



Warszawa, dnia 29 kwietnia 2002 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-397760-V-ST/02

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

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r, o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) art, 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r, - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r Nr 98, poz. 1071, z 2001 r. Nr 49, poz. 509) w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP,

2) art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 i Nr 160, poz. 1083, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 11, poz. 95 i Nr 92, poz. 1062, z 2000 r. Nr 94, poz. 1037, Nr 116, poz. 1216, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1315, z 2001 r. Nr 16, poz. 166, Nr 39, poz. 459, Nr 42, poz. 475, Nr 110, poz. 1189) w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. W myśl art. 160 § 1 k. p. a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k. p. a. 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. Wskazany art. 160 § 1 k. p. a. stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę, którą strona postępowania administracyjnego poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k. p. a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., sygn. akt III CZP 58/88, OSNC z 1989 r. Nr 9, poz. 129). Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k. p. a., chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego decyzji. W tym ostatnim bowiem przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności (art. 160 § 3 k. p. a.).

O odszkodowaniu przysługującym od organu administracji orzeka ten organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 k. p.

a. albo stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k. p. a., że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. Natomiast dochodzenie odszkodowania od strony winnej powstania okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 k. p. a. następuje w postępowaniu przed sądem powszechnym (art. 160 § 4 k. p. a.). Strona niezadowolona z przyznanego jej w tym trybie odszkodowania przez organ administracji publicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 160 § 5 k. p. a.).

Określone w art. 160 k. p. a. zasady odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji publicznej mają również zastosowanie w sytuacjach określonych w art. 60 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz, U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Powołany art. 60 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowi bowiem, iż w przypadku, gdy Sąd w orzeczeniu :

- 1) uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrujący sprawę ponownie umorzy postępowanie,
- 2) stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu,

stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję, Art. 160 k. p. a. stosuje się odpowiednio.

Jednakże obowiązujące w omawianym zakresie przepisy k. p. a. nie zawierają unormowania kompletnego i odsyłają (art. 160 § 2 k. p. a.) do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie odszkodowania. Odesłanie zawarte w art. 160 § 2 k. p. a. nie dotyczy jednak granic odpowiedzialności odszkodowawczej organu władzy publicznej. Granice te bowiem w omawianym zakresie w sposób wyraźny wytycza powołany na wstępie art. 160 § 1 k. p. a. stanowiąc, iż roszczenie o odszkodowanie służy za poniesioną rzeczywistą szkodę. W tym więc przypadku, co oznacza odstępstwo od reguły zawartej w art. 361 § 2 k. c, naprawienie szkody obejmuje wyłącznie straty, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*), nie obejmuje natomiast korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (

lucrum cessans). Potwierdzeniem tego jest dotychczasowe orzecznictwo sądowe w tym zakresie. W wyroku z dnia 31 marca 1987 r. (sygn. akt I CR 287/86, niepublikowany) Sąd Najwyższy wskazał, że przepis art. 160 § 1 k. p. a. stanowiąc odstępstwo od ogólnej reguły zawartej w art. 361 § 2 k. c, przyznaje roszczenie o odszkodowanie tylko w granicach rzeczywistej szkody, a więc straty jaką poniósł poszkodowany (damnum emergens), a nie zwrotu utraconych korzyści (lucrum cessans).

W tym miejscu trzeba zaś zwrócić uwagę, że przyjęta w art. 160 § 1 k. p. a. koncepcja zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie nie jest jednolita dla całego k. p. a. W szczególności z art. 153 § 1 k. p. a. wynika, iż stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k. p. a. albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służy roszczenie odszkodowawcze w zakresie i na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. W tym więc przypadku odszkodowanie nie ogranicza się do rzeczywistej szkody i obejmuje ono zgodnie z art. 361 § 2 k. c. nie tylko wyrównanie za poniesione straty (damnum emergens), lecz także za utracone korzyści (lucrum cessans). Skoro wady aktu administracyjnego o charakterze proceduralnym (a więc takie, których usuwanie dokonywane jest na podstawie przepisów o wznowieniu postępowania) otwierają drogę do dochodzenia odszkodowania w pełnym zakresie, to tym bardziej nie ma uzasadnienia konstrukcja prawna wprowadzająca w tym zakresie ograniczenia wówczas, gdy owe wady aktu administracyjnego mają charakter materialnoprawny.

