszkodowania przysługującego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w ten sposób, że – w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez wadliwą decyzję administracyjną wydaną przed dniem wejścia w życie Konstytucji – nie obejmuje ono korzyści utraconych wskutek wydania decyzji, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

2.2.3. Trybunał przyznaje, że – ze względu na charakter prawny uchwały o sygn. akt III CZP 112/10 (por. art. 61 § 6 i art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r. poz. 499) – w orzecznictwie sądowym została ukształtowana jednolita, powszechna i stała wykładnia art. 5 ustawy zmieniającej, która zakłada konieczność zastosowania w opisywanych sprawach art. 160 § 1 k.p.a., w brzmieniu wykluczającym dochodzenie przez poszkodowanych uszczerbków w postaci utraconych korzyści wówczas, gdy wadliwa decyzja będąca źródłem szkody została wydana przed wejściem w życie Konstytucji. Tak właśnie rozumiana norma stała się podstawą oddalenia przez sądy roszczeń skarżących, co stanowi niezbędną przesłankę kontroli konkretnej, dokonywanej w trybie skargowym.

2.2.4. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że przedmiot zaskarżenia stanowi norma zbudowana na podstawie dwóch przepisów:

- art. 160 § 1 k.p.a., który determinował treść ostatecznych rozstrzygnięć w sprawach skarżących, w zakresie, w jakim upatrują oni naruszenia przysługujących im konstytucyjnych praw – prawa do odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem władzy publicznej obejmującego zarówno rzeczywistą szkodę, jak i utracone korzyści,

- art. 5 ustawy zmieniającej, który – choć nie stanowił bezpośredniej podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach skarżących (por. postanowienie TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 46/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 66) – umożliwił jednak sądom zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w sprawach skarżących, mimo że wadliwe decyzje administracyjne w ich sprawach zapadły przed wejściem w życie tego przepisu i – w trzech wypadkach – zostały wzruszone po jego uchyleniu.

W rozpoznawanej sprawie kontroli konstytucyjnej jest zatem poddana norma ograniczająca do wysokości rzeczywistej straty zakres odszkodowania za szkody wyrządzone przez decyzje administracyjne wydane przed wejściem w życie Konstytucji.

2.2.5. Trybunał podkreśla, że norma ta nie była jeszcze przedmiotem kontroli konstytucyjnej, a w szczególności nie była oceniana w wyroku o sygn. K 20/02. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem nie tylko przed uchyleniem przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej art. 160 k.p.a. i wprowadzeniem do kodeksu cywilnego regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania władzy publicznej, lecz – jednocześnie – przed wejściem w życie art. 5 ustawy zmieniającej i dniem wydania uchwały o sygn. akt III CZP 112/10, które ukształtowały nowy stan prawny w opisywanym zakresie.

3. Art. 77 ust. 1 Konstytucji jako podstawowy wzorzec kontroli.

3.1. Szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

3.1.1. Jako podstawowy wzorzec konstytucyjności w sprawie wszyscy skarżący wskazują art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Chociaż w chwili wejścia w życie Konstytucji w systemie prawa polskiego obowiązywały przepisy regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (przede wszystkim: art. 417-420 k.c.; art. 160 k.p.a.; art. 487 i nast. ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 13, poz. 96, ze zm.), ujmujące szeroko tę odpowiedzialność, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 (OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 256) stwierdził, że wejście w życie Konstytucji z 1997 r., wraz z nowym ujęciem tej odpowiedzialności w art. 77 ust. 1 Konstytucji, w żadnym razie nie może być traktowane jako jedynie potwierdzenie czy swoista proklamacja samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych.

Pomijając ogólną prezentację znaczenia art. 77 ust. 1 Konstytucji dla systemu prawa polskiego i zasadniczych zmian w dotychczasowym ujęciu odpowiedzialności władzy publicznej (por. szerzej zamiast wielu Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2/2004; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006), Trybunał zwrócił uwagę na wykładnię tego elementu normy konstytucyjnej przywołanej jako wzorzec kontroli, który ma znaczenie dla rozpatrywanej sprawy. Nadając rangę konstytucyjną prawu do naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej, ustrojodawca nie określił ani charakteru, ani zakresu szkody objętej tym prawem, ani trybu, w jakim można dochodzić naprawienia szkody. Nie oznacza to jednak pełnej swobody ustawodawcy kształtowania regulacji; jej konstytucyjne ramy można rekonstruować zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

3.1.2. Punktem wyjścia jest założenie, zgodnie z którym interpretacja użytego w art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcia szkody wymaga sięgnięcia do pojęć cywilistycznych (zob. wyroki TK: o sygn. SK 18/00 oraz o sygn. K 20/02). Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 18/00: „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” (cz. IV, pkt 3 uzasadnienia). Pojęcie szkody nie zostało zdefiniowane w przepisach kodeksu cywilnego. W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się często, że szkoda rozumiana powinna być w sposób potoczny jako uszczerbek, jakiego w swych dobrach lub interesach doznała określona osoba, jeśli są to dobra lub interesy prawnie chronione. Bardziej prawidłowe jest jednak traktowanie pojęcia szkody w sposób technicznoprawny. W tym znaczeniu szkoda jest różnicą między stanem dóbr poszkodowanego powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby to zdarzenie nie nastąpiło (zob. zamiast wielu M. Kaliński, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014, s. 81-82). Szkoda nie jest więc tożsama z pojedynczym uszczerbkiem czy sumą poszczególnych uszczerbków, ale stanowi prawną kwalifikację wpływu zdarzenia szkodzącego na majątek poszkodowanego. Konieczną konsekwencją takiego definiowania szkody stanowi twierdzenie, że skutkiem czynu niedozwolonego jest jedna szkoda i, co za tym idzie, jedno roszczenie odszkodowawcze (zob. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa

1978, s. 61-62; P. Sobolewski, *Zasada jedności szkody*, „Studia Iuridica” tom 47/2007, s. 244-246; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 56 i nast. oraz przytaczane tam wypowiedzi doktryny). Zasadzie jedności szkody nie stoi na przeszkodzie to, że pewne konsekwencje zdarzenia, które ją wywołały, ujawniają się etapami (por. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie...*, s. 61; M. Kaliński, *Szkoda...*, s. 56-57). Sam fakt zwiększania się rozmiarów szkody nie wpływa zatem na konieczność przyjęcia tezy o istnieniu wielu szkód.

3.1.3. W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 18/00 znajdujemy też wskazanie, że „Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2” (cz. IV, pkt 3). Odwołanie się przez Trybunał do art. 361 § 2 k.c. prowadzi wprost do uznania, że – jeśli chodzi o szkodę majątkową – dyrektywą konstytucyjną jest naprawienie szkody w pełnym jej zakresie, tj. obejmującym (w myśl powołanego przepisu) „straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono”. Na takie rozumienie szkody i obowiązku jej naprawienia powołują się wprost skarżący.

