

**Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP
112/10**

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

*Sędziowie SN: Mirosław Bączyk, Teresa Bielska-Sobkowicz, Dariusz Dończyk,
Jan Górowski (sprawozdawca), Irena Gromska-Szuster, Jacek Gudowski, Wojciech
Katner, Marian Kocon, Iwona Koper, Zbigniew Kwaśniewski, Grzegorz Misiurek,
Barbara Myszką, Henryk Pietrkowski, Krzysztof Pietrzykowski, Marta Romańska,
Krzysztof Strzelczyk, Katarzyna Tyczka-Rote, Bogumiła Ustjanicz, Lech
Walentyłowicz, Tadeusz Wiśniewski, Hubert Wrzeszcz, Mirosława Wysocka,
Kazimierz Zawada (sprawozdawca, uzasadnienie), Dariusz Zawistowski*

Sąd Najwyższy na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 marca 2011 r., przy udziale Zastępcy Prokuratora Generalnego Roberta Hernanda, po rozstrzygnięciu wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2010 r., BSA I – 4110-5/09, przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego pełnemu składowi Izby Cywilnej postanowieniem z dnia 24 sierpnia 2010 r., III CZP 4/10,

„1. Czy art. 160 k.p.a. 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) znajduje zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność bądź wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. zostały stwierdzone po tej dacie?

2. W razie udzielenia odpowiedzi pozytywnej na pytanie pierwsze – czy w stanie rzeczy, o którym mowa w tym pytaniu, przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody jest regulowane przez art. 160 § 6 k.p.a., a w szczególności, czy rozpoczyna ono bieg od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej lub jej wydanie niezgodnie z prawem?

3. Czy w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76; sentencja publ.: Dz.U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1660), art. 160 § 1 k.p.a. stosuje się do korzyści utraconych od dnia wejścia w życie

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy od dnia 17 października 1997 r., na skutek wydania przed tym dniem ostatecznej decyzji administracyjnej?"

podjął uchwałę:

1. 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.

2. 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.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 24 sierpnia 2010 r., III CZP 4/10, Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów przekazał na podstawie art. 61 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) do rozstrzygnięcia składowi Izby Cywilnej zagadnienie prawne o treści przytoczonej na wstępie, przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego we wniosku z dnia 8 stycznia 2010 r. złożonym na podstawie art. 60 § 1 wymienionej ustawy.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał na występujące w orzecznictwie Sądu Najwyższego istotne kontrowersje co do czasowego zasięgu zastosowania art. 160 k.p.a. po jego uchyleniu z dniem 1 września 2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 – dalej: „ustawa nowelizująca”). Według jednego nurtu orzecznictwa Sądu Najwyższego, hipotezą art. 5 ustawy nowelizującej, nakazującego stosować art. 160 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym w chwili jego uchylenia „do zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, są objęte wszystkie sytuacje, w których ostateczna decyzja administracyjna dotknięta uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. (decyzja wadliwa) została wydana przed dniem 1 września 2004 r. W myśl innego nurtu orzecznictwa Sądu Najwyższego, hipotezą art. 5 ustawy

nowelizującej są objęte tylko te przypadki, w których także ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji dotkniętej uchybieniami określonymi w art. 156 k.p.a. lub ostateczna decyzja stwierdzająca wydanie decyzji z uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. (decyzja nadzorcza), została wydana przed dniem 1 września 2004 r.

W ocenie wnioskodawcy, opowiedzenie się za stanowiskiem dopuszczającym stosowanie art. 160 k.p.a. we wszystkich przypadkach, w których ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem 1 września 2004 r., nie musi zakładać stosowania w tych przypadkach art. 160 § 6 k.p.a., postanawiającego, że roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat 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. Za wyłączeniem stosowania w tych przypadkach art. 160 § 6 k.p.a. może – zdaniem wnioskodawcy – przemawiać, znajdująca wyraz w art. XXXV p.w.k.c., odrębność, w aspekcie intertemporalnym, regulacji przedawnienia roszczeń i regulacji samych roszczeń. Według art. XXXV p.w.k.c., do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego, a według przepisów dotychczasowych w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych, stosuje się, z pewnymi tylko ograniczeniami, przepisy kodeksu dotyczące przedawnienia.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał ponadto na występującą w orzecznictwie rozbieżność stanowisk co do możliwości zasądzenia na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, odszkodowania obejmującego korzyści utracone po dniu wejścia w życie Konstytucji wskutek ostatecznej wadliwej decyzji wydanej przed tym dniem. Przytoczył orzeczenia Sądu Najwyższego, w których przyjęto, że na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z wymienionym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego może być zasądzone odszkodowanie obejmujące wspomniane korzyści, oraz orzeczenia, w których odrzucono taką możliwość.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia, którym przekazał zagadnienie prawne przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Cywilnej, rozważył nasuwające się rozwiązania kwestii objętych tym zagadnieniem oraz argumenty przemawiające za każdym z rozwiązań. Istotny element rozważań stanowiła próba określenia relacji

zachodzącej między decyzją wadliwą i decyzją nadzorczą. W tych rozważaniach silnie też została zaakcentowana specyfika odpowiedzialności za szkody wywołane wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej.

Do argumentów mogących przemawiać za stosowaniem art. 160 k.p.a. we wszystkich przypadkach, w których ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem 1 września 2004 r., zaliczono w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego okoliczność, że rozpatrywana odpowiedzialność obejmuje naprawienie szkody wyrządzonej tą decyzją, regułę prawa międzyczasowego nakazującą stosować do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy nowej prawo dotychczasowe (art. XXVI p.w.k.c.), lepsze zabezpieczenie interesów poszkodowanego – w szczególności uwolnienie poszkodowanego, przy założeniu stosowania także art. 160 § 6 k.p.a., od obawy, że jego roszczenie ulegnie przedawnieniu na podstawie art. 442 lub art. 442¹ k.c. z upływem lat dziesięciu od dnia wydania wadliwej decyzji.

Do argumentów mogących przemawiać za stosowaniem art. 160 k.p.a. tylko w przypadkach, w których także decyzja nadzorcza została wydana przed dniem 1 września 2004 r., zaliczono w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego uzależnienie uprawnienia poszkodowanego do żądania naprawienia szkody od wydania decyzji nadzorczej oraz możliwość kwalifikowania decyzji nadzorczej jako zdarzenia, które nie jest związane z istotą unormowanego w art. 160 k.p.c. stosunku prawnego, i tym samym – stosowania się do decyzji nadzorczej art. XLIX p.w.k.c., stanowiącego w § 1, że do zobowiązań, które powstały przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego, stosuje się przepisy tego kodeksu, jeżeli chodzi o skutki prawne zdarzeń, które nastąpiły po dniu wejścia kodeksu w życie, a które nie są związane z istotą stosunku prawnego.

W odniesieniu do drugiej z objętych przedstawionym zagadnieniem prawnym kwestii, dotyczącej przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej, Sąd Najwyższy zauważył, że – wbrew stanowisku wnioskodawcy – kwestia ta nabiera doniosłości nie przy założeniu, że podstawę tego roszczenia stanowi art. 160 § 1 k.p.a., lecz przy założeniu, iż roszczenie to opiera się na art. 417¹ § 2 k.c. Poddanie wówczas przedawnienia tego roszczenia zasadom wynikającym z art. 442¹ k.c. – istotnie odbiegającym od dostosowanej do specyfiki omawianej odpowiedzialności regulacji art. 160 § 6 k.p.a.

– byłoby w ocenie Sądu Najwyższego trudne do pogodzenia z gwarancją zawartą w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Co do trzeciej kwestii, Sąd Najwyższy przekazując zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Cywilnej wyraził przekonanie, że – inaczej niż zdaje się to wynikać z wniosku – dotyczy ona przede wszystkim rozumienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02.

Prokurator Generalny opowiedział się za zajęciem w uchwale stanowiska, że art. 160 k.p.a., w tym jego § 6, ma zastosowanie jedynie 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 również przed tym dniem, a odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, obejmuje utracone korzyści od dnia wejścia w życie Konstytucji, choćby ostateczna wadliwa decyzja została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wyraziła pogląd, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, nie ma zastosowania art. 160 k.p.a., lecz art. 417¹ § 2 k.c., a odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek wydania ostatecznej wadliwej decyzji przed dniem wejścia w życie Konstytucji, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I.

1. Z wchodzących w zakres przedstawionego zagadnienia prawnego kwestii podstawowe znaczenie ma pierwsza, dotycząca czasowego zasięgu zastosowania art. 160 k.p.a. w świetle art. 5 ustawy nowelizującej. Chodzi o rozgraniczenie zastosowania art. 160 k.p.a., uchylonego z dniem 1 września 2004 r. i ustanowionego z mocą od tego dnia art. 417¹ § 2 k.c. Praktyczne znaczenie tej kwestii wiąże się z tym, że w przepisach, którymi zastąpiono art. 160 k.p.a., nie unormowano odrębnie, wzorem art. 160 § 6 k.p.a., przedawnienia ani nie przewidziano specjalnego trybu dochodzenia odszkodowania. Różnice dotyczą także zakresu szkody podlegającej naprawieniu. Według nowego stanu prawnego,

szkoda podlega naprawieniu w pełnym zakresie, a według dawnego stanu prawnego naprawienie szkody w pełnym zakresie jest możliwe tylko w przypadkach, których dotyczy – wywołujący kontrowersje – pkt 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02.

Odpowiedź na pytanie o czasowy zasięg zastosowania na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej przepisów art. 160 k.p.a. zależy od tego, co w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej uzna się za „zdarzenie” w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej, od chwili bowiem powstania zdarzenia, które przepis ten ma na względzie – czy powstało ono przed lub po nadejściu dnia 1 września 2004 r. – zależy zastosowanie art. 160 k.p.a. lub art. 417¹ § 2 k.c. Jakkolwiek w art. 5 ustawy nowelizującej jest mowa również o „stanach prawnych” – są one wymienione na równi ze „zdarzeniami” – tylko termin „zdarzenia” jest określeniem adekwatnym w stosunku do elementów stanu faktycznego spraw o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej.

Według jednego stanowiska – sygnalizowanego w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego – w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzeniem w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej jest samo wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. Jeżeli zatem ostateczna wadliwa decyzja została wydana przed dniem 1 września 2004 r., do odpowiedzialności odszkodowawczej ma zastosowanie art. 160 k.p.a., choćby ostateczną decyzję nadzorczą wydano po dniu 31 sierpnia 2004 r. Mimo że w świetle art. 160 § 1 k.p.a. dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej otwiera się możliwość żądania naprawienia szkody, źródłem szkody jest wyłącznie wydanie wadliwej decyzji. Na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdza się tylko wcześniejsze ziszczenie się koniecznej przesłanki przewidzianej w art. 160 k.p.a. odpowiedzialności odszkodowawczej – działanie niezgodne z prawem. W rezultacie wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody.