Rozwiązanie zawarte w art. 160 § 1 k. p. a. w zakresie, w jakim ogranicza ono odpowiedzialność organów władzy publicznej *do* granic rzeczywistej szkody powinno być przede wszystkim skonfrontowane z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią wskazanej normy konstytucyjnej każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Przy czym art. 77 ust. 1

Konstytucji RP nie wyjaśnia bliżej pojęcia „szkody”. Trafny w związku z tym wydaje się być pogląd, że przez szkodę należy w tym przypadku rozumieć nie tylko szkodę majątkową, ale także szkodę niematerialną. Ta ostatnia szkoda co prawda w Kodeksie cywilnym zwana jest krzywdą (art. 445 § 1 k. c.), ale osoba, która jej doznała określana jest jako „poszkodowany”.

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż w konstytucyjnym pojęciu „szkody” mieści się zarówno wynikająca z art. 361 § 2 k. c. strata, którą poniósł poszkodowany (*damnum emergens*) jak też korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu (T. Wiśniewski w : „Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania”, t. 1, Wyd. Prawnicze Warszawa 1996, str. 57) stratą jest pomniejszenie majątku poszkodowanego. Polega ona na uszczupleniu aktywów (np. zniszczenie, utrata lub uszkodzenie określonych składników majątkowych albo obniżenie ich wartości) albo na przybyciu pasywów (np. powstanie nowych zobowiązań albo ich zwiększenie). Natomiast szkoda związana z utraconymi korzyściami ma charakter hipotetyczny. Występuje z reguły obok poniesionej straty. Ten rodzaj szkody musi być jednak przez poszkodowanego wykazany z dużym prawdopodobieństwem, tak aby uzasadniała ona w świetle doświadczenia życiowego przyjęcie, iż utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła.

Reasumując, skoro Konstytucja w art. 77 ust. 1 nie wprowadza żadnych ograniczeń, to stwierdzić należy, że w tym przypadku chodzi o pełne odszkodowanie, a nie o odszkodowanie w granicach zakreślonych art. 160 § 1 k. p. a. (w granicach rzeczywistej szkody). Również w doktrynie { M. Safjan : „Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP”, PiP z 1999 r., Nr 4, s. 10) przyjmuje się, iż w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP chodzi o „... każdy uszczerbek w dobrach prawnie chronionych danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym.” Podobny pogląd co do rozumienia konstytucyjnego pojęcia „szkody” wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK. 18/2000). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ ... użyte w

Konstytucji pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym”.

Uwagi powyższe uzasadniają wniosek, że art. 160 § 1 k. p. a. w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Także art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej przewiduje, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji, która następnie została uchylona w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzono nieważność tej decyzji, służy odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że przesłanki, które uzasadniają uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności, powstały z winy strony. Przepis powyższy stosuje się również (art. 260 § 2 Ordynacji podatkowej), jeżeli :

- 1) szkoda została poniesiona wskutek uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji,
- 2) decyzji nie można uchylić lub stwierdzić jej nieważności z przyczyn wymienionych w art. 245 § 2 lub w art. 247 § 2 Ordynacji podatkowej.

Nie ulega wątpliwości, że art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej nawiązuje wprost do konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji publicznej zastosowanej w art. 160 § 1 k. p. a. Elementem tej konstrukcji - jak już wskazałem - jest ograniczenie tej odpowiedzialności odszkodowawczej do granic rzeczywistej szkody. W tym przypadku jednak ustawodawca idzie jeszcze znacznie dalej w ograniczaniu owej

odpowiedzialności. O ile bowiem na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego w sprawach szkody powstałej na skutek uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 153 k. p. a.) możliwe jest dochodzenie odszkodowania nie tylko za poniesione straty, lecz także za utracone korzyści, to w postępowaniu podatkowym w takiej sytuacji służy odszkodowanie wyłącznie za poniesioną rzeczywistą szkodę.

Powielenie w interesującym zakresie w art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej rozwiązania zawartego w art. 160 § 1 k. p. a. powoduje, że pozostaje on w kolizji z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Na wadliwość art, 260 § 1 Ordynacji podatkowej z tego punktu widzenia zwracano już uwagę w literaturze przedmiotu (por. R. Kubacki „ Ordynacja podatkowa a Konstytucja RP, Monitor Podatkowy 1998/12/385) wskazując, że Konstytucja nie wymienia jakichkolwiek ograniczeń co do naprawienia całości szkody, wobec czego jeśli celem twórców Ordynacji było ograniczenie tak rozumianego odszkodowania, należy przyjąć, że norma ta (art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej) jest niezgodna z Konstytucją RP.

W tej sytuacji zarzuty zawarte w niniejszym wniosku należy odnieść także do art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, W mojej ocenie we wskazanym zakresie art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll