

Sygn. akt III CZP 78/14

## **UCHWAŁA**

### **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 20 stycznia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster

SSN Jacek Gudowski

SSN Iwona Koper

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Henryk Pietrkowski

SSN Tadeusz Wiśniewski (sprawozdawca)

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 20 stycznia 2015 r.,  
przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Wojciecha Kasztelana  
po rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego przedstawionego  
przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego  
we wniosku z dnia 22 lipca 2014 r., BSA I-4110-6/14,

"Czy zdarzeniem prawnym, które zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. wyznacza początek terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., a której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono decyzją właściwego ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego po tym dniu (uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) oraz przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), jest wydanie w pierwszej instancji decyzji nadzorczej, od której stronie przysługiwał wniosek do właściwego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy też dopiero wydanie kolejnej decyzji przez ten sam organ w wyniku złożenia takiego wniosku na zasadzie art. 127 § 3 k.p.a.?"

podjął uchwałę:

**Jeżeli w wyniku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, strona poniosła szkodę, a właściwy minister lub samorządowe kolegium odwoławcze stwierdziło – po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r. – nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia – z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy.**

## UZASADNIENIE

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił na podstawie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego przedstawionego na wstępie.

Wskazał, że powzięta przez niego wątpliwość dotyczy tego, od jakiego dnia rozpoczyna się bieg - przewidzianego w art. 160 § 6 k.p.a. - przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wskutek wydania wadliwej decyzji, jeżeli wadliwość ta została stwierdzona decyzją nadzorczą właściwego ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego. Co prawda art. 160 k.p.a. został uchylony z dniem 1 września 2004 r. ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), jednak, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2010 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem wejścia w życie tej noweli, 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. Zgodnie zaś z art. 160 § 6 k.p.a., termin przedawnienia liczy się od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1.

Zasadnicze znaczenie dla zastosowania art. 160 § 6 k.p.a. ma zatem oznaczenie dnia, w którym ostateczna stawała się decyzja nadzorczą wydana przez właściwego ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. *De lege lata* kwestia ta nie budzi wątpliwości, gdyż zgodnie ze zmienionym art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a., decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. W myśl zaś art. 127 § 1 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje stronie odwołanie tylko do jednej instancji, natomiast stosownie do art. 127 § 3 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium

odwoławcze nie przysługuje odwołanie, jednak strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podkreślił, że wątpliwość powstaje w wypadkach, w których decyzja nadzorcza została wydana przed dniem 11 kwietnia 2011 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), do tego bowiem dnia z art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. wynikało, iż decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Ustawodawca nie przesądzał zatem - inaczej niż obecnie – znaczenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dla ostateczności decyzji. Powstawało pytanie – istotne także w aspekcie art. 160 § 6 k.p.a. – czy decyzja nadzorcza ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego jest ostateczna z chwilą jej doręczenia albo ogłoszenia stronie, skoro nie przysługuje od niej odwołanie, czy też jej ostateczność zależy - jak *de lege lata* - od złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Z orzecznictwa przytoczonego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wynika, że wątpliwość ta jest różnie rozstrzygana w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Stosownie do części orzeczeń, wydana w pierwszej instancji decyzja nadzorcza ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a., nawet jeżeli strona złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. W wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, (OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 94), Sąd Najwyższy przyjął, że decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. jest decyzja samorządowego kolegium odwoławczego, nawet wtedy, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Stwierdził, że decyzja samorządowego kolegium odwoławczego jest w świetle art. 16 k.p.a. decyzją ostateczną, ponieważ nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji (art. 127 § 3 k.p.a.), przewidziana zaś w art. 127

§ 3 k.p.a. możliwość zwrócenia się przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy nie jest takim odwołaniem.

Podobne stanowisko znalazło wyraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r., IV CSK 133/13 (nie publ.). Odwołując się do wykładni logiczno-językowej, Sąd Najwyższy uznał, że przed zmianą art. 16 § 1 k.p.a. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie mógł być uznany za tożsamy z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji, gdyż do tego środka przepisy o odwołaniu stosowało się jedynie odpowiednio.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podkreślił, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jest również stanowisko odmienne, w myśl którego za początek biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 160 § 6 k.p.c. nie można uważać daty pierwszej decyzji nadzorczej, lecz dopiero decyzję wydaną w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Stanowisko to znalazło wyraz po raz pierwszy w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12 (nie publ.), w którym – po odwołaniu się do art. 16 § 1 k.p.a. w poprzednim brzmieniu oraz do art. 127 § 3 k.p.a., a także uwzględniając wątpliwości doktrynalne - stwierdzono, że do czasu wydania decyzji w następstwie ponownego rozpoznania sprawy decyzja nadzorcza właściwego ministra nie może być traktowana jak decyzja ostateczna. Sąd Najwyższy dostrzegł wprawdzie, że wykładnia językowa przemawia za poglądem, iż wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest nadzwyczajnym środkiem, przysługującym przeciwko decyzji ostatecznej, podkreślił jednak, że rezultat wykładni systemowej prowadzi do odmiennego wniosku. Jeżeli art. 127 § 3 k.p.a. zamieszczony został w rozdziale 10 zatytułowanym „Odwołania” i do rozpoznania wniosku stosuje się przepisy dotyczące odwołań od decyzji, to trzeba przyjąć, że wniosek ten należy traktować jak zwyczajny środek zaskarżenia, mimo iż nie wywołuje skutku dewolutywnego. Nowe brzmienie art. 16 § 1 k.p.a., że decyzje, od których nie przysługuje również wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, są ostateczne potwierdza przedstawioną wykładnię art. 127 § 3 k.p.c.

Także w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13 (nie publ.) Sąd Najwyższy podkreślił, że w wielu przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. reguły właściwe dla odwołania odnoszone są do wniosku

o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dotyczy to nie tylko art. 127 § 3 k.p.a., ale także art. 130 § 2 k.p.a., z którego można wyprowadzić wniosek, że skoro wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji administracyjnej, a w art. 130 § 3 k.p.a. skutek ten nie został wyłączony w stosunku do wniosku złożonego o ponowne rozpatrzenie sprawy, to wstrzymanie wykonania decyzji ma zastosowanie również w razie złożenia takiego wniosku, a to oznacza jego tożsame traktowanie z odwołaniem. W rezultacie Sąd Najwyższy przychylił się do poglądu, że już przed nowelizacją art. 16 § 1 k.p.a. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy mógł być traktowany jak środek zaskarżenia, a od odwołania różnił go przede wszystkim brak dewolutywności.

Prokurator Generalny oraz Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wniosli o podjęcie uchwały, że zdarzeniem prawnym wyznaczającym początek biegu przedawnienia określonego w art. 160 § 6 k.p.a. jest „pierwsza” decyzja nadzorcza właściwego ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedłożony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego ma na celu wyjaśnienie, czy początek przewidzianego w art. 160 § 6 k.p.a. terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono decyzją właściwego ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego po tym dniu i jednocześnie przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18; dalej „nowela z 2010 r.”), wyznacza dzień wydania w pierwszej instancji decyzji nadzorczej, od której stronie przysługiwał wniosek do właściwego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy też dzień wydania przez ten sam organ kolejnej decyzji w wyniku złożenia takiego wniosku, innymi słowy, dzień wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy, czyli po dokonaniu kontroli zaskarżonej (pierwszej) decyzji nadzorczej.

Należy podzielić pogląd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że przedstawione zagadnienie prawne w orzecznictwie jest rozstrzygane niejednolicie, przy czym kontrowersyjne są także zapatrywania prezentowane w doktrynie postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga przede wszystkim zaakcentowania, że dotyczy ono stanu prawnego obowiązującego przed dniem wejścia w życie noweli z 2010 r., tj. przed dniem 11 kwietnia 2011 r. W konsekwencji tej noweli ustawodawca w odniesieniu do „nowych” spraw zdezaktualizował zasygnalizowane rozbieżności, gdyż w zmienionym art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. wyraźnie i jednoznacznie stwierdził, że decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Przed nowelizacją natomiast z przepisu tego wynikało, że decyzje ostateczne to jedynie decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Trzeba ponownie podkreślić, że art. 160 k.p.c. został uchylony z dniem 1 września 2004 r. ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), jednak ma on nadal zastosowanie do zdarzeń i stanów powstałych przed dniem wejścia w życie noweli (art. 5 tejże noweli). Kwestii tej dotyczyła uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2010 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), w której wyjaśniono, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem wejścia w życie noweli, 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.