Stanowisko takie zostało zajęte w uchwałach składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 (OSNC 2006, nr 12, poz. 194) i z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79), w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07 (nie publ.), z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08 (OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 106), z dnia

18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09 (OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 13), z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09 (nie publ.) i z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09 (OSNC 2010, nr 9, poz. 130), a także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08 (OTK-A Zb.Urz. 2009, nr 11, poz. 165) oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2009 r., I OSK 568/08 (nie publ.).

Podobnie w wyrokach Sądu Najwyższego dotyczących odszkodowania dochodzonego w związku ze wznowieniem postępowania administracyjnego za właściwy do oceny odpowiedzialności odszkodowawczej uznano stan prawny obowiązujący w chwili wydania pierwotnej, wadliwej decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2008 r., II CSK 110/08, nie publ., oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09), a w rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego dotyczących odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia sądowego – stan prawny obowiązujący w chwili wydania wadliwego orzeczenia (uchwała składu siedmiu sędziów – zasada prawna – z dnia 26 października 2005 r., III BZP 1/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 78, oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132, i z dnia 11 maja 2006 r., I CSK 118/05, nie publ.).

Analogicznie w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009, nr 11, poz. 144) przyjęto, że art. 5 ustawy nowelizującej wyklucza zastosowanie przepisów zawartych w tej ustawie do aktów normatywnych wydanych przed dniem jej wejścia w życie oraz orzeczeń i decyzji, które przed tym dniem stały się prawomocne lub ostateczne.

Jak widać, omawiane stanowisko jest wyrazem szerszej tendencji ujawniającej się w orzecznictwie zarówno w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej – i to nie tylko dotkniętej uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a., ale i uchybieniami wskazanymi w art. 145 § 1 k.p.a. – jak i w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem orzeczenia sądowego lub aktu normatywnego.

Stanowisko, że w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzeniem w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej jest samo wydanie ostatecznej wadliwej decyzji, jest bronione także przez część przedstawicieli piśmiennictwa.

Według drugiego stanowiska – sygnalizowanego w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego – w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzenie w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej ma charakter złożony. Obejmuje, oprócz decyzji wadliwej, rodzącej zobowiązanie do naprawienia szkody, decyzję nadzorczą, stanowiącą nieodzowną przesłankę dochodzenia odszkodowania. Chwilą powstania tego zdarzenia jest zatem dopiero chwila uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą. Praktycznie rzecz biorąc, według tego stanowiska, o zastosowaniu art. 160 k.p.a. lub art. 417¹ § 2 k.c. decyduje więc czas wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. Niekiedy nawet identyfikuje się powstanie zdarzenia przewidzianego w art. 5 ustawy nowelizującej z wydaniem ostatecznej decyzji nadzorczej. Poza tym w niektórych wypowiedziach przyjmuje się, że wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej nie tylko warunkuje możliwość dochodzenia odszkodowania, ale i wyznacza chwilę powstania zobowiązania do naprawienia szkody. Można też spotkać wypowiedzi, które dodatkowo, oprócz decyzji wadliwej i decyzji nadzorczej, zaliczają do zdarzeń w rozumieniu ustawy nowelizującej powstanie szkody, w tym uszczerbku majątkowego w postaci utraconych korzyści (*lucrum cessans*).

Prezentowane stanowisko znalazło wyraz w większym lub mniejszym zakresie w wielu orzeczeniach, w szczególności w uchwałach Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08 (OSNC 2009, nr 4, poz. 57) i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 (OSNC 2009, nr 11, poz. 145), w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05 ("Biuletyn SN" 2006, nr 5, s. 11), z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08 („Monitor Prawniczy” 2009, nr 23, s. 1281), z dnia 3 listopada 2009 r., II CSK 247/09 (nie publ.) i z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 101/09 (nie publ.), w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09 ("Biuletyn SN" 2009, nr 7, s. 10) oraz w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2009 r., I OSK 246/08 (nie publ.), z dnia 7 maja 2009 r., I OSK 684/08 (nie publ.), z dnia 8 maja 2009 r., I OSK 697/08 (nie publ.), z dnia 17 lipca 2009 r. 2009 r., I OSK 1013/08 (nie publ.), i z dnia 23 października 2009 r., II OSK 1675/08 (nie publ.). W wielu spośród powołanych orzeczeń, w tym we wszystkich wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowisko to zostało zajęte w związku z problemem dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek wydania

przed dniem 1 września 2004 r. decyzji administracyjnej, której nieważność lub niezgodność z prawem została stwierdzona ostateczną decyzją administracyjną wydaną po dniu 31 sierpnia 2004 r.; czy w sprawach tych należy nadal stosować art. 160 § 4 i 5 k.p.a., czy też można od razu wystąpić o odszkodowanie do sądu powszechnego. Na większość wymienionych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęła uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, opowiadająca się za dopuszczalnością drogi sądowej w sprawie o odszkodowanie za szkodę poniesioną na skutek wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona ostateczną decyzją administracyjną w okresie późniejszym.

Stanowisko, że w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzeniem przewidzianym w art. 5 ustawy nowelizującej jest akt złożony, obejmujący, oprócz decyzji wadliwej, decyzję nadzorczą, jest też – w różnych ujęciach – bronione w piśmiennictwie.

Uzasadnia się je w szczególności – zarówno w orzecznictwie, jak i piśmiennictwie – ścisłym powiązaniem zobowiązania do odszkodowania, mającego podstawę w art. 160 k.p.a., z ustaleniem decyzją nadzorczą wady decyzji administracyjnej określonej w art. 156 § 1 k.p.a. Według niektórych wypowiedzi, znaczenie decyzji nadzorczej wyczerpuje się w tym, że od chwili uzyskania przez nią przymiotu ostateczności, decyzja, której wady stwierdzono, może być ze skutkiem *ex tunc*, a więc odniesionym do dnia jej wydania, uznawana za zdarzenie rodzące obowiązek naprawienia szkody. Innymi słowy, znaczenie ostatecznej decyzji nadzorczej sprowadza się tu do roli koniecznej przesłanki dochodzenia zobowiązania do odszkodowania z tytułu bezprawnej decyzji, rodzącej to zobowiązanie już z chwilą jej wydania (zob. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09). W świetle natomiast innych wypowiedzi, związek decyzji nadzorczej z decyzją wadliwą jest jeszcze silniejszy. W razie wydania ostatecznej decyzji nadzorczej zobowiązanie do odszkodowania nie powstaje z mocą wsteczną z chwilą wydania wadliwej decyzji, ale dopiero z chwilą, w której decyzja nadzorcza stała się ostateczna (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08).

Na poparcie stanowiska, że w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzenie w rozumieniu art. 5 ustawy

nowelizującej ma charakter złożony i obejmuje, oprócz decyzji wadliwej, decyzję nadzorczą, przytacza się także argument odwołujący się do dyrektywy, która nakazuje przepisy prawa międzyczasowego tak interpretować, aby stan przejściowego stosowania dawnego prawa trwał jak najkrócej. Wykładnia art. 5 ustawy nowelizującej zgodna z tym stanowiskiem skracając okres zastosowania art. 160 k.p.a. Jeżeliby według art. 5 ustawy nowelizującej decydowało samo wydanie wadliwej decyzji, okres ten byłby znacznie dłuższy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08).

Niekiedy poprzestaje się na twierdzeniu, że stanowisko to ma oparcie w wykładni literalnej art. 5 ustawy nowelizującej. Zdarza się również, że stanowisko to jest zajmowane bez uzasadnienia (np. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05).

Oprócz poglądów reprezentujących jedno z dwóch przedstawionych stanowisk – sygnalizowanych w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego – spotyka się także zapatrywanie, że zdarzeniem w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej może być zarówno decyzja wadliwa, jak i decyzja nadzorczą. W orzecznictwie takie zapatrywanie zostało wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2008 r., SK 51/04 (OTK-A Zb.Urz. 2008, nr 8, poz. 140) oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., VII SA/Wa 1765/06 (nie publ.).

Zapatrywanie to nawiązuje do brzmienia art. 160 § 1 k.p.a., w którym była mowa o szkodzie poniesionej przez stronę na „skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji”. Podobne rozróżnienie zawierał art. 153 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 i § 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (obecnie jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm. – dalej: „Ordynacja podatkowa”). W związku z tym rozróżnieniem w niektórych wypowiedziach wyodrębnia się decyzje wadliwe, które pozbawiają stronę prawa lub odmawiają jej przyznania prawa (art. 154 § 1 k.p.a.), oraz decyzje wadliwe, które nadają stronie prawo (art. 155 i 156 k.p.a.). Co do pierwszych przyjmuje się, że strona doznaje szkody już w chwili ich ostatecznego podjęcia, a co do drugich, że strona doznaje szkody dopiero później, np. wskutek następującego po stwierdzeniu ich wadliwości, pozostającego z nim w związku przyczynowym, przerwaniu rozpoczętej budowy i rozebraniu wzniesionej części budynku.

2. Artykuł 417¹ § 2 k.c., podobnie jak inne przepisy wprowadzone do kodeksu cywilnego ustawą nowelizującą, normuje odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu czynu niedozwolonego. Według tego przepisu, czynem niedozwolonym jest wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji. Na deliktowy charakter odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 417¹ § 2 k.c. i innych przepisach kodeksu cywilnego, wprowadzonych ustawą nowelizującą, wskazuje jednoznacznie tytuł obejmującej je jednostki redakcyjnej („Czyny niedozwolone”). Według dominującego poglądu, także art. 160 k.p.a. ustanawiał samodzielną podstawę odpowiedzialności deliktowej za szkody związane z wydaniem naruszającej prawo ostatecznej decyzji (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989, nr 9, poz. 129, a z późniejszego orzecnictwa np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 120). Nie ulega więc wątpliwości, że art. 5 ustawy nowelizującej w zakresie łączącym się z rozpatrywanym zagadnieniem prawnym rozgranicza pod względem czasowego zasięgu zastosowania przepisy o odpowiedzialności deliktowej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji.