3.2. Dopuszczalność ograniczenia zakresu odszkodowania.

3.2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wykładnia art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być dokonywana z uwzględnieniem perspektywy wykraczającej poza statuowaną w art. 361 § 2 k.c. zasadę pełnego odszkodowania. Wynika to przede wszystkim z autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych, których rozumienie nie może się ograniczać do sensu nadanego im na gruncie ustaw (zob. wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7; cz. III, pkt 4.2.2.2). Patrząc na art. 77 ust. 1 Konstytucji z perspektywy norm konstytucyjnych można wskazać, że – z jednej strony – u podstaw zobowiązania organów do naprawiania szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem wykonywania władzy publicznej leży wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu; obowiązek odszkodowawczy znajduje swe uzasadnienie w naruszeniu przez dany organ wyznaczonych mu przez prawo granic działania (bezprawność). Z drugiej strony, podstawę roszczeń osób poszkodowanych odnaleźć można w art. 30 Konstytucji, traktującym o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, oraz w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gwarantujących – najogólniej ujmując – ochronę praw majątkowych. Należy podkreślić, że godność człowieka Trybunał traktuje jako wartość najwyższą i niepodlegającą ograniczeniu. Stąd też ranga przepisów gwarantujących naprawienie szkody na osobie (majątkowej i niemajątkowej), polegającej na naruszeniu dóbr osobistych mających swe źródło w godności (zwłaszcza życia, zdrowia, wolności człowieka). Trybunał Konstytucyjny w kilku orzeczeniach zajął stanowisko, że poszanowanie godności ludzkiej musi znajdować odzwierciedlenie w przepisach odszkodowawczych, w szczególności wtedy gdy statuują one odpowiedzialność władzy publicznej wobec poszkodowanego (por. wyrok Trybunału z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97, dotyczący przedawnienia roszczeń deliktowych na osobie). Inaczej należy natomiast określić zakres obowiązku naprawienia szkody na mieniu, gdyż będąc korelatem przepisów konstytucyjnych statuujących ochronę praw majątkowych, może być ograniczany z poszanowaniem zasad wskazanych w tychże przepisach (art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 Konstytucji).

3.2.2. W ocenie Trybunału, szczególna surowość odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, widoczna w zestawieniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności deliktowej, wyraża się przede wszystkim w ukształtowaniu tej odpowiedzialności jako obiektywnej, oderwanej od winy funkcjonariuszy państwa. Nie ma natomiast podstaw, by z art. 77 ust. 1 Konstytucji wyprowadzać bezwzględną zasadę

naprawienia, w każdym wypadku, wszystkich elementów szkody polegającej na uszczupleniu praw majątkowych. Wbrew twierdzeniu skarżących, art. 77 ust. 1 Konstytucji przesądza tylko o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu. Wprawdzie w wyroku o sygn. SK 18/00 dla określenia szkody Trybunał odwołał się do wyrażającego zasadę pełnego odszkodowania art. 361 § 2 k.c., jednak już w wyroku o sygn. K 20/02 wskazał, 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) [...] nawet [więc] 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” (cz. III, pkt 2.5 uzasadnienia). W uzasadnieniu wyroku Trybunału z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128, stwierdzono, że Konstytucja nie zawiera ogólnego, normatywnego „wzorca” odpowiedzialności odszkodowawczej (na podobieństwo art. 415 k.c.), nawet w sferze poddanej częściowo regulacji konstytucyjnej, tzn. odpowiedzialności za bezprawne działania władzy publicznej. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, Trybunał stwierdził wprost, że „Z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść prawa do pełnego odszkodowania” (cz. III, pkt 4.2.2.2 uzasadnienia). Dalej Trybunał odnotował brak konstytucyjnego wskazania, jaka szkoda podlega naprawieniu i – w konsekwencji – uznał, że „Te kwestie nie są regulowane na poziomie konstytucyjnym, lecz na poziomie ustawy zwykłej” (tamże).

3.2.3. Trybunał Konstytucyjny przyjął zatem, że mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia szkód wyrządzonych w warunkach art. 77 Konstytucji mogą być zróżnicowane, ze względu na odmienną ustawową unormowaną tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji. Fragmenty te, na przykład określenie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu, muszą jednak podlegać ocenie z punktu widzenia zachowania przez ustawodawcę proporcjonalności i racjonalności (tak wyrok Trybunału o sygn. K 20/02, cz. III, pkt 5.3 uzasadnienia). Samo ograniczenie zakresu kompensacji w danej ustawie nie zawsze uzasadnia wniosek co do niekonstytucyjności analizowanego przepisu. Jeśli jednak takie ograniczenie nie znajduje podstawy w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, stanowi ono naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki Trybunału z: 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03; OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 17 oraz 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62).

3.2.4. Jedynie na marginesie głównych rozważań Trybunał stwierdził, że istnienie w każdej sytuacji pełnego obowiązku odszkodowawczego, a więc takiego, który, tak jak w prawie cywilnym, obejmowałby zarówno poniesione straty – *damnum emergens*, jak i niezyskane korzyści – *lucrum cessans*, nie wynika z innych przepisów konstytucyjnych wskazanych w skargach, w tym z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli przepisów regulujących zakres obowiązku odszkodowawczego.

4.1. Dotychczasowe stanowisko Trybunału co do czasowego zakresu stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji.

4.1.1. Z dotychczasowych ustaleń Trybunału wynika, że podczas określania zakresu obowiązku odszkodowawczego regulowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasada pełnego odszkodowania, której modelowe ujęcie wyraża art. 361 § 2 k.c., nie jest wiążąca. Jednak – zdaniem Trybunału – w rozpatrywanej obecnie sprawie kwestia zakresu obowiązku kompensacji wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie ma znaczenia rozstrzygającego. Podstawowym problemem jest bowiem dopuszczalność dokonania oceny konstytucyjności zaskarżonej normy z punktu widzenia wzorca kontroli, jakim jest art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie decyzje nadzorcze w sprawach wszystkich skarżących zapadły pod rządem obowiązującej Konstytucji, a w trzech wypadkach nawet już po wprowadzeniu do kodeksu cywilnego przepisów wypełniających na poziomie ustawowym konstytucyjną zasadę odpowiedzialności władzy publicznej za działania niezgodne z prawem, jednak decyzje administracyjne będące źródłem szkody zostały wydane na długo przed konstytucjonalizacją tej zasady. Zdaniem Trybunału, wskazany wzorzec konstytucyjny jest nieadekwatny do przeprowadzenia kontroli zaskarżonych przepisów w zakresie, w jakim mają stanowić podstawę naprawienia szkód doznanych przez skarżących. Tezę tę uzasadniają niżej przedstawione argumenty.

4.1.2. Za nieadekwatnością art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w tej sprawie przemawia dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w kilku orzeczeniach uznał już, że brak podstaw prawnych do obejmowania standardami wynikającymi z tego przepisu okresu przed 17 października 1997 r.

Zasadniczy argument uzasadniający to stanowisko odnaleźć można w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/02, na który powołują się skarżący. Orzeczenie to należy rozpatrywać w kontekście wydanego wcześniej wyroku o sygn. SK 18/00, który – dostosowując przepisy kodeksu cywilnego do standardu konstytucyjnego – nie określił ram czasowych swego zastosowania. Stało się to przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i wątpliwości w literaturze (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2002 r., sygn. akt I CKN 581/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 11/2002, poz. 143 z uwagami krytycznymi w tym zakresie M. Kępińskiego – tamże s. 565-566; wyrok Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt I CKN 229/01, Lex nr 121724; I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 1-2/2002, s. 94 i 103-104). Odpowiedzią na nie miał być wyrok o sygn. K 20/02, a zwłaszcza wskazanie w jego punkcie drugim, że dzień wejścia w życie Konstytucji stanowi czasową granicę wstecznego działania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 18/00, który to wyrok – w stosunku do obowiązującej wówczas regulacji kodeksu cywilnego – istotnie rozszerzył zakres odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 20/02 Trybunał stwierdził wyraźnie, że „konstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę 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” (cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia). Zanim nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do odszkodowania, ustawodawca „dywersyfikując hipotezy norm określających wypadki, w których dochodzi do wyrządzenia szkody przez władzę publiczną (...) – korzystał ze swej konstytucyjnie niekwestionowanej swobody decyzyjnej” (cz. III, pkt 4.9 uzasadnienia; tak samo wyrok Trybunału z 1 września 2006, sygn. SK 14/05 oraz postanowienie Trybunału z 16 listopada

2010 r., sygn. Ts 308/08, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 429). Z założenia, że dopiero art. 77 ust. 1 Konstytucji dokonał konstytucjonalizacji prawa podmiotowego do odszkodowania, wynika, że norma, którą ten przepis wyraża, znajduje zastosowanie do niezgodnych z prawem działań organów władzy publicznej, które zaistniały po jego wejściu w życie; nie stosuje się jej do zdarzeń prawnych poprzedzających tę chwilę. Dotyczy to w równym stopniu odpowiedzialności za wydanie decyzji administracyjnej, jak i odpowiedzialności za inne działania władcze, np. wydanie orzeczeń sądowych, działań prawodawczych.

W tym kontekście istotne znaczenie ma ponowne podkreślenie, że – jak jednoznacznie wynika z uzasadnienia wyroku o sygn. K 20/02 – za moment wyrządzenia szkody Trybunał uznał wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, nie zaś wydanie decyzji nadzorczej, która „ułatwia (...) tylko od strony dowodowej i proceduralnej dochodzenie odszkodowania” (cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia). Trybunał w niniejszym składzie podzielił ten pogląd. Tylko bowiem wydanie wadliwej decyzji może być uznane za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz realizujących jego treść przepisów kodeksu cywilnego. Decyzja nadzorcza (uchylająca decyzję wadliwą lub stwierdzająca jej nieważność) nie jest źródłem szkody, lecz wyrazem zgodnego z prawem postępowania, zmierzającego do usunięcia naruszenia prawa. Ma ona charakter prejudycjalny, w zakresie możliwości dochodzenia przez poszkodowanego jego praw przed odpowiednim organem państwowym. W świetle powyższego, sentencja wyroku o sygn. K 20/02 nie może być odczytywana jako równoznaczna z uznaniem, że z art. 77 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do odszkodowania w pełnym zakresie (obejmującym rzeczywiście poniesioną stratę i nieuzyskane korzyści za okres od wejścia w życie Konstytucji), niezależnie od czasu wydania decyzji administracyjnej będącej źródłem szkody.

4.1.3. Stanowisko przyjęte w wyroku o sygn. K 20/02 zostało potwierdzone w kolejnych orzeczeniach.

W wyroku z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08 (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że „od 17 października 1997 r. istniała materialna podstawa roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu” (cz. III, pkt 6.1. uzasadnienia) i dlatego uznał istnienie obowiązku odszkodowawczego państwa, mimo że do września 2004 r. brak było przepisów określających tryb dochodzenia roszczenia za tzw. bezprawie judykacyjne. Z punktu widzenia obecnie rozpatrywanej sprawy istotne jest uznanie przez Trybunał, że granicę czasową odpowiedzialności za niezgodne z prawem orzeczenie wyznacza moment wejścia w życie Konstytucji, a obowiązek odszkodowawczy państwa został powiązany z datą wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę, tj. uprawomocnienia się orzeczenia.

W postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46), Trybunał Konstytucyjny kontrolował także wywodzoną z art. 5 ustawy zmieniającej normę intertemporalną, zgodnie z którą wyłączone jest stosowanie art. 417¹ § 4 k.c. do szkód wyrządzonych przez niewydanie aktu normatywnego, jeśli obowiązek wydania przewidywał przepis prawa przed 17 października 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd o braku podstaw do obejmowania tego okresu standardami wynikającymi z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stał na stanowisku, że gwarancja płynąca z tego przepisu znajduje zastosowanie do szkód powstałych na skutek zaniechania legislacyjnego jedynie wówczas, gdy obowiązek wydania aktu powstał od 17 października 1997 r. Podkreślając zasadniczą

zmianę konstytucyjnych standardów stanowienia prawa, jaka nastąpiła po wydaniu aktów nacjonalizacyjnych, z którymi skarżący wiązał swe roszczenie, Trybunał uznał za konieczne przyjęcie założenia, że „ustawodawca konstytucyjny, kreując poszczególne prawa i wolności jednostki, w tym w szczególności prawo do naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, czynił to w sposób odpowiedzialny, biorąc pod uwagę możliwości państwa wynagradzania tychże szkód” (cz. II, pkt 4.6 uzasadnienia).

Także w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 46/12, znalazło się stwierdzenie, że „zasięg uwzględniania przez sądy wyroku Trybunału [o sygn. K 20/02] podczas stosowania art. 160 § 1 k.p.a. wynika bezpośrednio z treści jego sentencji, a przede wszystkim z jej punktu drugiego przesadzającego, iż orzeczenie «znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji». Zatem nie art. 5 ustawy [zmieniającej], lecz treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego [o sygn. K 20/02] o mocy powszechnie obowiązującej (...) stanowi przyczynę wyróżniania na płaszczyźnie prawa dawnego (tj. art. 160 § 1 k.p.a.) dwóch norm podzielonych w czasie” (cz. II, pkt 3.2 uzasadnienia). Postępowanie o sygn. SK 46/12 zostało jednak umorzone ze względu na to, że skarżący kwestionowali przepis, który nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w ich sprawie.