W związku z poprzednim brzmieniem art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. powstawały wątpliwości co do określenia na gruncie art. 160 § 6 k.p.a. początku biegu przewidzianego w nim termin przedawnienia, według bowiem tego przepisu, termin przedawnienia liczy się od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, na podstawie art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1. Decydujące znaczenie dla prawidłowego zastosowania art. 160 § 6 k.p.a. ma zatem oznaczenie chwili, w której w poprzednim stanie prawnym stawała się ostateczna decyzja nadzorcza wydana

przez właściwego ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Wyjaśnienie tego problemu wymaga zwrócenia uwagi na regułę przewidzianą w art. 127 § 1 k.p.a., że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Reguła ta nie obowiązuje w odniesieniu do decyzji nadzorczej wydanej przez właściwego ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, gdyż stosownie do art. 127 § 3 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie przysługuje odwołanie, jednak strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Obecne sformułowanie art. 16 § 1 k.p.a. sprawia, że *de lege lata* ostateczność decyzji nadzorczej wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium została uzależniona od tego, czy strona w określonym terminie wystąpiła do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dla tego terminu - na podstawie odesłania zawartego w art. 127 § 3 *in fine* k.p.a. – ma znaczenie art. 129 § 2 k.p.a., zgodnie z którym odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie. Oznacza to, że jeżeli strona w terminie czternastu dni od doręczenia jej decyzji nadzorczej ministra albo samorządowego kolegium odwoławczego - ewentualnie od dnia ogłoszenia tej decyzji - zwróciła się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, to skutek w postaci ostateczności decyzji nadzorczej następuje dopiero z dniem wydania decyzji w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy i od tego dnia powinien być liczony trzyletni termin przedawnienia, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a. W razie niezłożenia przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ustawowym terminie, decyzja staje się ostateczna z upływem 14 dni od doręczenia (ogłoszenia) jej decyzji nadzorczej. Ta chwila określa wówczas początek biegu przedawnienia omawianego roszczenia.

Zagadnienie objęte wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczy jednak sytuacji, w których decyzja nadzorcza została wydana w stanie prawnym obowiązującym do dnia 10 kwietnia 2011 r. Tym samym należy odpowiedzieć na pytanie, czy decyzja nadzorcza ministra lub samorządowego



kolegium odwoławczego stawała się ostateczna z chwilą jej doręczenia albo ogłoszenia stronie (nie przysługiwało od niej odwołanie), czy też jej ostateczność uzależniona jednak była – jak *expressis verbis de lege lata* - od złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Za zapatrywaniem, że decyzje nadzorcze ministra i samorządowego kolegium odwoławczego uzyskiwały przymiot ostateczności z chwilą ich doręczenia (ogłoszenia) stronie, niezależnie od tego, czy złożyła ona wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.), przemawia niewątpliwie wykładnia językowa art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. w poprzednim brzmieniu. W wyroku z 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, Sąd Najwyższy uznał, że w świetle art. 16 k.p.a. decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. jest decyzja samorządowego kolegium odwoławczego, nawet wtedy, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponieważ od decyzji tej nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Przewidziana w art. 127 § 3 k.p.a. możliwość zwrócenia się przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy nie jest takim odwołaniem, skoro sprawę rozpoznaje ponownie ten sam organ, czyli nie chodzi tutaj o „administracyjny tok instancji”. Według Sądu Najwyższego, ustawodawca nie traktuje wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ jako odwołania, skoro do tego wniosku przepisy o odwołaniu stosuje się tylko odpowiednio.

Podobną argumentację zastosowano w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 6 listopada 2013 r., IV CSK 133/13, w którym - odwołując się do wykładni logiczno-językowej - stwierdzono, że przed zmianą art. 16 § 1 k.p.a. pojęcie decyzji ostatecznej obejmowało decyzje, od których nie przysługiwało stronie odwołanie w administracyjnym toku instancji, co dotyczyło także decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra, od których strona niezadowolona nie mogła wnieść odwołania do drugiej instancji, lecz jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie można utożsamiać z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji, gdyż do środka tego przepisy o odwołaniu stosowało się jedynie odpowiednio.