Regulacje dotyczące odpowiedzialności deliktowej ograniczają się jednak tylko do określenia czynu niedozwolonego i koniecznych, obok warunków wynikających z ogólnych przepisów o świadczeniu odszkodowawczym (art. 361-363 k.c.), przesłanek odpowiedzialności oznaczonej osoby za wyrządzoną tym czynem szkodę. W przypadku jednej z regulacji, których dotyczy rozpatrywane zagadnienie prawne, jest jednak inaczej. W art. 160 k.p.a. unormowano ponadto przedawnienie roszczenia odszkodowawczego (§ 6) oraz tryb dochodzenia tego roszczenia (§ 4 i 5). Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia rozpatrywanego zagadnienia, zwłaszcza gdy chodzi o tryb dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, ponieważ normujące go przepisy należą do materii procesowej, a stosowane zazwyczaj w zakresie materii procesowej rozwiązania intertemporalne istotnie odbiegają od rozwiązań przyjmowanych w dziedzinie prawa materialnego (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasada prawna – z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 53). W związku z tym oraz brakiem w ustawie nowelizującej przepisów określających tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z art. 417¹ § 2 k.c. może nasuwać się

pytanie, czy art. 5 ustawy nowelizującej zawiera także regulację intertemporalną dotyczącą prawa, które określa tryb dochodzenia tych roszczeń.

Trafnie eksponowaną, specyficzną cechą odpowiedzialności deliktowej przewidzianej w art. 160 k.p.a. oraz art. 417¹ § 2 k.c. jest uzależnienie dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Chodzi tu – zarówno na gruncie art. 160 k.p.a., jak i art. 417¹ § 2 k.c. – o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu kwalifikowanych naruszeń określonych w art. 156 § 1 k.p.a. lub o stwierdzenie – w sytuacji, o której mowa w art. 158 § 2 k.p.a. – wydania decyzji z takimi kwalifikowanymi naruszeniami prawa. Ostateczna decyzja nadzorcza zawierająca takie stwierdzenie wiąże w sprawie o odszkodowanie, ma więc niewątpliwie charakter prejudykatu przesądzającego jedną z przesłanek omawianej odpowiedzialności deliktowej – bezprawności działania organu przy wydaniu decyzji. Takie rozwiązanie jest konsekwencją sankcji przyjętej w odniesieniu do decyzji obarczonych wadami wymienionymi w art. 156 § 2 k.p.a.

Zgodnie z poglądem dominującym w piśmiennictwie oraz orzecznictwie (zob. np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00, OSNC 2000, nr 12, poz. 228 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2001 r., II CKN 277/99, OSNC 2002, nr 6, poz. 77), decyzja dotknięta wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. wadami, uzasadniającymi jej nieważność, nie jest aktem pozornym, lecz istniejącym i funkcjonującym w obrocie prawnym. Decyzja taka korzysta z domniemania prawidłowości i ma moc obowiązującą dopóty, dopóki nie zostanie usunięta z obrotu prawnego w trybie i na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Według tego poglądu, decyzja nadzorcza, zarówno stwierdzająca nieważność wadliwej decyzji, jak i wydanie jej z naruszeniem prawa, ma moc wsteczną. W sprawie o odszkodowanie należy zatem na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej przyjąć, że będąca jej przedmiotem decyzja była aktem bezprawnym, a więc stanowiła czyn niedozwolony rodzący obowiązek odszkodowawczy już w chwili jej wydania.

Nie można więc, mimo konieczności uzyskania decyzji nadzorczej do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną,

podzielić tych zapatrywań, według których czyn niedozwolony rodzący zobowiązanie do naprawienia szkody finalizuje się dopiero z chwilą uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą. Jakkolwiek decyzja nadzorcza jest nieodzowna do uznania ostatecznej wadliwej decyzji za czyn niedozwolony, to taka kwalifikacja decyzji wadliwej musi być już odniesiona ze względu na skutek wsteczny decyzji nadzorczej do chwili wydania decyzji nadzorczej.

Obowiązkiem odszkodowawczym, zarówno na gruncie art. 160 k.p.a., jak i art. 417¹ § 2 k.c. objęte jest tylko wyrządzenie szkody decyzją naruszającą prawo, a decyzja nadzorcza jest wynikiem zgodnego z prawem postępowania zmierzającego do usunięcia naruszeń prawa. Nie można wiązać wyrządzenia szkody z wydaniem ostatecznej decyzji nadzorczej nawet w tych przypadkach, w których przedmiotem działań nadzorczych jest decyzja wadliwa nadająca stronie prawo. W przypadkach tych może się wprawdzie wydawać, że bezpośrednią przyczyną szkody jest ostateczna decyzja nadzorcza – np. w razie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, po którym nastąpiło wstrzymanie budowy i rozbiórka wzniesionej części budynku – ale to nie odpowiada rzeczywistości. Z tego względu sformułowanie przez ustawodawcę art. 160 § 1 k.p.a. – jak też art. 153 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 2 pkt 1 Ordynacji podatkowej – w sposób wskazujący na możliwość wyrządzenia szkody przez wydanie decyzji nadzorczej nie wystarczyło do uznania szkody za skutek wydania prawidłowej decyzji nadzorczej. W podanym przykładzie nie byłoby szkody, jak trafnie zauważono w piśmiennictwie, bez postępowania strony w zaufaniu do wadliwej decyzji nadającej jej prawo – poniesienia przez nią nieefektywnych nakładów lub zaniechania alternatywnych, możliwych do podjęcia korzystnych działań.

To postępowanie strony i jego skutki można logicznie łączyć tylko z wadliwą decyzją, a nie z późniejszą w stosunku do tego postępowania prawidłową ostateczną decyzją nadzorczą. Ona tylko przesądza kwalifikację doznanego przez stronę uszczerbku jako szkody wyrządzonej wykonywaniem władzy publicznej niezgodnie z prawem. Artykuł 417¹ § 2 k.c. nie zawiera już tej usterki, którą były obarczone art. 160 § 1 i art. 153 k.p.a. oraz art. 260 § 2 pkt 1 Ordynacji podatkowej. W art. 417¹ § 2 k.c. prawidłowo jest mowa jedynie o szkodzie wyrządzonej przez wydanie ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem.

Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej (Sejm IV kadencji, druk nr 2007) wynika, że zamiarem projektodawcy było danie wyrazu w art. 5 tej ustawy dwóm

ściśle ze sobą powiązanym ogólnym zasadom intertemporalnym – zasadzie niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz zasadzie stosowania do oceny danego zdarzenia stanu prawnego obowiązującego w chwili jego zaistnienia (*tempus regit actum*). Zastosowanie odpowiadającego wspomnianym zasadom rozwiązania intertemporalnego w zakresie odpowiedzialności deliktowej oznacza poddanie oceny tego, czy określone zdarzenie stanowi czyn niedozwolony i jakie przesłanki muszą być spełnione, aby oznaczonej osobie przypisać odpowiedzialność za ten czyn oraz jaką treść ma mieć jej odpowiedzialność, przepisom obowiązującym w chwili nastąpienia rozpatrywanego zdarzenia. O tym więc, czy wydanie ostatecznej decyzji stanowi czyn niedozwolony uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nią szkodę powinno rozstrzygać prawo obowiązujące w chwili wydania tej decyzji.

Zgodnie z omawianym rozwiązaniem, właściwości w tym względzie prawa obowiązującego w chwili wydania ostatecznej decyzji nadzorczej nie może uzasadniać konstrukcja zdarzenia złożonego, obejmującego – obok decyzji wadliwej – decyzję nadzorczą. W myśl tego rozwiązania, złożony stan faktyczny należy oceniać według ustawy obowiązującej w chwili ziszczenia się ostatniego elementu tego stanu, przy czym jeżeli stan faktyczny obejmuje nie tylko oświadczenia woli lub czyny, właściwa do jego oceny jest ustawa obowiązująca w chwili nastąpienia ostatniego elementu będącego zachowaniem się człowieka. Jest więc tu założona przynależność elementu, który podlega uwzględnieniu przy ustalaniu właściwego prawa, do rozpatrywanego zdarzenia, np. do stanu faktycznego ocenianego jako czyn niedozwolony. Decyzja nadzorcza, jak wykazano, nie jest zaś, wbrew uprzednio wskazanym odmiennym zapatrywaniom części piśmiennictwa i orzecznictwa, elementem czynu niedozwolonego ani w świetle art. 160 k.p.a., ani w świetle art. 417¹ § 2 k.c.

Zastosowania prawa obowiązującego w chwili wydania ostatecznej decyzji nadzorczej do oceny skutków wydania decyzji wadliwej nie może też uzasadniać zaniechanie organu w wyeliminowaniu wadliwej decyzji, ponieważ rozpatrywana odpowiedzialność deliktowa obejmuje niewątpliwie tylko odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem. Z tego względu zaniechania organu w wyeliminowaniu tej decyzji z obrotu prawnego lub w stwierdzeniu jej wydania z naruszeniem prawa, trwającego do chwili wydania decyzji nadzorczej, nie można uznać za okoliczność wchodzącą w zakres

rozpatrywanego czynu niedozwolonego i tym samym podlegającą uwzględnieniu przy ustalaniu prawa, któremu ten czyn podlega.

Podobnie podstawą do oceny skutków wadliwej decyzji według prawa obowiązującego w chwili wydania ostatecznej decyzji nadzorczej nie może być, stosowany w związku z art. 5 ustawy nowelizującej, art. XLIX p.w.k.c. Przepis ten nie uzasadniałby poddania oceny skutków wydania decyzji wadliwej prawu obowiązującemu w chwili wydania decyzji nadzorczej nawet wtedy, gdyby decyzja nadzorcza została potraktowana – jak przyjęto w uzasadnieniu postanowienia, którym przekazano przedstawione zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Cywilnej – jako zdarzenie niezwiązane z istotą stosunku prawnego unormowanego w art. 160 k.p.a. i art. 417¹ § 2 k.c. Z uznaniem decyzji nadzorczej za zdarzenie niezwiązane z istotą stosunku prawnego unormowanego w wymienionych przepisach musiałoby się łączyć uznanie decyzji wadliwej za zdarzenie determinujące istotę tego stosunku, według zaś art. XLIX § 1 p.w.k.c. prawu nowemu podlegają tylko skutki zdarzenia niezwiązanego z istotą stosunku prawnego; samo zaistniałe pod rządem dawnego prawa zdarzenie decydujące o powstaniu stosunku prawnego, a więc odnoszące się do jego istoty, podlega nadal dawnemu prawu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2009 r., I CSK 312/08, nie publ.).

Przy wykładni art. 5 ustawy nowelizującej w kontekście decyzji nadzorczej nie ma jednak w ogóle podstaw do odwoływania się do art. XLIX p.w.k.c., ponieważ decyzja ta ze względu na swój jedynie procesowy wymiar w ramach dochodzenia zobowiązania do naprawienia szkody wyrządzonej wadliwą decyzją nie może być zaliczona do kategorii zdarzeń wpływających na to zobowiązanie (jego treść lub zmianę), a tylko takie zdarzenia są objęte wymienionym przepisem.