4.2. Uogólnienie reguły dotyczącej zastosowania wzorca z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

4.2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowana wykładnia pozostaje w zgodności zarówno z ogólną zasadą intertemporalną odnoszącą się do wejścia w życie przepisów Konstytucji, jak i z *ratio legis* art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ obowiązująca Konstytucja nie zawiera własnych przepisów intertemporalnych, przyjmuje się, że powinna być stosowana na przyszłość. Kwestia ewentualnego „przechwytywania” przez jej standardy zdarzeń z przeszłości może stanowić przedmiot dyskusji. Jednak w odniesieniu do art. 77 ust. 1 Konstytucji stosowanie reguły ogólnej, tzn. działania Konstytucji na przyszłość, jest szczególnie uzasadnione, gdyż – jak wskazano w orzecznictwie – sens tego przepisu wyraża się w przeniesieniu ciężaru dolegliwości (alokacji ryzyka) związanej z wadliwym działaniem władzy publicznej z poszkodowanego podmiotu na państwo (por. wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08). Niezależnie od tego, że przepisy ustaw obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji przewidywały odpowiedzialność władzy publicznej, to jednak – na poziomie konstytucyjnym – przeniesienie tego ryzyka zostało w sposób wyraźny dokonane dopiero od 17 października 1997 r.; alokacja ryzyka nie może obejmować stanów prawnych sprzed wejścia w życie Konstytucji. W konsekwencji, z punktu widzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone podczas wykonywania władzy publicznej, w powojennej historii należy wyróżnić trzy okresy: 1) okres przedkonstytucyjny, trwający do 16 października 1997 r., kiedy była ona regulowana tylko przepisami ustaw zwykłych (przede wszystkim kodeksów: cywilnego i postępowania administracyjnego, 2) okres przejściowy, trwający od 17 października 1997 r. do 31 sierpnia 2004 r., tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, kiedy przepisy kodeksowe były współstosowane z art. 77 ust. 1 Konstytucji (w tym okresie zasadnicze znaczenie dla kształtu odpowiedzialności miał wyrok Trybunału o sygn. SK 18/00), 3) okres od 1 września 2004 r., kiedy nastąpiła tzw. operacjonalizacja art. 77 ust. 1 Konstytucji na poziomie przepisów ustawowych (przede wszystkim kodeksu cywilnego); od tego momentu konstytucyjne prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej znajduje pełną, ustawową

realizację (por. wyrok o sygn. SK 34/08, cz. III, pkt 6.1 uzasadnienia oraz postanowienie o sygn. SK 26/09, cz. II, pkt 4.1 uzasadnienia).

4.2.2. Pogląd, że skutki wejścia w życie art. 77 Konstytucji nie rozciągają się na okres przed 17 października 1997 r., jest nie tylko ustabilizowany w orzecznictwie trybunalskim, na co wskazują wyżej powołane orzeczenia, ale jest też przyjmowany w doktrynie (por. zamiast wielu Z. Radwański, *Zmiany w kodeksie cywilnym dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, „Monitor Prawniczy” nr 21/2004, s. 971; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 312; M. Ziółkowski, glosa do uchwały SN z 19 maja 2009 r., sygn. akt III CZP 139/08, „Państwo i Prawo” nr 3/2011, s. 130). W konsekwencji nawet uznanie możliwości bezpośredniego stosowania przez sądy jej art. 77 ust. 1 nie zmienia oceny, że przepis ten nie odnosi się do okresu przedkonstytucyjnego (por. E. Łętowska, glosa do wyroku SN z 15 maja 2000 r., sygn. akt II CKN 293/00, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 12/2000, poz. 188, s. 633). Zapewnienie efektywności normie konstytucyjnej przyznającej prawo do odszkodowania, w odniesieniu do naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej oznacza, że pełna rekompensata (obejmująca także nieuzyskanie korzyści) należy się, gdy decyzja wyrządzająca szkodę została wydana w okresie przejściowym, mimo braku w tym czasie przepisu ustawowego, zapewniającego taki zakres odszkodowania (jest to skutek wyroku o sygn. K 20/02). Realizacja tzw. *effet utile* normy konstytucyjnej nie wymaga natomiast, by odpowiedzialność wyprowadzoną z art. 77 ust. 1 Konstytucji stosować do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, zwłaszcza gdy prawo obowiązujące przewidywało naprawienie szkody, a roszczenia poszkodowanych w rzeczywistości były (i są nadal) uwzględniane.

4.2.3. Jak wskazał Trybunał w postanowieniu o sygn. SK 26/09, „ocena zdarzeń prawnych z przeszłości według obecnie obowiązujących standardów konstytucyjnych powinna być konsekwentna, tzn. w całości musi być przeprowadzona z uwzględnieniem tychże standardów” (cz. II, pkt 4.6 uzasadnienia). Trybunał w stanie faktycznym sprawy uznał za niedopuszczalne, aby ziszczenie się pewnych, wybranych przez skarżącą, elementów normy prawnej oceniać według standardów obowiązującej Konstytucji, innych zaś – według standardów poprzednio obowiązujących. Stąd też, w ocenie składu orzekającego, nie jest możliwe swego rodzaju „przechwycenie” stanu istniejącego pod rządem dawnego prawa przez nowe przepisy, zwłaszcza gdy taki zabieg prowadzi do pomieszania różnych reżimów odszkodowawczych.

Odnosząc tę tezę do sytuacji skarżących w rozpatrywanej sprawie, należy odrzucić możliwość konstruowania roszczenia odszkodowawczego na podstawie różnych reżimów prawnych. Każdy ze skarżących doznał jednej szkody, określanej według teorii różnicy. O tym, które elementy szeroko pojmowanego majątku poszkodowanego są uwzględniane w ramach szacowania takiej szkody (tylko rzeczywiste straty czy także nieuzyskane korzyści), decyduje art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji. Z kolei art. 160 § 6 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed 17 października 1997 r., decyduje o sposobie obliczania terminu dochodzenia roszczenia o naprawienie takiej szkody. Nie sposób przyjąć, że z chwilą wejścia w życie Konstytucji reżim odpowiedzialności odszkodowawczej państwa zmienił się w ten sposób, że jedna szkoda – określana według teorii różnicy – od tego momentu ulega podziałowi na poszczególne uszczerbki. Oznaczałoby to, że do 16 października 1997 r. taka jedna szkoda określana byłaby według art. 160 § 1 k.p.a. i obejmowałaby różnicę w majątku poszkodowanego ograniczoną do rzeczywistej straty, natomiast za okres od 17 października 1997 r. szkoda taka określana byłaby według art. 361 § 2 k.c. i obejmowałaby różnicę w majątku, w skład której wchodziłaby zarówno rzeczywista strata, jak i nieuzyskane korzyści. Przedawnienie roszczenia o jej naprawienie podlegałoby

natomiast w określonym zakresie regulacji wynikającej z art. 160 k.p.a., w pozostałym zaś regulacji wynikającej z kodeksu cywilnego.