Pojawia się jednak pytanie, czy wykładnia językowa - będąca bez wątpienia podstawowym i pierwszoplanowym sposobem interpretacji przepisów - jest miarodajna i prawidłowa do ustalenia sensu zwrotu „decyzja ostateczna” w kontekście art. 160 § 6 k.p.a. Można twierdzić, że właściwa wykładnia art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 11 kwietnia 2011 r.) powinna uwzględniać również inne unormowania kodeksu postępowania administracyjnego, a w omawianym wypadku polegać w szczególności na uzgodnieniu treści tego przepisu z treścią normatywną art. 160 § 6 w związku z art. 127 § 3 k.p.a. i przyjęciu, iż wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., stanowi środek odwoławczy, a nie nadzwyczajny środek zaskarżenia albo tzw. remonstrację. Można także przyjmować, że stanowi on - co przed nowelą z 2010 r. przyznawali nawet autorzy, klasyfikujący doktrynalnie wniosek o ponowne rozpatrzenie jako pojęcie niemieszczące się w zakresie „odwołania w administracyjnym toku instancji” - co najmniej odpowiednik lub surogat odwołania.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, podkreślając istnienie niejedności stanowisk w nauce i orzecznictwie, trafnie zwrócił uwagę, że w wielu wypowiedziach doktrynalnych wskazywano wręcz na „nieostateczną ostateczność” decyzji wydanej w pierwszej instancji przez organ wskazany w art. 127 § 3 k.p.a. albo też kwalifikowano decyzję organu pierwszej instancji, od której przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie, jako nieostateczną. Stwierdzenie to dopełniano argumentacją, że w rozważanym wypadku brak cechy dewolutywności wniosku nie pozbawia go charakteru środka odwoławczego w postępowaniu administracyjnym, ponieważ jest on wywołany ograniczeniami natury organizacyjnej (ustrojowej), które same w sobie nie mogą podważać uprawnień strony do dwukrotnego, merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Z tego właśnie względu, jak się wydaje, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uznał za przekonywający pogląd, że zlokalizowanie art. 127 § 3 k.p.a. w rozdziale kodeksu zatytułowanym „Odwołania” nie było przypadkowe.

Rozwijając tę myśl, należy dodać, że gdyby istotnie pierwsza decyzja organu, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., była ostateczna, to oznaczałoby to, iż w tej samej sprawie są wydawane kolejno dwie decyzje ostateczne,

co sprzeciwiałoby się powadze rzeczy osądzonej i uzasadniałoby stwierdzenie - stosownie do art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. - nieważności decyzji nadzorczej wydanej w wyniku rozpatrzenia wniosku, skoro z formalnego punktu widzenia decyzja dotyczyłaby sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.

Nie bez znaczenia dla wykładni art. 160 § 6 k.p.a. pozostaje też argumentacja celowościowa i logiczna, nie można bowiem pomijać faktu, że w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy mogło dojść do merytorycznej zmiany poprzedzającej decyzji nadzorczej właściwego organu i np. stwierdzenia jedynie – zamiast nieważności decyzji pierwotnej – wydania jej z rażącym naruszeniem prawa z powodu nieodwracalnych skutków prawnych. Uznanie jako ostatecznej, w razie ponownego rozpoznania sprawy, wyłącznie drugiej decyzji nadzorczej zapobiega bez wątpienia komplikacji prawnej, gdyż w takiej sytuacji nie występują dwie ostateczne decyzje rozstrzygające daną sprawę w różny sposób. Inaczej mówiąc, w wyniku zastosowania do art. 16 § 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. wykładni logicznej i celowościowej dochodzi do rozstrzygnięcia pożądanego z punktu widzenia praktycznego, gdyż dopiero w wyniku kolejnej decyzji sytuacja prawna strony domagającej się naprawienia szkody zostaje rzeczywiście ostatecznie ukształtowana. Co więcej, to druga decyzja stanowi właściwą podstawę dochodzenia roszczenia odszkodowawczego; strona zainteresowana np. zwrotem wywłaszczonej nieruchomości nie może już oczekiwać wydania decyzji w tym przedmiocie, a zamiast tej możliwości pozostaje jej jedynie domaganie się naprawienia wyrządzonej szkody.