Wykładnia art. 5 ustawy nowelizującej, uwzględniająca założone przez jego twórców zasady *lex retro non agit* i *tempus regit actum*, prowadzi zatem do wniosku, że zdarzeniem w rozumieniu tego przepisu w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją jest wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. W konsekwencji do ostatecznych wadliwych decyzji podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej powinno się stosować, zgodnie z przedstawionym wyżej stanowiskiem określany jako pierwsze, art. 160 k.p.a., chociażby decyzje nadzorcze zapadły później.

Na tym stwierdzeniu nie można jednak poprzestać. Wymaga ono uzupełnienia o rozważania dotyczące możliwości odstępstwa od zakazu działania prawa wstecz w wyjątkowych przypadkach uzasadnionych szczególnie ważnymi względami (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08).

Takimi względami uzasadniony był wyjątek od zasady nieretroakcji, który zawierał art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm. – dalej: "u.N.S.A."), przyznający doniosłość chwili wydania decyzji nadzorczej i towarzyszący ustanowieniu regulacji zawartej w art. 160 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, roszczenie o odszkodowanie przewidziane w art. 140 k.p.a. – oznaczonym później jako art. 160 – przysługiwało we wszystkich tych przypadkach, w których stwierdzenie nieważności decyzji lub jej wydania z naruszeniem art. 137 § 1 k.p.a. – oznaczonego później jako art. 156 – nastąpiło po wejściu w życie wymienionej ustawy, tj. poczynając od dnia 1 września 1980 r. Odszkodowanie na zasadach określonych w art. 160 k.p.a. należało się zatem także za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji wadliwej w czasie, kiedy obowiązujące wówczas prawo nie przewidywało odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone władczym działaniem jego organów, jeżeli tylko stwierdzenie jej nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. nastąpiło po wejściu w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Nadanie mocy wstecznej art. 160 k.p.a. w przedstawionym wyżej zakresie nie budziło takich zastrzeżeń, jakie zwykle są wysuwane przeciwko wstecznemu stosowaniu nowej ustawy, polegało bowiem w istocie na „odblokowaniu” ograniczeń, wyłączających odpowiedzialność Skarbu Państwa w sytuacjach, w których doszło do wyrządzenia szkody na skutek wydania decyzji administracyjnej w okolicznościach uzasadniających stwierdzenie jej nieważności. Także więc w przypadkach wstecznego stosowania art. 160 k.p.a. przewidziana w tym przepisie odpowiedzialność odszkodowawcza łączyła się z bezprawnym wykonywaniem władzy publicznej i to w stopniu szczególnie rażącym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08).

Rozwiązanie analogiczne do zawartego w art. 13 ust. 2 u.N.S.A. przewidywał też art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. Nr 27, poz. 111 – dalej: "u.z.p."). Stanowił on, że roszczenie o

odszkodowanie przewidziane w art. 160 i 215 k.p.a. służy w przypadkach, w których uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji dotyczącej zobowiązania podatkowego bądź stwierdzenie, iż decyzja taka została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., nastąpiło po wejściu w życie ustawy o zobowiązaniach podatkowych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09).

Zwolennicy poglądu, że o zastosowaniu art. 160 k.p.a. lub art. 417¹ § 2 k.c. rozstrzyga chwila wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, dostrzegają więc w art. 5 ustawy nowelizującej w istocie przepis wprowadzający w odniesieniu do art. 417¹ § 2 k.c. wyjątek od zasady nieretroakcji, analogiczny do tego, jaki przewidywały regulacje ustawowe omówione w stosunku do art. 160 i 215 k.p.a.

Takiemu jednak rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej sprzeciwia się nie tylko argument odwołujący się do motywów legislacyjnych, ale i brzmienie tego przepisu w zestawieniu z art. 13 ust. 2 u.N.S.A. oraz art. 52 ust. 3 u.z.p. Projektodawca art. 5 ustawy nowelizującej, mając taką możliwość, nie nawiązał do sformułowań użytych w wymienionych przepisach. Przyjął w odniesieniu do wszystkich regulacji wprowadzonych ustawą nowelizującą rozwiązanie respektujące zasadę niedziałania prawa wstecz.

W przypadku art. 5 ustawy nowelizującej brak także racji podobnych do tych, które leżały u podstaw dokonanego w art. 13 ust. 2 u.N.S.A. i art. 52 ust. 3 u.z.p. przełamania zasady nieretroakcji. Celem ustawy nowelizującej było definitywne dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie dotyczącym odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stan prawny, który się w tym względzie ukształtował po wejściu w życie Konstytucji wskutek wyroków Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 256 oraz wyrok z dnia 23 września 2003 r., K 20/02), w zasadzie spełniał te wymagania, ale miał z natury rzeczy znamiona tymczasowości.

Tym samym za retroaktywnym stosowaniem art. 417¹ § 2 k.c., analogicznym do tego, jakie uprzednio przewidziano w stosunku do art. 160 k.p.a., nie może też przemawiać argument odwołujący się do dyrektywy, która nakazuje przepisy prawa międzyczasowego tak interpretować, aby stan przejściowego stosowania dawnego prawa trwał jak najkrócej. Skoro ustawa nowelizująca miała na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie dotyczącym odpowiedzialności za szkody

wyrażone przy wykonywaniu władzy publicznej do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji, cezurą ewentualnego przełamania zasady nieretroakcji w odniesieniu do przepisów ustawy nowelizującej mogłaby być co najwyżej data wejścia w życie Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreśla, że do konstytucjonalizacji podmiotowego prawa do domagania się odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej doszło dopiero z chwilą wejścia w życie Konstytucji, skutkiem zaś zastosowania art. 417¹ § 2 k.c. do ostatecznych decyzji wydanych przed dniem 1 września 2004 r., których niezgodność z prawem stwierdzono po tym dniu, byłaby – wykluczona w świetle art. 160 k.p.a. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 – możliwość dochodzenia odszkodowania obejmującego utracone korzyści także w odniesieniu do okresu poprzedzającego wejście w życie Konstytucji.

Podsumowując przeprowadzoną argumentację, w świetle art. 5 ustawy nowelizującej za podstawę odpowiedzialności za szkody wyrządzone podjęciem przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, stanowią przepisy art. 160 k.p.a. Konkluzja ta odpowiada stanowisku, które w orzecznictwie znalazło wyraz w szczególności w uchwałach składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2005 r., III BZP 1/05, z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, i z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08. Ze względu na leżącą u jej podstaw argumentację odnosi się ona jednak, ściśle rzecz biorąc, tylko do art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a.

Kwestie, czy do ostatecznych decyzji administracyjnych podjętych przed dniem 1 września 2004 r., których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, mają też zastosowanie przepisy art. 160 § 4, 5 i 6 k.p.a., wymagają jeszcze dodatkowych wyjaśnień. Ich potrzeba wynika z mogących się nasuwać, sygnalizowanych wątpliwości co do objęcia wymienionych przepisów zakresem zastosowania art. 5 ustawy nowelizującej.

3. W orzecznictwie dominuje zapatrywanie, że art. 5 ustawy nowelizującej dotyczy, zgodnie ze swym brzmieniem, także przepisów art. 160 § 4 i 5 k.p.c. regulujących tryb dochodzenia odszkodowania. Ugruntował się w nim pogląd odbiegający od założeń powołanych uchwał składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, że o zastosowaniu art. 160 k.p.a. w zakresie odnoszącym się do

trybu dochodzenia odszkodowania rozstrzyga chwila wydania ostatecznej decyzji nadzorczej; art. 160 k.p.a. ma zatem w tym zakresie zastosowanie tylko wtedy, gdy zarówno ostateczna decyzja wadliwa, jak i ostateczna decyzja nadzorcza zapadły przed dniem 1 września 2004 r. Orzeczenia opowiadające się za nieprzyjętym w niniejszej uchwale poglądem, że art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy nowelizującej znajduje zastosowanie w stosunku do ostatecznych decyzji administracyjnych podjętych przed dniem 1 września 2004 r. tylko wtedy, gdy także ich nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono przed tym dniem, skupia się więc w istocie jedynie na części regulacji zawartej w art. 160 k.p.a., dotyczącej trybu dochodzenia odszkodowania (§ 4 i 5).

Zapatrzywanie, że art. 5 ustawy nowelizującej dotyczy, zgodnie ze swym brzmieniem, także regulujących tryb dochodzenia odszkodowania przepisów art. 160 § 4 i 5 k.p.c., nie jest jednak trafne. Niewątpliwie ze wskazania – na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej – właściwości w sprawie art. 417¹ § 2 k.c. wynika niemożność dochodzenia roszczenia wywodzonego z tego przepisu w trybie określonym w art. 160 § 4 i 5 k.p.a., ponieważ ustawa nowelizująca uchyliła cały art. 160 k.p.a. Z art. 5 ustawy nowelizującej nie wynika jednak, w jakim trybie to roszczenie powinno być dochodzone. Właściwość postępowania przed sądami powszechnymi wynika w tym zakresie z ogólnych regulacji procesowych i norm określających czasowy zasięg zastosowania tych regulacji. Skoro art. 5 ustawy nowelizującej nie rozstrzyga o czasowym zasięgu zastosowania wspomnianych regulacji, konsekwentnie należy przyjąć, że nie rozstrzyga on także o czasowym zakresie zastosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a., w związku z czym w kwestii właściwego trybu dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją administracyjną po wejściu w życie ustawy nowelizującej miarodajne są jedynie ogólne procesowe normy intertemporalne.

W dziedzinie prawa procesowego podstawową regułą intertemporalną jest zasada bezpośredniego stosowania nowego prawa (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasady prawnej – z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00), za które należy uważać także ogólne normy prawa już obowiązującego, gdy ich zastosowanie ulega rozciągnięciu na obszary dotychczas objęte uchylonymi przepisami szczególnymi. Zgodnie z tą zasadą należy przyjąć, że od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej właściwe do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą

przed tym dniem jest – bez względu na dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej – tylko postępowanie przed sądami powszechnymi (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2006 r., I OSK 207/06, nie publ.). Żadne racje leżące u podstaw ustawy nowelizującej nie przemawiają za dalszym stosowaniem art. 160 § 4 i 5 k.p.a. nie tylko wtedy, gdy stwierdzenie nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. ostatecznej decyzji podjętej przed dniem 1 września 2004 r. nastąpiło po tym dniu, ale i wtedy, gdy nastąpiło ono wcześniej. Podleganie danego zdarzenia prawu obowiązującemu w chwili jego nastąpienia w najmniejszym stopniu nie sprzeciwia się dochodzeniu roszczenia wynikającego z tego zdarzenia w później unormowanym postępowaniu.