Wbrew stanowisku skarżących, konieczność wyodrębnienia szkód narastających od chwili wejścia w życie Konstytucji nie wynika z wyroku Trybunału o sygn. K 20/02. To prawda, że w punkcie drugim sentencji Trybunał użył słowa „szkoda” w liczbie mnogiej („szkód powstałych”). Trudno jednak na podstawie tego fragmentu sentencji uznać, tak jak to czynią skarżący, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 20/02 wprost odrzucił przyjmowaną w doktrynie prawa cywilnego zasadę jedności szkody (por. wątpliwości, które zgłasza, L. Bosek, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 511–512). Zastosowaną formę gramatyczną należy tłumaczyć raczej tym, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – ze względu na moc powszechnie obowiązującą – mają zastosowanie do wszystkich „szkód poniesionych” przez jakiekolwiek podmioty po wejściu w życie Konstytucji (w rozumieniu wskazanym już powyżej), a nie jedynie do szkody poniesionej przez konkretny podmiot, w którego sprawie zostało skierowane pytanie prawne do Trybunału.

4.2.4. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że obecne rozstrzygnięcie wpisuje się w dotychczasową linię orzecznictwa Trybunału, odnoszącą konstytucyjny standard odpowiedzialności władzy publicznej do zdarzeń prawnych (deliktów władzy publicznej), które miały miejsce od 17 października 1997 r.

4.3. Argumenty związane ze stanem faktycznym rozpoznawanych skarg.

4.3.1. Za decydujący o nieadekwatności art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca w niniejszej sprawie Trybunał uznał argument odnoszący się wprost do rozpatrywanych skarg: wszystkie są związane ze zdarzeniami prawnymi, które miały miejsce w okresie przed uchwaleniem kodeksu postępowania administracyjnego i na wiele lat przed wejściem w życie art. 160 k.p.a. w brzmieniu kwestionowanym przez skarżących. Konieczne jest zaakcentowanie tego pominiętego, a – w ocenie Trybunału – istotnego dla rozstrzygnięcia, wspólnego elementu stanów faktycznych, na tle których skargi te zostały sformułowane.

We wszystkich czterech sprawach wadliwe decyzje administracyjne, *de facto* wywłaszczeniowe, zostały wydane na podstawie aktów prawnych składających się na proces nacjonalizacji, jaki dokonał się w Polsce po drugiej wojnie światowej. Spadkodawcy skarżących należeli do licznej grupy obywateli w sposób systemowy pozbawionych przez władze komunistyczne prywatnej własności. Podjęte w stosunku do nich decyzje wywłaszczeniowe należały do wydawanych masowo aktów, które w sumie – na skutek przejęcia przez państwo nieruchomości i środków produkcji – doprowadziły do zmiany ustroju społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do Juliusza i Marka Tarnowskich była to decyzja Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z 5 marca 1952 r. wydana na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski); w odniesieniu do Zofii Flach była to decyzja Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa z 30 grudnia 1957 r. wydana na podstawie art. 1, art. 10 i art. 21 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31); w odniesieniu do Elżbiety Lubczyńskiej były to zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z 12 lutego 1951 r. oraz orzeczenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 21 stycznia 1960 r.; w odniesieniu do Jerzego Bidzińskiego były to zarządzenie Ministra Przemysłu Drobno i Rzemiosła z 14 września 1951 r. oraz orzeczenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 13 listopada 1963 r.,

wydane na podstawie szerokiej interpretacji art. 1 ust. 3 dekretu w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego z dnia 16 grudnia 1918 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 67, ze zm.).

4.3.2. Decyzje zmierzające do nacjonalizacji mienia, także w sprawach skarżących, zostały wydane pod rządem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, ze zm.), które to rozporządzenie utraciło moc wraz z wejściem w życie kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem 31 grudnia 1960 r. (art. 195 § 2 w związku z art. 196 k.p.a. w ich pierwotnym brzmieniu). Prezentacja stanu prawnego co do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa pod rządem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1928 r., obowiązującego w chwili wydania decyzji wywłaszczeniowych dotyczących spadkodawców skarżących, jest w niniejszej sprawie zbędna. Wystarczy wspomnieć, że w tym czasie możliwość uzyskania naprawienia szkody była iluzoryczna, mimo formalnego obowiązywania korzystnych dla poszkodowanego przepisów (por. J. Borkowski, *Uwagi o podstawach prawnych roszczenia odszkodowawczego w przepisach postępowania administracyjnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 820-821). Dowodzi tego przykład skarżącej Zofii Flach, której poprzednikowi prawnemu przyznano odszkodowanie, nigdy jednak niewypłacone.

Kwestionowany w skargach art. 160 § 1 k.p.a. został wprowadzony do kodeksu postępowania administracyjnego dopiero ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8) z mocą obowiązującą od września 1980 r., a zatem ponad 20 lat od wydania decyzji będących źródłem szkód doznanych przez skarżących. Zgodnie z przepisem przejściowym, art. 13 ust. 2 tej ustawy, odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. służyło, gdy uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji bądź stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., nastąpiło od wejściu w życie ustawy, tj. od 1 września 1980 r.