Takie podejście znalazło wyraz po raz pierwszy w wyroku Sądu Najwyższego z 19 września 2013 r., I CSK 732/12, w którym uznano – po odwołaniu się, co symptomatyczne, do art. 16 § 1 k.p.a. w poprzednim brzmieniu oraz do art. 127 § 3 k.p.a. - że do czasu wydania decyzji w następstwie ponownego rozpoznania sprawy decyzja nadzorcza właściwego ministra nie może być traktowana jak decyzja ostateczna. Wprawdzie wykładnia językowa przemawia za poglądem, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest nadzwyczajnym środkiem, przysługującym na decyzję ostateczną, jednak rezultat wykładni systemowej prowadzi do odmiennego wniosku, skoro art. 127 § 3 k.p.a. został zamieszczony w rozdziale 10 „Odwołania”, a do rozpoznania wniosku stosuje się

przepisy dotyczące odwołań od decyzji, to trzeba przyjąć, iż wniosek ten traktować należy jak zwyczajny środek zaskarżenia, chociaż nie wywołuje skutku dewolutywnego. Sąd Najwyższy podkreślił, że nowe brzmienie art. 16 § 1 k.p.a. potwierdza przedstawioną wykładnię art. 127 § 3 k.p.c. Z tego powodu, jeżeli od uzyskania przez decyzję cechy ostateczności zależą istotne dla strony skutki prawne, jak początek biegu terminu przedawnienia (art. 160 § 6 k.p.c.), nie można uznać jako daty uzyskania ostateczności daty pierwszej decyzji. Strona, która złożyła wniosek, ma prawo oczekiwać na rezultat postępowania bez obawy o negatywne dla siebie konsekwencje, zwłaszcza jeśli dążyła do odzyskania nieruchomości.

Identyczne zapatrywanie Sąd Najwyższy wyraził w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13. Zauważył, że w wielu przepisach kodeksu postępowania administracyjnego reguły właściwe dla odwołania odnoszone są do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dotyczy to nie tylko art. 127 § 3, ale także art. 130 § 2, z którego można wyprowadzić wniosek, że skoro wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji administracyjnej, a w art. 130 § 3 skutek ten nie został wyłączony w stosunku do wniosku złożonego o ponowne rozpatrzenie sprawy, to wstrzymanie wykonania decyzji ma zastosowanie również w razie złożenia takiego wniosku, a to oznacza jego tożsame traktowanie z odwołaniem. Sąd Najwyższy zaznaczył, że zbieżność ta dostrzegana jest także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Według Sądu Najwyższego, za omawianym stanowiskiem przemawia także uzasadnienie noweli z 2010 r., gdyż przyznaje się w nim dotychczasową niespójność przepisów postępowania administracyjnego w omawianym zakresie. W jednych z nich rozumie się decyzje ostateczne na gruncie art. 16 k.p.a. przed jego nowelizacją jako decyzje, od których nie przysługuje odwołanie, a w innych, jak np. w art. 127 § 3 k.p.a., do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nakazuje się stosować odpowiednio przepisy o odwołaniu, a więc traktować ten wniosek na równi z odwołaniem. Sąd Najwyższy przychylił się do poglądu, że już przed nowelą z 2010 r. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy mógł być uznawany za środek zaskarżenia. Tezę tę potwierdza art. 52 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 270), który od chwili wprowadzenia do porządku prawnego stanowi, że przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie.

Zdaniem Sądu Najwyższego, należy również uwzględnić potrzebę dokonywania wykładni zgodnie z poczuciem słuszności i sprawiedliwości, co oznacza, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy powinien być potraktowany tak samo jak środek odwoławczy, skoro może on prowadzić do zmiany decyzji, a więc do doprowadzenia do sytuacji, iż decyzja, której dotyczy wniosek, nie okaże się w wyniku jego rozpoznania - ostateczna. Poza tym, rozpoznając sprawę obecnie nie powinno się różnie traktować spraw sprzed i po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w 2011 r., gdyż zmiana art. 16 k.p.a. nastąpiła zgodnie z przytoczonymi wcześniej argumentami, wskazującymi na trafność jej dokonania. W rezultacie Sąd Najwyższy stwierdził, że decyzja ostateczna według art. 16 k.p.a., również przed jego nowelizacją mogła oznaczać decyzję nadzorczą wydaną na skutek rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Należy zgodzić się z zapatrywaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że dokonując wykładni art. 160 § 6 k.p.a., trzeba wziąć pod rozwagę także jej aspekt prokonstytucyjny. Nie można zatem pomijać zasady ochrony własności i prawa do słusznego odszkodowania za wyłączenie (art. 21 Konstytucji), zasady równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji), ogólnego prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), a także powszechnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Z tego względu nawet przy założeniu, że zmiana art. 16 § 1 k.p.a. miała charakter merytoryczny, a nie klaryfikacyjny, trudno wytłumaczyć, na podstawie jakiego kryterium powinno nastąpić zróżnicowanie sposobu obliczania terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do dwóch grup adresatów unormowania zawartego w art. 160 § 6 k.p.a. - poszkodowanych