Wykładnia wyłączająca zastosowanie art. 5 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 160 § 4 i 5 k.p.a. znajduje potwierdzenie w art. 5 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1590). W przepisie tym, w związku z uchynieniem przez tę ustawę art. 261 Ordynacji podatkowej, zawierającym regulację stanowiącą odpowiednik unormowania przewidzianego w art. 160 § 4 i 5 k.p.a., postanowiono, że sprawy odszkodowań wszczęte i niezakończone przez organy podatkowe oraz przez organy kontroli skarbowej przed dniem wejścia w życie tej ustawy podlegają umorzeniu; w tych sprawach do czasu przedawnienia roszczenia istnieje możliwość wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Nie można racjonalnie zakładać woli ustawodawcy przyjęcia zasadniczo odmiennych rozwiązań w dwóch istotnie podobnych sytuacjach.

Przyjęciu bronionej wykładni nie sprzeciwiają się wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2005 r., P 18/04 (OTK-A Zb. Urz. 2005, nr 8, poz. 88) i z dnia 21 października 2008 r., SK 51/04, oparte na założeniu, że art. 160 § 4 i 5 k.p.a. może być stosowany po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Zawarta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego interpretacja kontrolowanego przepisu w zakresie, w jakim nie doszło do stwierdzenia niezgodności tego przepisu z wzorcem konstytucyjnym, nie wiąże sądów i choć jest na ogół uwzględniana w praktyce innych organów – za czym przemawia zasada współdziałania władz – to jednak tylko ze względu na siłę argumentacji (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 września 1999 r., I CKN 538/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 60, i z dnia 21 maja 2003 r., IV CKN 178/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 123). Założenie przyświecające

wskazanym wyrokom Trybunału Konstytucyjnego nie jest zaś, jak wynika z wcześniejszych uwag, poparte przekonującymi argumentami.

Przeszkodą do przyjęcia bronionej wykładni nie mogła być też praktyka dalszego, po wejściu w życie ustawy nowelizującej, występowania przez strony o odszkodowanie w postępowaniu przed organami administracji, powodująca spory kończące się odesłaniem stron na drogą sądową. Gdyby w trakcie takiego sporu doszło do przedawnienia roszczenia o odszkodowanie, do ochrony poszkodowanego przed zarzutem przedawnienia mogłaby zostać wykorzystana instytucja nadużycia prawa (art. 5 k.c.). Wyraźne wskazanie na potrzebę udzielenia w takich przypadkach ochrony poszkodowanemu zawiera art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, według którego, jeżeli doszło do umorzenia postępowania w sprawie o odszkodowanie przed organem podatkowym lub organem kontroli skarbowej, do okresu przedawnienia nie wlicza się czasu trwania umorzonego postępowania.

Wynik ugruntowanego orzecznictwa co do trybu dochodzenia odszkodowania – wyłączenie stosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a. wtedy, gdy stwierdzenie nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. decyzji podjętej przed dniem 1 września 2004 r. nastąpiło po tym dniu – zasługuje więc na akceptację, ale z innym uzasadnieniem; nie jako konsekwencja przyjętej w tym orzecznictwie wykładni art. 5 ustawy nowelizującej, lecz jako wynik działania podstawowej w dziedzinie prawa procesowego reguły bezpośredniego stosowania nowego prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08). W efekcie niknie praktyczne znaczenie sprzeczności między, z jednej strony, orzecznictwem, do którego należą powołane uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, a z drugiej strony orzecznictwem, w którego skład wchodzi uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, i zgodne z nią liczne wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli stanowisko znajdujące wyraz w drugim nurcie daje się pogodzić z założeniami nurtu pierwszego. O ile więc w świetle art. 5 ustawy nowelizującej do podjętych przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, znajduje uzasadnienie zastosowanie art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a., o tyle brak podstaw do stosowania do tych decyzji przepisów art. 160 § 4 i 5 k.p.a.

4. Spostrzeżenie wnioskodawcy dotyczące braku ogólnej normy, która poddawałaby przedawnienie roszczeń przepisom obowiązującym w tym samym czasie, co przepisy właściwe do oceny samych roszczeń, jest trafne. Odrębność na poziomie ogólnych norm intertemporalnych regulacji dotyczących przedawnienia roszczeń i regulacji dotyczących samych roszczeń nie wystarcza jednak do przyjęcia, że wskazanie na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej właściwości art. 160 k.p.a. nie obejmuje § 6, możliwy bowiem jest wyjątek od zasady, uzasadniony szczególnymi racjami (por. w związku z tym np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07, nie publ., z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07, nie publ., i z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 450/07, OSNC-ZD 2009, nr A, poz. 4).

Stosowanie art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a. bez § 6, dotyczącego przedawnienia, byłoby nie do pogodzenia z założeniami przyświecającymi ustanowieniu przewidzianej w tych przepisach odpowiedzialności odszkodowawczej. Wobec możliwości domagania się na podstawie art. 160 k.p.a., w związku z jego mocą wsteczną, odszkodowania także za szkody wyrządzone decyzjami wydanymi przed kilkudziesięciu laty – jeżeli tylko ich nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono po dniu 31 sierpnia 1980 r. (por. art. 156 § 2 k.p.a.) – jedynym odpowiednim rozwiązaniem było przyjęcie, że przedawnienie roszczenia o odszkodowanie rozpoczyna bieg 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. Zastosowanie innego rozwiązania, spośród spotykanych sposobów określenia początku biegu przedawnienia roszczenia, czyniłoby tę odpowiedzialność iluzoryczną lub w najlepszym razie sprzyjało wklęaniu się stron w spory na tle przedawnienia dochodzonego roszczenia. Nie można odpowiedzialnie zakładać przekreślenia tego rozwiązania, w imię dostosowania prawa do wyższych standardów konstytucyjnych, przez ustawę nowelizującą, w odniesieniu do roszczeń o naprawienie szkód wyrządzonych wadliwymi decyzjami wydanymi przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, zwłaszcza przy uwzględnieniu rysujących się problemów na tle przedawnienia roszczenia, którego podstawę stanowi art. 417¹ § 2 k.c. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09 i dotyczące tych problemów wypowiedzi piśmiennictwa).

Nie tylko więc art. 160 § 1, 2, i 3, ale i – inaczej niż art. 160 § 4 i 5 – art. 160 § 6 k.p.a. ma na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej podjętymi przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu.

Przyjęcie, że art. 160 k.p.a. ma na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej zastosowanie w zakresie, który obejmuje także § 6, wyłącza potrzebę udzielenia odpowiedzi rozstrzygającej drugą kwestię objętą przedstawionym zagadnieniem prawnym. Tym bardziej nie ma potrzeby podjęcia sugerowanej w uzasadnieniu postanowienia o przekazaniu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi Izby Cywilnej uchwały w przedmiocie przedawnienia roszczenia, którego podstawę stanowi art. 417¹ § 2 k.c. Jej podjęcie wykraczałoby poza zakres pytania skierowanego do Sądu Najwyższego.

Konkludując, art. 160 k.p.a. – z wyłączeniem § 4 i 5 – ma na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną podjętą przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu.

II.

1. W wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz że orzeczenie to ma zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., tj. od chwili wejścia w życie Konstytucji.

Według wyroków Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., II CSK 376/07 (nie publ.), z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07 (nie publ.), z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07 (nie publ.), z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07 (nie publ.), z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07 (nie publ.), z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08, z dnia 30 października 2008 r., II CSK 257/08 (nie publ.), z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 272/08 (nie publ.), z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 306/08 (nie publ.), i z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 485/08 (nie publ.), przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy rozumieć zaistniałą po dniu 16

października 1997 r. uszczerbek w majątku poszkodowanego. Praktycznie rzecz biorąc, doniosłość przypisuje się tu tylko powstałemu w tym czasie uszczerbkowi w postaci *lucrum cessans*. Konsekwencją tego stanowiska jest objęcie odszkodowaniem na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie tylko strat wynikłych na skutek wydania wadliwej decyzji, ale i korzyści utraconych w okresie od dnia 17 października 1997 r. na skutek wydania tej decyzji, choćby jej wydanie nastąpiło przed tym dniem.

Taki pogląd jest też reprezentowany w piśmiennictwie. Uzasadnia się go, przytaczając wyrok Trybunału Konstytucyjnego i fragmenty uzasadnienia oraz negując niekiedy koncepcję „jedności szkody”, a także eksponując różnicę między powstaniem roszczenia odszkodowawczego i jego wymagalnością.

Według natomiast uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, oraz wyroków Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05, z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07, z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07, z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09 i z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09, przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy rozumieć powstałe po dniu 16 października 1997 r. zdarzenie w postaci wadliwej decyzji, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego. Innymi słowy, szkoda – według tego stanowiska – oznacza naruszenie przez wadliwą decyzję prawnie chronionych dóbr poszkodowanego, odszkodowanie może więc obejmować utracone korzyści tylko wtedy, gdy wydanie wadliwej decyzji nastąpiło po dniu 16 października 1997 r.

Stanowisko to znalazło wyraz również w piśmiennictwie. Uzasadnia się je, podkreślając przede wszystkim, że jest zasadą, iż o tym, czy dane zdarzenie stanowi czyn niedozwolony i jakie skutki prawne się z nim łączą, rozstrzyga prawo obowiązujące w chwili jego nastąpienia.

2. Brzmienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i jego uzasadnienie, a w szczególności odwołanie się do stanu faktycznego sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie rozstrzygnięte wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, przemawia za pierwszym stanowiskiem. Argumenty odwołujące się do brzmienia wyroku i jego uzasadnienia nie wystarczają jednak do akceptacji wspieranego przez nie stanowiska. Do rozstrzygnięcia wskazanej kontrowersji konieczna jest

kompleksowa wykładnia art. 160 § 1 k.p.a. po jego zmianie wprowadzonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, ona zaś prowadzi do odmiennego wniosku.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie są źródłem prawa. Trybunał Konstytucyjny nie ma także kompetencji do udzielania w swych orzeczeniach wiążących wskazówek organom stosującym prawo. Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego na treść obowiązującego prawa sprowadza się do eliminacji z porządku prawnego określonych przepisów, wynikających z nich norm lub – jak w przypadku wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 – oznaczonych fragmentów przepisu.