4.3.3. Zdaniem Trybunału, nieadekwatność art. 77 ust. 1 Konstytucji do oceny art. 160 k.p.a. jest szczególnie wyraźna wówczas, gdy ten ostatni przepis stanowi podstawę roszczeń o naprawienie szkód wyrządzonych decyzjami administracyjnymi wydanymi w okresie, który – z perspektywy obowiązującej Konstytucji – należy określić jako czas systemowego bezprawia. U podstaw art. 77 ust. 1 Konstytucji leży bowiem założenie, że władza publiczna działa w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Delikt polegający na wydaniu decyzji administracyjnej naruszającej obowiązujące przepisy stanowi incydent w funkcjonowaniu władzy, który nie powinien się zdarzyć. Takie założenie leży też u podstaw art. 417¹ § 2 k.c., przewidującego naprawienie szkody. Tymczasem zdarzenia będące źródłem szkód doznanych przez skarżących nie były incydentami polegającymi na naruszeniu obowiązującego prawa przez organ wydający decyzję administracyjną, do których to sytuacji odnosi się art. 77 ust. 1 Konstytucji (a także art. 417¹ § 2 k.c.), lecz stanowiły wypadki zastosowania przez organy administracji aktów generalnych i abstrakcyjnych (dekretów, ustaw) przewidujących odjęcie lub ograniczenie własności. Były zatem stosowaniem w praktyce aktów legislacyjnych niezgodnych z podstawowymi standardami państwa prawa. Urzeczywistniały bezprawie legislacyjne, które – gdyby miało miejsce współcześnie – stanowiłoby podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych zgodnie z art. 417¹ § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodny z prawem akt legislacyjny. Należy dodać, że zdarzały się też decyzje wydawane bez jakiegokolwiek podstawy prawnej oraz faktyczne przejęcia majątku bez decyzji, ale za pełną aprobatą organów władzy, gdyż wpisywało się to w prowadzoną przez nie politykę nacjonalizacji.

W ocenie Trybunału, zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może wywołać skutku, który chcą osiągnąć skarżący, i nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli

konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. traktowanego jako podstawa przyznania rekompensaty za szkody powstałe w procesie nacjonalizacji.

4.3.4. Za adekwatnością art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli nie przemawia też wyrok Trybunału o sygn. K 20/02, który skarżący traktują jako rozstrzygający – na ich korzyść – kwestię zakresu należnego im odszkodowania. Uznanie, że odnosi się on – w sposób generalny – do wszystkich wypadków wyrządzenia szkody przez wydanie aktu administracyjnego, także do decyzji wywłaszczeniowych wydanych w sprawach skarżących, stanowi nadinterpretację jego tezy, zwłaszcza tezy drugiej. Aby ustalić zakres zastosowania omawianego wyroku oraz jego rzeczywistą treść, konieczne jest zwrócenie uwagi na okoliczności jego wydania.

W wyroku o sygn. K 20/02 Trybunał nie wyłączył wprawdzie wprost jego zastosowania do decyzji wydawanych przed wejściem w życie kodeksu postępowania administracyjnego, jednak zarówno przedmiot oceny, jak i niektóre fragmenty uzasadnienia wskazują, że orzeczenie odnosi się do deliktów władzy administracyjnej, które miały miejsce w określonej perspektywie czasowej. Należy bowiem podkreślić, że sprawa o sygn. K 20/02 została wszczęta przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749, ze zm., dalej: ordynacja podatkowa) w zakresie, w jakim ograniczają do rzeczywistej szkody możliwość żądania odszkodowania za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Do tego wniosku, mocą zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zostało dołączone pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, dotyczące konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. Pytanie zostało sformułowane w toku rozpoznawania roszczeń odszkodowawczych z tytułu wydania 3 czerwca 1982 r. wadliwej decyzji wywłaszczeniowej, której nieważność stwierdzono 23 lutego 1998 r. Prezentując historyczny rozwój kontrolowanej normy, Trybunał przypomniał, że: „Dopiero w 1980 r. w związku z nowelizacją k.p.a. i wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego sytuację objętą art. 160 § 1 k.p.a. uregulowano odrębnie i jednocześnie ograniczono w tych wypadkach rozmiar reparacji” (cz. III, pkt 4.8 uzasadnienia). Przedtem – jak wskazał Trybunał – obowiązek naprawienia szkody kształtował się na zasadach kodeksu cywilnego (tamże).

Jak z tego wynika, w sprawie o sygn. K 20/02 Trybunał orzekał o art. 160 k.p.a., jako o przepisie, który wszedł w życie w 1980 r. wraz z innymi istotnymi zmianami postępowania administracyjnego. Trybunał nie rozważał natomiast stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji do oceny skutków wadliwych decyzji administracyjnych wydanych przed wprowadzeniem do systemu prawnego art. 160 k.p.a. w kwestionowanej treści, tym bardziej – przed wejściem w życie kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego. W sentencji tego wyroku Trybunał Konstytucyjny odnosił się nie tylko do art. 160 § 1 k.p.a., ale – w równej mierze („oraz”) – do art. 260 § 1 ordynacji podatkowej, tj. ustawy uchwalonej już po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Zarówno przedmiot oceny konstytucyjnej, jak i uzasadnienie wyroku wskazują zatem, że orzeczenie odnosi się do deliktów władzy administracyjnej, które miały miejsce pod rządem art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 1980 r.

Z tych względów, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nadinterpretacją wyroku o sygn. K 20/02 jest utrzymywanie przez skarżących we wszystkich połączonych sprawach, że stan faktyczny, który stał się podstawą pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, przesądza o konieczności przyjęcia pełnej kompensacji szkody, niezależnie od tego, kiedy została wydana wadliwa decyzja administracyjna, będąca źródłem uszczerbku. Skarżący w sposób bezpodstawny zakładają objęcie ich roszczeń normą prawną ukształtowaną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02.

4.4. Podsumowanie.

Podsumowując wszystkie wyżej przedstawione argumenty, Trybunał stwierdził, że art. 77 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym do oceny konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę roszczeń odszkodowawczych skarżących w rozpatrywanej sprawie.

Po pierwsze, z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału i wypowiedzi przedstawicieli doktryny wynika, że art. 77 ust. 1 Konstytucji ma zastosowanie do oceny skutków bezprawnych działań organów władzy publicznej (w tym – wydania ostatecznej decyzji administracyjnej), które miały miejsce od 17 października 1997 r., gdyż dopiero od tego momentu nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do naprawienia szkody wyrządzonej deliktem władzy (cz. III, pkt 4.1 i 4.2).

Po drugie, nieadekwatność przywołanego wzorca kontroli konstytucyjnej jest szczególnie wyraźna na tle stanów faktycznych, które stały się podstawą roszczeń dochodzonych przez skarżących. Przez wniesienie skargi konstytucyjnej skarżący zmierzają do naprawienia w pełnym zakresie powstałych po ich stronie uszczerbków, będących skutkiem decyzji wyłączeniowych wydanych przed wieloma laty, w okresie komunistycznym. Tymczasem uwzględnienie rozpatrywanych obecnie skarg, tj. stwierdzenie sprzeczności art. 160 § 1 k.p.a. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie jest właściwym narzędziem prawnym do naprawienia szkód w rzeczywistości będących skutkiem procesu nacjonalizacji, przebiegającego na podstawie aktów generalnych i abstrakcyjnych, w sposób oczywisty sprzecznych ze standardami państwa prawnego, albo aktów całkowicie pozbawionych podstawy prawnej. W ocenie Trybunału, naprawienie tych niesprawiedliwości jest możliwe jedynie w wyniku ingerencji ustawodawcy. Przepisy obecnie obowiązującej Konstytucji – a zwłaszcza art. 77 ust. 1 – nie mogą być traktowane jako remedium na brak jego działań. Nie mogą też doprowadzić do naprawienia wszystkich niesprawiedliwości, które nastąpiły w przeszłości w relacji państwa i obywatela.