decyzjami wydanymi przed dniem 1 września 2004 r., którzy uzyskali decyzję nadzorczą do dnia 10 kwietnia 2011 r., albo dopiero po tym dniu.

Należy zaznaczyć, że wykładnia przyjęta według pierwszego poglądu prowadzi do skrócenia terminu przedawnienia i do ograniczenia, a niekiedy nawet do unicestwienia możliwości uzyskania odszkodowania. Argumenty powoływane na rzecz uwzględnienia pierwszej decyzji nadzorczej ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego jako decyzji ostatecznej w istocie ograniczają się jedynie do wykładni językowej art. 160 § 6 w związku z art. 16 § 1 k.p.a. przed nowelizacją i art. 127 § 3 k.p.a., co jest dalece niewystarczające, gdyż nie wiadomo, jaki ważny interes publiczny mógłby uzasadnić to ograniczenie. Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, albo dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Skłania to do poglądu, że początek biegu terminu przedawnienia przewidzianego w art. 160 § 6 k.p.a. zależy od złożenia w terminie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub też od sposobu rozstrzygnięcia o zasadności tego wniosku.

Za prawidłowością wykładni, że także przed znowelizowaniem art. 16 § 1 k.p.a. charakter decyzji nieostatecznych miały też decyzje, od których przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, wskazuje więc wiele argumentów. Poza tym nie jest obojętne, że pojęcie odwołania w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego nie zostało zdefiniowane. Z systematyki tych przepisów i tytulatury wynika jednak, że ustawodawca uznał za właściwe zlokalizowanie środka prawnego w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w rozdziale zatytułowanym „Odwołanie”. Ustawodawca co prawda nie zachował w tym względzie konsekwencji, gdyż początkowo w art. 16 k.p.a. *expressis verbis* powiązał ostateczność decyzji jedynie z „odwołaniem w toku instancji”, jednak ten mankament legislacyjny nie powinien decydować o przyjęciu, że pojęcie „odwołania” na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w ujęciu redakcyjnym obowiązującym przed dniem 11 kwietnia 2011 r. nie obejmowało wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Okoliczność,

że w art. 16 k.p.a. wniosku o ponowne rozpoznanie nie nazwano wprost odwołaniem nie przemawia przeciwko przypisaniu temu wnioskowi cech odwołania, skoro taki jego charakter procesowy należy wyprowadzić zarówno z lokalizacji środka prawnego, jak i z zastosowania wykładni funkcjonalnej.

Poza tym przy interpretacji art. 16 k.p.a. należy dążyć do uzyskania rezultatu zbieżnego z wymaganiem wynikającym z art. 78 Konstytucji. W artykule tym zapewnione jest prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa, nie ma zatem przekonywającego uzasadnienia dla zapatrywania, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie ma charakteru prawnego odwołania. Poglądowi temu nie przeczy okoliczność, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przepisy dotyczące odwołań stosuje się tylko odpowiednio (art. 127 § 3 *in fine* k.p.a.); odesłanie było nieodzowne, gdyż wobec zróżnicowanego nazewnictwa obu środków prawnych, należało zsynchronizować skutki skorzystania z nich przez zainteresowane strony. W wyniku takiego rozwiązania legislacyjnego doszło do ujednoczenia wniosku z odwołaniem zarówno co do formy i terminu jego złożenia oraz innych elementów procesowych, jak i co do celu, jaki ma ten wniosek spełniać. W konsekwencji zastosowane odesłanie pozwala traktować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na równi z odwołaniem.

Przeprowadzona analiza zagadnienia prawnego przedstawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego uzasadniała zajęcie stanowiska wyrażonego w uchwale.