Artykuł 160 § 1 k.p.a. po orzeczeniu o niezgodności z normą art. 77 ust. 1 Konstytucji przewidzianego w nim ograniczenia odszkodowania do rzeczywistej szkody pozostał w mocy w pozostałym zakresie, nadal więc zawierał regulację przewidującą odpowiedzialność odszkodowawczą za czyn niedozwolony polegający na wydaniu decyzji administracyjnej w okolicznościach uzasadniających stwierdzenie jej nieważności. Również zatem po zmianie wynikającej z wyroku Trybunału Konstytucyjnego określał – podobnie jak inne przepisy ustanawiające odpowiedzialność *ex delicto* – zdarzenie stanowiące czyn niedozwolony (wydanie decyzji administracyjnej w okolicznościach uzasadniających jej nieważność) i wespół z ogólnymi przepisami o odpowiedzialności odszkodowawczej przesłanki przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej za ten czyn oraz jej treść – pełne już naprawienie szkody. W konsekwencji, mimo że rozpatrywana zmiana art. 160 § 1 k.p.a. była wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należało przy określaniu czasowego jej zasięgu uwzględnić regułę intertemporalną nakazującą oceniać zobowiązania z czynów niedozwolonych według przepisów obowiązujących w chwili zdarzenia, z którym ustawa łączy odpowiedzialność odszkodowawczą. Innymi słowy, również o tym, czy zastosowany zostanie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu zmienionym przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, powinna decydować chwila wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. (czy jej wydanie nastąpiło po wejściu w życie Konstytucji), chwila zaś wynikłych, w jakiegokolwiek postaci, uszczerbków z tej decyzji (przed lub po wejściu Konstytucji w życie) jako zdarzeń związanych z istotą zobowiązania z czynu niedozwolonego powinna być z tego punktu widzenia, zgodnie z założeniami art. XLIX p.w.k.c., obojętna. Skutki tych uszczerbków należy określić na podstawie art. 160 k.p.a. w brzmieniu właściwym ze względu na chwilę wydania wadliwej decyzji administracyjnej.

Opowiedzenie się za pierwszym stanowiskiem oznaczałoby niezrozumiałą różnicę w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym w art. 5 ustawy nowelizującej, przewidującym – jak wykazano – zastosowanie art. 160 k.p.a. nie ze względu na chwilę nastąpienia uszczerbku wskutek wadliwej decyzji, lecz ze względu na chwilę wydania tej decyzji. Zważywszy, że art. 160 k.p.a. przewidywał jedynie odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem wadliwej decyzji, objęcia na jego podstawie odszkodowaniem korzyści utraconych od dnia 17 października 1997 r. wskutek wydania wadliwej decyzji przed tym dniem nie może także uzasadniać zaniechanie organu w wyeliminowaniu wadliwej decyzji.

Stanowisko pierwsze pozostaje ponadto w sprzeczności z założeniami kontroli aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny. Podstawą sprawowanej przez Trybunał kontroli mogą być jedynie przepisy obowiązującej Konstytucji; jest ona źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, których zagwarantowanie znacznie zacieśniło w wielu dziedzinach swobodę prawotwórczą zwykłego ustawodawcy. Jej celem jest zapewnienie skutecznej ochrony tych praw po wejściu w życie, z czego wyprowadza się wniosek, że zawarte w niej wzorce nie mogą pełnić funkcji adekwatnego kryterium oceny przez Trybunał Konstytucyjny stanowionego wcześniej prawa w odniesieniu do normowanych przez to prawo stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem Konstytucji w życie. Podkreśla się w szczególności, że Konstytucja nie działa wstecz i nie uzasadnia podważania przewidzianych w aktach normatywnych obowiązujących przed jej wejściem w życie skutków prawnych takich stanów.

Należy uznać, zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, że zdarzenie prawne wywołuje skutki określone przez normy prawne obowiązujące w chwili zajścia zdarzenia (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2008 r., P 5/07, OTK-A Zb.Urz. 2008, nr 9, poz. 163). Wychodząc z takich założeń, przyjmuje się, w zgodzie z motywami wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, że stan prawny będący skutkiem tego wyroku – m.in. orzekającego, iż art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji – ma zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej orzeczeniem lub zarządzeniem wydanym po wejściu w życie Konstytucji, a przed dniem 1 września 2004 r. W sprawach natomiast o naprawienie szkody wyrządzonej orzeczeniem lub zarządzeniem wydanym po wejściu w życie kodeksu cywilnego, a przed wejściem w życie Konstytucji należy nadal stosować art. 418 k.c. (por. wyroki Sądu

Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, i z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, pozostaje w ścisłym związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, dlatego wszystkie racje przemawiające za związaniem czasowego zasięgu skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, z chwilą wydania orzeczenia lub zarządzenia są aktualne także w odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, tj. uzasadniają związanie czasowego zasięgu wprowadzonej tym wyrokiem zmiany stanu prawnego z datą wydania wadliwej decyzji administracyjnej.

Objęcie odszkodowaniem na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, korzyści utraconych w okresie od dnia 17 października 1997 r. wskutek wadliwej decyzji wydanej przed tym dniem byłoby więc równie nieuzasadnione, jak objęcie odszkodowaniem na podstawie art. 417 k.c. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, uszczerbków powstałych w okresie od dnia 17 października 1997 r. wskutek wydanego przed tym dniem orzeczenia lub zarządzenia, które nie uzasadniało odpowiedzialności w świetle art. 418 k.c. ze względu na brak przesłanek dotyczących winy funkcjonariusza. W obu przypadkach uznanie odpowiedzialności odszkodowawczej zakładałoby zastosowanie będącego następstwem wyroków Trybunału Konstytucyjnego nowego, dostosowanego do wymagań Konstytucji stanu prawnego z mocą wsteczną, odniesioną do okresu sprzed wejścia w życie Konstytucji, każdy zaś wyjątek od zakazu wstecznego działania prawa musi wynikać w sposób niewątpliwy z ustawy, a tu nie miałby on takiej podstawy, w każdym razie nie można by za nią uważać wymagania zgodności ustaw zwykłych z Konstytucją, ponieważ granicę czasową tego wymagania wyznacza dzień wejścia Konstytucji w życie.

Argumenty przytaczane na uzasadnienie bronionego stanowiska dają się pogodzić z użyciem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, terminu „szkoda”. Według zapatrywania mającego wielu zwolenników w nauce prawa cywilnego, szkodą jest samo naruszenie prawnie chronionego dobra, nie ma zatem, mimo wyróżniania także szkody rozumianej jako skutek naruszenia dobra prawnie chronionego, teoretycznych przeszkód do identyfikowania powstania szkody, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z wydaniem wadliwej decyzji.

Niektóre argumenty przytaczane na rzecz przeciwnego stanowiska odwołują się do okoliczności, które nie mają żadnego znaczenia z punktu widzenia rozstrzyganego zagadnienia. Dotyczy to w szczególności argumentu bazującego na rozróżnieniu powstania roszczenia odszkodowawczego (z chwilą wydania ostatecznej wadliwej decyzji) i jego wymagalności (z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej). W świetle art. 160 k.p.a. decyzja nadzorcza warunkuje wymagalność każdego roszczenia odszkodowawczego, a więc także obejmującego jedynie straty, czyli innymi słowy, rzeczywistą szkodę.

Podsumowując, jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed wejściem w życie Konstytucji, odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Z tych względów przedstawione zagadnienie prawne rozstrzygnięto jak w uchwale (art. 61 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Zdanie odrębne Sędziego SN Wojciecha Katnera,

dotyczące pkt. 1 uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10

Wyrażam odmienny pogląd od przyjętego w pkt. 1 uchwały, uważając, że art. 160 k.p.a., uchylony przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 – dalej: "ustawa nowelizująca"), nie ma zastosowania 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. Do roszczeń tych stosuje się art. 417¹ § 2 k.c., a do ich przedawnienia – art. 442 lub po dniu 10 sierpnia 2007 r. – art. 442¹ k.c. Stanowisko to uzasadniam następująco.

1. Powołaną ustawą nowelizującą uchylony został od dnia 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a., a art. 5 tej ustawy, będący przepisem przejściowym, nakazał do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy

nadal stosować m.in. art. 160 k.p.a. Oznacza to, że art. 160 k.p.a. znajduje zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem do dnia 31 sierpnia 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, które można zakwalifikować w zakresie ich treści do zdarzeń i stanów prawnych, o których mowa w art. 5 ustawy nowelizującej.

W uzasadnieniu pkt. 1 uchwały trafne jest wyróżnienie w art. 160 k.p.a. – w powiązaniu z innymi wymienionymi w nim przepisami kodeksu postępowania administracyjnego – decyzji administracyjnej nieważnej lub wydanej z naruszeniem prawa (decyzja pierwotna) i decyzji stwierdzającej tę nieważność lub naruszenie prawa (decyzja nadzorcza). Następnie, uzależnia się rozstrzygnięcie czasowego zasięgu zastosowania art. 160 k.p.a. od tego, co się w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej uzna za „zdarzenie” w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej. W uzasadnieniu tym sprowadza się wyrażenie „zdarzenie i stan prawny”, użyte w art. 5 ustawy nowelizującej, do „zdarzenia”, uznając ten termin za określenie adekwatne w stosunku do elementów stanu faktycznego spraw o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej.

Należy przyjąć odmienną interpretację powołanego przepisu ustawy nowelizującej, co wywołuje poważne skutki w kwestii rozumienia konsekwencji prawnych wyrażonej nim normy przejściowej. Za poprawne powinno być uznane stanowisko, że ustawodawca rozmyślnie użył terminów "zdarzenie" i "stan prawny", po to, aby je różnie rozumieć i właściwie zastosować. Jak podnosi się w doktrynie, stan prawny może być wynikiem kilku zdarzeń prawnych, co w przypadku art. 160 k.p.a. oznacza powiązanie ze sobą – w celu osiągnięcia stanu prawnego umożliwiającego dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej – zarówno samej decyzji pierwotnej, będącej źródłem szkody, jak i decyzji nadzorczej, koniecznej do tego, aby z mocą *ex tunc* pozbawić decyzję pierwotną jej legalności. Podobne zapatrywanie wyrażono również w znacznej części orzecznictwa, przytoczonego w uzasadnieniu uchwały, zwłaszcza w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2008 r., III CZP 101/08 (OSNC 2009, nr 4, poz. 57), odwołującej się do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79), oraz w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09 (nie publ.).