5. Pozostałe wzorce kontroli konstytucyjnej.

5.1. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji.

Poza art. 77 ust. 1 Konstytucji, który był podstawowym wskazanym wzorcem kontroli, powtórzonym we wszystkich połączonych do rozpoznania skargach, sformułowano w nich zarzuty naruszenia innych norm konstytucyjnych.

Skarżący Juliusz i Marek Tarnowscy oraz Zofia Flach postawili również zarzut naruszenia – jako przepisów związkowych wobec art. 2 Konstytucji – postanowień art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Stanowią one, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1) oraz że: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że jakkolwiek prawo do żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną w mieniu wywodzi się z generalnej zasady ochrony własności, to powołanie się przez skarżących na art. 77 ust. 1 Konstytucji czyni zbędnym możliwość zastosowania art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Na przykład w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09, Trybunał zaznaczył, że szczególna norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest „wystarczającym wzorcem” dla oceny przepisu, który reguluje skutki wadliwego działania władzy publicznej. Trybunał wskazał, że: „[...] art. 77 ust. 1 Konstytucji, gwarantując naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, czyni zbędnym powoływanie się na art. 21 i art. 64 Konstytucji wówczas, gdy własność

lub inne prawa majątkowe jednostki doznały uszczerbku na skutek deliktu władzy publicznej” (cz. II, pkt 2.2 uzasadnienia).

Stwierdzenie w rozpoznawanej sprawie nieadekwatności art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli nie oznacza w sposób konieczny, że aktualny staje się – jako wzorzec – art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Formułując zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, skarżący nie wskazali, na czym polegać miałyby niezgodność kwestionowanej regulacji z normami zawartymi w tym przepisie. W szczególności nie określili, w jaki sposób zaskarżona regulacja prowadzić ma do naruszenia gwarantowanych w tych przepisach praw majątkowych oraz prawa do równej ich ochrony. Nie skonkretyzowano zatem sposobu naruszenia przez kwestionowane przepisy praw podmiotowych określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie przytoczono w tym zakresie argumentów uzasadniających taki zarzut. Skarga konstytucyjna nie spełnia więc w tym zakresie wymogów formalnych niezbędnych do jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Z tego też względu postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.2. Artykuł 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji – wskazanego w skargach Juliusza i Marka Tarnowskich oraz Zofii Flach jako pozostającego w związku z art. 77 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorcami podstawowymi – w uzasadnieniu skarg wyjaśniono, że kwestionowana regulacja naruszać ma zasadę określoności przepisów prawa, wynikającą z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie nie podzielił tego zapatrywania.

To, że art. 5 ustawy zmieniającej stał się przedmiotem wydania orzeczenia przez pełny skład Sądu Najwyższego, nie znaczy automatycznie, że wątpliwości istniejące na jego tle są tak znaczne, że musiałyby przesądzać o jego niekonstytucyjności. W innym wypadku każdy przepis, którego wykładnia wymaga zabrania głosu przez Sąd Najwyższy w powiększonym składzie, musiałby zostać uznany za potencjalnie niekonstytucyjny ze względu na jego sprzeczność z zasadą poprawnej legislacji (zob. zamiast wielu wyrok TK z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK nr 7/2001, poz. 217 oraz 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Jak zaznaczył trafnie Trybunał w wyroku o sygn. SK 14/05: „ewolucja i stopniowe kształtowanie się linii orzeczniczych nie może być [...] *per se* traktowane jako przejaw tzw. nieprawidłowej legislacji. Jest to wszak zjawisko typowe dla rozwiniętego, opartego o długoletnie tradycje prawne orzecznictwa sądowego, budującego w szerszym znaczeniu krajowy porządek prawny” (cz. III, pkt 7.1 uzasadnienia).

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że rozbieżności interpretacyjne dotyczące art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, które zarysowały się w judykaturze i doktrynie, nie stanowią wystarczającego powodu, aby przepis ten uznać za niezgodny z zasadą poprawnej legislacji.

5.3. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji.

5.3.1. Wszyscy skarżący zarzucili, że wskutek wykładni art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, dokonanej w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10, doszło do naruszenia zasady równości. Skarżący wskazują, że wykładnia przyjęta w tej uchwale różnicuje podmioty co do zakresu przysługującego im odszkodowania jedynie ze względu na datę wydania ostatecznej wadliwej decyzji administracyjnej, będącej źródłem szkody. W wypadku decyzji wydanej do 16 października 1997 r. nie jest możliwe podnoszenie roszczenia w zakresie obejmującym uszczerbki w postaci utraconych

korzyści, w wypadku zaś decyzji wydanej od 17 października 1997 r. postępowanie władz publicznych będzie sankcjonowane roszczeniem odszkodowawczym w pełnym zakresie.

5.3.2. Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał przypomina, że z zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Jak wskazano w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1995 r. (sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), zasada równości praw „jest stosowana sprawiedliwie wtedy, gdy zakłada równe traktowanie podmiotów takich samych pod względem relewantnej do treści danego uregulowania cechy, zaś dopuszcza odpowiednio odmienne traktowanie podmiotów, które pod względem takiej cechy są zróżnicowane” (cz. V uzasadnienia). Odstąpienie od równego traktowania osób wykazujących cechy relewantne może bez naruszenia konstytucyjnych zasad nastąpić tylko wyjątkowo i gdy jest przekonująco uzasadnione innymi chronionymi konstytucyjnie wartościami. Reguła ta rozpatrywana jest w powiązaniu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej i traktowana jest jako zaprzeczenie arbitralności, ponieważ chodzi o to, by zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. zamiast wielu wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136 oraz tam podane dalsze orzecznictwo).

Punktem wyjścia do oceny regulacji prawnej z perspektywy konstytucyjnej zasady równości jest zatem stwierdzenie, że podmioty objęte tą regulacją należą do tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na konstytucyjnie relewantne kryterium. Skarżący utrzymują, że należą do klasy podmiotów poszkodowanych przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, i zarzucają, że uchwała o sygn. akt III CZP 112/10 wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie klasy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że sytuacja skarżących – na tle ogółu poszkodowanych przez niezgodne z prawem decyzje administracyjne – jest szczególna. Wyróżnia ją to, że – w ich wypadku – pozbawienie majątku nie było skutkiem incydentalnej decyzji stanowiącej delikt władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, lecz było przejawem założonego przez władzę publiczną działania zmierzającego do przejęcia przez państwo prywatnego mienia obywateli.

Sytuacja osób, które utraciły swoje mienie w wyniku aktów nacjonalizacyjnych w okresie „systemowego bezprawia”, nie może być porównywana z sytuacją osób, których mienie uległo wywłaszczeniu choćby po zmianach systemowych zapoczątkowanych w 1989 r., w szczególności po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji. Podmioty pokrzywdzone wadliwymi decyzjami administracyjnymi wydawanymi w demokratycznym państwie prawnym nie mogą być uznane za należące do tej samej kategorii, do której należą poszkodowani w procesie nacjonalizacji. Szkody poniesione te ostatnie osoby powinny być zasadniczo naprawione ustawą reprivatyzacyjną.

5.3.3. Trybunał zwraca uwagę, że w Rzeczypospolitej Polskiej po 1990 r. stworzono kilkanaście projektów ustaw reprivatyzacyjnych, w tym także kilka projektów ustaw dotyczących odszkodowań za szczególne rodzaje znacjonalizowanego mienia, np. tzw. mienia zaburzańskiego oraz nieruchomości objętych dekretem warszawskim. Były one przedmiotem prac komisji sejmowych oraz poszczególnych ministerstw. Problem reprivatyzacji był bliski rozwiązania w 2001 r. w związku z uchwaleniem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z 7 marca 2001 r. o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach (druk nr 1360, III Kadencja Sejmu). Ustawa nie weszła jednak w życie, gdyż nie została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo to Trybunał uznał za celowe przedstawienie jej głównych założeń. Ustawa

w art. 9 ust. 1 zakładała zwrot 50% wartości mienia znacjonalizowanego na mocy enumeratywnie wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy aktów prawnych (m.in. dekretu warszawskiego). Ponadto w punkcie drugim wskazanego ustępu przewidywano świadczenie reprivatyzacyjne za nieruchomości przejęte przez państwo w latach 1944-1962 bez podstaw prawnych lub z rażącym naruszeniem przepisów niewymienionych w ustępie 1 tego artykułu. Projektodawca wyraźnie wskazał jednak, w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 2, że świadczenia reprivatyzacyjne nie przysługują w związku z utratą własności nieruchomości, jeżeli z tego tytułu przyznano poszkodowanym odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. lub jeżeli przywrócono właścicielowi jego własność. Trzeba podkreślić, że ustawa ta obejmowałaby wszystkie sytuacje będące podstawą wniesionych skarg konstytucyjnych.

Podobnie zagadnienie to regulowały inne projekty ustaw reprivatyzacyjnych m.in. rządowy projekt ustawy z 19 października 2005 r. o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia, który rekompensatę przysługującą osobie uprawnionej określał w wysokości 15% wartości przejętego mienia. Projekt ten wyłączał z zakresu swojej regulacji mienie przejęte na terenie miasta stołecznego Warszawy na podstawie dekretu z 26 października 1945 r. oraz mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku ze zmianami terytorialnymi wynikającymi z II wojny światowej.

Trybunał stwierdził, że wszystkie stany faktyczne będące podstawą rozpatrywanych skarg konstytucyjnych, objęte byłyby hipotezami przepisów, które znajdowały się w projektach tzw. ustaw reprivatyzacyjnych. Gdyby któraś z nich weszła w życie, naprawienie szkód, powstałych na tle opisywanych stanów faktycznych, nastąpiłoby na jej podstawie. Skarżący otrzymaliby więc rekompensatę za utracone mienie, ale – co trzeba podkreślić – nigdy nie otrzymaliby pełnego odszkodowania w znaczeniu zrekompensowania wszystkich poniesionych przez nich uszczerbków, łącznie z nieuzyskanymi korzyściami. W większości projektów tzw. ustaw reprivatyzacyjnych odszkodowanie za utracone mienie ograniczone było bowiem jedynie do określonej procentowo wartości utraconego mienia. Tymczasem skarżący odzyskali już w naturze część odebranego im mienia oraz wypłacono im odszkodowanie odpowiadające wartości mienia nieodzyskanego, a ich skargi zmierzają do uzyskania pełnego odszkodowania za utratę możliwości czerpania korzyści z majątku. Tak szeroki zakres rekompensaty nie był proponowany w żadnym z opisanych projektów, a w wypadku uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej podstawą przyznania skarżącym pełnego odszkodowania nie mógłby być ani art. 77 ust. 1 Konstytucji, ani inny jej przepis.

5.3.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że doniosłe konstytucyjnie wartości uzasadniają odrębną regulację prawną odszkodowań za masowe wywłaszczenia z okresu powojennego. Wartością tą jest przede wszystkim zasada sprawiedliwości społecznej, która – wobec braku aktu generalnego przewidującego zadośćuczynienie majątkowe wszystkim poszkodowanym w tamtym okresie – nakazuje zachowanie pewnej powściągliwości podczas określania rekompensaty tym spośród nich, którzy odzyskują mienie w drodze indywidualnych postępowań administracyjnych i sądowych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że gdyby państwo zdecydowało o powszechnej rekompensacie wszystkim podmiotom należącym do klasy, której przedstawicielami są skarżący, wartość przyznawanych świadczeń byłaby daleka od wyznaczonej przez zasadę pełnego odszkodowania (art. 361 § 2 k.c.).

W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przywołana przez skarżących zasada równości (art. 32 ust. 1) na pewno nie uzasadnia potraktowania ich na równi z osobami, które doznały szkód na skutek działań władzy publicznej podjętych pod rządem obowiązującej Konstytucji. Ograniczenie przyznanego im

odszkodowania do rzeczywiście poniesionej straty nie oznacza naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.4. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji.

Jako przepis związkowy w skargach konstytucyjnych został także przywołany art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażający zasadę proporcjonalności. Zasada ta umożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu rozstrzyganie, jeśli pojawia się kolizja kilku praw chronionych konstytucyjnie albo jeśli ingerencja ustawodawcy dokonana w celu ochrony jednej wartości konstytucyjnej powoduje nadmierne ograniczenie innej wartości należącej do tej kategorii.

Ocena danej regulacji prawnej z punktu widzenia jej zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w razie stwierdzenia, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane przepisami Konstytucji wolności lub prawa człowieka i obywatela. Jeśli do takiego naruszenia nie dochodzi, badanie naruszenia zasady proporcjonalności jest bezprzedmiotowe. Tak było w rozpatrywanej sprawie. Ponieważ Trybunał nie stwierdził naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżących, ocena z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji była bezprzedmiotowa, toteż postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.