Można obie wymienione decyzje łącznie określić mianem "zdarzenia", albo – poprawniej i zgodnie z art. 5 ustawy nowelizującej – użyć terminu „stan prawny”. Nie można jednak za zdarzenie na gruncie tego przepisu uznać tylko decyzji pierwotnej, a decyzję nadzorczą potraktować jedynie jako stwierdzającą „wcześniejsze ziszczenie się koniecznej przesłanki przewidzianej w art. 160 k.p.a.” oraz zakwestionować znaczenie decyzji nadzorczej jako „elementu zdarzenia, z którym powiązane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody”. Na podstawie art. 160 k.p.a. wydaje się oczywiste, że bez decyzji nadzorczej nie powstanie w ogóle wymagalne zobowiązanie odszkodowawcze, ponieważ szkoda wynikająca z wydania pierwotnej decyzji administracyjnej nie jest wystarczającą przesłanką odpowiedzialności i może być naprawiona dopiero na skutek decyzji nadzorczej, która z dniem jej powzięcia uznaje – wydaną nieraz wiele lat wcześniej i dotąd mającą przymiot legalności ze wszystkimi tego konsekwencjami – decyzję administracyjną pierwotną za nieważną albo wydaną z naruszeniem prawa.

Należy podkreślić, że decyzja nadzorcza stanowiąca prejudykat umożliwiający dochodzenie roszczeń odszkodowawczych nie jest w myśl art. 160 § 1 k.p.a. tylko czynnością procesową, lecz ma charakter materialnoprawny i konstytutywny dla dalszych losów decyzji pierwotnej. Różni się zasadniczo od orzeczeń i decyzji jedynie potwierdzających wystąpienie określonego zdarzenia w przeszłości (o charakterze deklaratywnym), wywierającego skutki na podstawie tylko tych przepisów, które wtedy obowiązywały, jak np. postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku po osobie zmarłej pod rządem dawno nieobowiązujących norm prawnych. Należy podzielić poglądy doktryny oraz części orzecznictwa, a także wyrażone w niniejszej sprawie stanowisko Prokuratora Generalnego, opowiadających się za występowaniem tzw. zdarzeń prawnych złożonych. Dopiero z nastaniem ostatniego zdarzenia (ostateczna decyzja nadzorcza) tworzą one na gruncie art. 160 k.p.a. stan prawny, z jakim łączą się skutki związane z powstaniem wymagalnego zobowiązania dłużnika (podmiotu odpowiedzialnego) wobec poszkodowanego. Nie wcześniej, jak od tej chwili zobowiązanie takie, przybierające dopiero wtedy postać roszczenia, może być dochodzone na drodze prawnej z tytułu wydania nieważnej lub niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej.

Nie zmienia tego wniosku ani znaczenie samej tej decyzji od chwili jej wydania, ani mająca w niej źródło wyrządzona szkoda, będąca rezultatem czynu niedozwolonego dokonanego w postaci tej decyzji. Czyn ten nie finalizuje się z

chwilą uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą, która nie jest oczywiście jego elementem, podobnie, jak i nie wtedy, tylko wraz z czynem niedozwolonym, powstaje szkoda. Stwierdzenia odmienne ujawniają nieporozumienia rodzące się wokół całej analizowanej kwestii na tle dwóch poglądów zaprezentowanych w uzasadnieniu uchwały. Z wydaniem decyzji nadzorczej łączy się ten skutek, że obowiązek naprawienia szkody wynikającej z czynu niedozwolonego, jakim jest decyzja niezgodna z prawem (pierwotna), może być realizowany na gruncie art. 160 k.p.a. dopiero od chwili, gdy decyzja nadzorcza stała się ostateczna. Trafność tego stanowiska potwierdza najwyraźniej przyjęcie w uchwale poglądu, że to od wydania decyzji nadzorczej rozpocząć się ma bieg terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych (art. 160 § 6 k.p.a.); odniesienie się do tego zagadnienia znajduje się w dalszej części uzasadnienia zdania odrębnego.

W świetle dokonanych ustaleń, na gruncie art. 5 ustawy nowelizującej za prawidłowe należy przyjąć stanowisko, że w razie wydania przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, nieważnej lub podjętej z naruszeniem prawa, co zostaje stwierdzone przez ostateczną decyzję administracyjną (tzw. nadzorczą) także przed tym dniem, zastosowanie w sprawach o odszkodowanie za poniesioną szkodę ma art. 160 k.p.a. Jeżeli nieważna decyzja administracyjna albo podjęta z naruszeniem prawa została wydana przed lub po dniu 1 września 2004 r., a decyzja to stwierdzająca została wydana po tym dniu, zastosowanie w sprawach o odszkodowanie za wynikłe szkody ma art. 417¹ § 2 k.c., który wszedł w życie z tym dniem, normując m.in. odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa w przypadku szkód wyrządzonych wadliwymi decyzjami administracyjnymi. Dodatkowe argumenty za takim poglądem płyną z zasady prawa międzyczasowego, wyrażonej dla zobowiązań w art. XLIX p.w.k.c., przekonująco wywiezionej wraz z wynikającymi zeń skutkami w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2010 r., III CZP 4/10, mocą której przedstawiono zagadnienie prawne pełnemu składowi Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie.

2. Poza argumentami wynikającymi ściśle z analizy odpowiednich przepisów, za proponowaną wykładnią przemawia *ratio legis* zmian dokonanych ustawą nowelizującą. W uzasadnieniu uchwały eksponuje się te fragmenty uzasadnienia projektu ustawy, które w odniesieniu do jej art. 5 dają wyraz zasadom niedziałania

prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz stosowania do oceny zdarzenia prawnego takiego prawa, jakie obowiązuje w chwili wystąpienia tego zdarzenia (*tempus regit actum*). Jest oczywiste, że zasady te należy respektować, zwłaszcza że ustawa nowelizująca nie przewiduje przepisów szczególnych, które by upoważniały do jakiegoś od nich odstąpienia. To odstąpienie jest jednakże wcale niepotrzebne, aby móc podzielić stanowisko przedstawione w zdaniu odrębnym; przeciwnie, już z dokonanych ustaleń wynika respektowanie tych zasad w potrzebnym zakresie oraz zastosowanie także dalszych zasad rządzących procesem legislacyjnym i motywów nowelizacji wprowadzonej od dnia 1 września 2004 r.

Głównym powodem nowego uregulowania odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym przy wykonywaniu władzy publicznej była konieczność dostosowania przepisów dotyczących tej odpowiedzialności do nowej Konstytucji, w szczególności do wymagań nałożonych przez art. 77 ust. 1, a także przekazania orzekania w tych sprawach sądom powszechnym. Wiele orzeczeń powoływanych w uzasadnieniu uchwały odnosi się do kwestii kognicji sądowej, stwierdzając, że po wejściu w życie nowych przepisów materialnoprawnych powinny w sprawach odszkodowawczych orzekać sądy powszechne. To trafne stanowisko ma swoje źródło również w ogólniejszej zasadzie, według której, jeśli tylko szczególne względy za tym nie przemawiają, do ogółu stosunków prawnych, jakich dotyczą nowe przepisy, powinno się je stosować od dnia ich wejścia w życie, a zaprzestać stosowania przepisów dotychczasowych. Z motywów uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej oraz wielu głosów doktryny wynika, że ustawodawcy chodziło o zmianę „od zaraz” regulacji dotyczącej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, uzależniając możliwość żądania jej naprawienia od stwierdzenia we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem (art. 417¹ § 2 k.c.).

W odniesieniu do przepisów przejściowych przyjęta jest zasada, że zgodnie z ich naturą powinny one obowiązywać tak krótko, jak to jest możliwe, ażeby stan obowiązywania „podwójnego prawa” występował tylko w niezbędnym zakresie i przez konieczny czas. Dokonując zatem ich wykładni powinno się poszukiwać rozwiązania sytuacji przejściowych w kierunku ograniczenia stosowania przepisów dotychczasowych tylko do zdarzeń powstałych na ich gruncie w czasie ich obowiązywania oraz w takim zakresie, w jakim w szczególności sprawy w toku

powinny odbywać się według tych samych regulacji prawnych, na podstawie których zostały wszczęte. To pozwala na zachowanie wymienionych zasad *tempus regit actum* oraz *lex retro non agit*, a jednocześnie daje podmiotom prawa, uprawnionym i zobowiązanym, poczucie stabilności oraz pewności prawa (art. 2 Konstytucji). Nic jednak poza tym nie powinno skłaniać do przedłużania obowiązywania uchylonych już przepisów, tym bardziej przez czas w ogóle w przyszłości nieokreślony, jeśli w dodatku czas ten miałby zależeć tylko od inicjatywy podmiotów zainteresowanych wszczęciem sprawy administracyjnej lub sądowej. Dążenie do takiego rozumienia przepisów przejściowych można wywieść bezpośrednio z art. 5 ustawy nowelizującej, skoro dokonana z dniem 1 września 2004 r. zmiana prawidłowo przenosi odpowiedzialność odszkodowawczą z przepisów umieszczonych w kodeksie postępowania administracyjnego na grunt kodeksu cywilnego i ujednolica tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Na okoliczności te trafnie zwraca uwagę w swym stanowisku Prokurator Generalny, podkreślając dodatkowo potrzebę ujednolicenia wykładni i stosowania prawa w sądownictwie powszechnym i administracyjnym.

Z kolei w idącym w tym samym kierunku stanowisku Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wskazuje się na nadmierny wpływ, jaki na rozstrzygnięcie o naprawieniu szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej wywierają sprawy reperywatyzyjne. Mają one źródło w podważanych przez zainteresowanych, szczególnie licznie występujących z roszczeniami od ponad dwóch dziesięcioleci, decyzjach nacjonalizacyjnych z lat 1944-1963. Decyzje te często były wydane z pogwałceniem ustaw, nawet tych, które w obecnej demokratycznej Polsce są oceniane negatywnie, chociaż wywołały skutki prawne. Decyzje nadzorcze stwierdzające nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa tamtych decyzji w wielu wypadkach wynikały jednak nie z naruszenia przepisów prawa materialnego, tylko z wad formalnych, przypisywanych poziomowi administracji lat powojennych, jak np. niewydanie decyzji przez właściwy organ, niezgodny z prawem skład organu administracyjnego, niewłaściwa forma prawna decyzji i brak jej niezbędnej treści itp.

W tym miejscu można przywołać sprawę zakończoną postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09, w której stanie faktycznym decyzja o pozbawieniu majątku dotyczyła zgodnie z prawem osoby, która sprzeniewierzyła się w czasie drugiej wojny światowej Narodowi i Państwu

Polskiemu, ale organ administracyjny nie wiedział o jej śmierci trzy lata przed wydaniem decyzji. Decyzja ta wyłącznie z tego powodu naruszała prawo. Ta niewyjątkowa sytuacja wskazuje na niejednorodność wadliwych decyzji nacjonalizacyjnych, których podważanie po kilkudziesięciu latach, tylko z powodu naruszenia prawa przy ich wydaniu może nieraz okazać się bardzo wątpliwe i moralnie, i prawnie. Jeżeli więc skala roszczeń repriwatyzacyjnych, dziś już głównie odszkodowawczych i kierowanych przez kolejne nawet pokolenie spadkobierców osób pozbawionych własności przeciwko Skarbowi Państwa lub gminom, stała się tak duża i tak poważna ekonomicznie, jak pokazuje orzecznictwo, to powinna być uregulowana w drodze odpowiedniej ustawy, której potrzebę i projekty wielokrotnie już przedstawiano.

Mając te oczekiwania na względzie wyraźnie można dostrzec, że zmiana prawa dokonana ustawą nowelizującą miała na celu poczynienie w 2004 r. kolejnego, dość radykalnego kroku w kierunku uporządkowania w istotnej mierze tzw. roszczeń repriwatyzacyjnych, bez uchwalania ustawy szczególnej. Uchylenie art. 160 k.p.a., a więc jednego z tych przepisów, które były niezbędne na początku transformacji ustrojowej, ze względu na wydawane w poprzednim okresie decyzje administracyjne, z którymi wiązały się szkody wyrządzane obywatelom i zastąpienie tego przepisu przez art. 417¹ § 2 k.c., dało wyraz woli ustawodawcy, aby od dnia 1 września 2004 r. rozpoznawać roszczenia odszkodowawcze wynikające z decyzji władzy publicznej według tego przepisu i innych norm kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. Możliwość dalszego stosowania art. 160 k.p.a. została w wykazany powyżej sposób ograniczona przez art. 5 ustawy nowelizującej.

Stanowisko co do dalszego stosowania art. 160 k.p.a. lub stosowania art. 417¹ § 2 i innych przepisów kodeksu cywilnego odnosi się zwłaszcza do decyzji wydanych już poza okresem nacjonalizacji majątku, a które stały się ostateczne przed dniem 1 września 2004 r. w sprawach np. o wywłaszczenie nieruchomości, o pozwolenie na budowę i innych dotyczących nieruchomości gruntowych, budynkowych, a także lokalowych, których legalność została podważona przez wydanie decyzji nadzorczej już od tego dnia aż po czas obecny. Nie sposób znaleźć powody, dla których do tych spraw miałoby się nadal stosować uchylony art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a. i to przez nieokreślony czas w przyszłości, zwłaszcza jeśli dotyczyć to ma – jak głosi uchwała – także § 6 tego przepisu. Pojawia się sytuacja, trudna do zrozumienia, zależna tylko od przypadku, kiedy nawet do tego samego

podmiotu może w tożsamych co do stanu faktycznego sprawach raz zostać zastosowany art. 160 k.p.a., a drugim razem art. 417² § 2 k.c. i inne przepisy kodeksu cywilnego, a będzie to zależeć nie od tego, kiedy decyzja administracyjna została uznana za nieważną lub wydaną z naruszeniem prawa, a więc dopiero z tą chwilą pozbawiona legalności (choć ze skutkiem *ex tunc*), tylko od tego, czy tę decyzję (pierwotną) wydano do dnia 31 sierpnia 2004 r. Wskazane argumenty prowadzą zatem do wniosku o niestosowaniu art. 160 k.p.a. po dniu 31 sierpnia 2004 r., jeżeli ostateczna decyzja administracyjna nieważna lub podjęta z naruszeniem prawa została wydana przed dniem 1 września 2004 r., a decyzja to stwierdzająca została wydana po tym dniu.

3. Prezentowane stanowisko wywiera wpływ na zastosowanie właściwych przepisów o przedawnieniu roszczeń kierowanych przeciwko podmiotom odpowiedzialnym z tytułu szkód powstałych wydaniem decyzji niezgodnej z prawem. Odmienne niż to wynika z uchwały uważam, że cały art. 160 k.p.a. już nie obowiązuje we wskazanych okolicznościach i dotyczy to także § 6. Skoro do roszczeń, o których mowa, powinno się stosować art. 417¹ § k.c., jeśli tzw. decyzja nadzorcza została wydana od dnia 1 września 2004 r., to do przedawnienia roszczeń należy konsekwentnie stosować obecny art. 442¹ k.c. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, pod rządą przepisów obowiązujących do dnia 31 sierpnia 2004 r. nie było wątpliwości, że przedawnienie roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie art. 160 k.p.a. następuje zgodnie z § 6 tego artykułu po trzech latach od wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. Rozwiązanie takie przyjęte od 1980 r. i jasno wyrażone w przepisie co do wymagalności roszczenia i początku biegu terminu przedawnienia nie wymagało dodatkowego wyjaśnienia w orzecznictwie, które w nielicznych wypowiedziach na ten temat potwierdzało, że w przypadku odpowiedzialności z art. 160 k.p.a. nie należało stosować ogólnych przepisów o przedawnieniu roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych, lecz wyłącznie regulację szczególną zawartą w art. 160 § 6 k.p.a. Jak przypomnieli Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 450/07 (OSNC-ZD 2009, nr A, poz. 4) oraz w powoływanym postanowieniu z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09, czym innym jest moment powstania zobowiązania do naprawienia szkody wyrządzonej decyzją nieważną lub wydaną z naruszeniem prawa, czym innym zaś

wymagalność roszczenia o odszkodowanie, wynikającego z takiego zobowiązania i kwestia jego przedawnienia.

Wydawać by się więc mogło, że skoro na gruncie art. 160 k.p.a. o początku biegu przedawnienia decyduje ostateczność decyzji nadzorczej, która odbiera legalność decyzji pierwotnej i łączy się z powstaniem roszczenia o odszkodowanie, to również w razie przyjęcia obowiązywania art. 417¹ § 2 k.c. bieg przedawnienia zostanie powiązany z wymaganym przez ten przepis stwierdzeniem we właściwym postępowaniu niezgodności decyzji z prawem. W doktrynie jest prezentowany taki pogląd, jednakże o biegu przedawnienia decyduje ustawodawca i można przywołać wiele różnych rozwiązań, które wskazują na okoliczności, od których wystąpienia zależy rozpoczęcie biegu przedawnienia roszczeń. Jak podniósł Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 lutego 1982 r., III PZP 3/81 (OSNCP 1983, nr 1, poz. 8), nie musi się ono wiązać ani z chwilą powstania zobowiązania, ani z jego wymagalnością. Wprawdzie pogląd ten został wyrażony na gruncie art. 442 k.c., którego zgodność z Konstytucją została podważona i przepis ten został w 2007 r. zastąpiony przez art. 442¹ k.c., ale jego istota pozostała aktualna. Jest charakterystyczne, że ustawodawca nie ponowił ani w art. 417¹, ani w art. 442 (art. 442¹) k.c. szczególnego rozwiązania, jakim był art. 160 § 6 k.c. Nie uczynił tego również w noweli art. 417¹ § 2 k.c., wprowadzonej ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie m.in. kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 155, poz. 1037), w której tylko dodał w § 2 zdanie pierwsze *in fine* tego artykułu następujące słowa: „chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”. Postąpił tak, mimo że kontrowersje wokół rozumienia art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. były znane, a orzecznictwo rozbieżne w związku z wątpliwościami dotyczącymi także art. 160 k.p.a. Zwraca na to uwagę Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 24 sierpnia 2010 r., III CZP 4/10, przedstawiającej zagadnienie prawne pełnemu składowi Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie, postulując zmianę przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji wyrządzającej szkodę, na wzór przepisów zawartych w kodeksie postępowania cywilnego. Skoro jednak takiej regulacji nie ma, nie został też uchwalony przepis, który odpowiadałby uchylonemu art. 160 § 6 k.p.a., to nie można go budować przez stanowiącą w gruncie rzeczy taki przepis rozszerzającą interpretację art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c.

Pozostaje zatem aktualna zasada wyrażona w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 1993 r., III PO 6/62 (OSNCP 1964, nr 5, poz. 87), że posiadanie wiadomości o szkodzie jako przesłance koniecznej do dochodzenia odszkodowania zostaje zrealizowane już w chwili, w której poszkodowany wie o wystąpieniu szkody w ogóle, czyli gdy ma świadomość faktu powstania szkody, a jeszcze nie o jej wysokości i ta świadomość wystarcza do rozpoczęcia biegu przedawnienia. Dodać do tego wypada, że powszechnie się przyjmuje w orzecznictwie i doktrynie, iż strony czynności prawnej lub uprawniony (z deliktu) nie mogą sami decydować o biegu przedawnienia, jako że sprzeciwia się temu sama idea przedawnienia oraz przepisy, które w tym względzie są zaliczane do *ius cogens* (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2004 r., I CK 221/03, nie publ.).

Dla roszczeń odszkodowawczych wymagają zatem precyzyjnego oznaczenia przepisy, które znajdą zastosowanie w odniesieniu do przedawnienia. Podczas gdy do zdarzeń i stanów prawnych, które w myśl art. 5 ustawy nowelizującej miały miejsce do dnia 31 sierpnia 2004 r., zastosowanie art. 160 k.p.a. włącznie ze stanowiącym o przedawnieniu roszczeń § 6 jest bezsporne, to zastosowanie po tym dniu art. 417¹ § 2 k.c. nakazuje przyjąć obowiązywanie wyłącznie najpierw art. 442 k.c., a od dnia 10 sierpnia 2007 r. – art. 442¹ k.c.

Po drugie, mimo uznania materialnoprawnego znaczenia tzw. decyzji nadzorczej, składającej się na stan prawny, o którym mowa w art. 5 ustawy nowelizującej i od wydania której to decyzji jako ostatecznej liczył się – według art. 160 § 6 k.p.a. – bieg trzyletniego terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, nie może ten przepis nadal być stosowany od dnia 1 września 2004 r. Jego uchylenie wyraźnie wskazuje na wolę ustawodawcy i nie jest przekonujące zapewnienie o trafności odmiennego zdania tylko dlatego, że ma to być jedyne odpowiednie rozwiązanie i że zastosowanie innego rozwiązania, spośród spotykanych sposobów określenia początku biegu przedawnienia roszczenia, czyniłoby odpowiedzialność iluzoryczną. Tym bardziej nie przekonuje stwierdzenie zwolenników takiego poglądu, że sprzyjanie innemu rozwiązaniu oznacza wklanie się stron w spory na tle przedawnienia dochodzonego roszczenia, na co wskazywać by miało zastosowanie art. 417¹ § 2 k.c., uzasadniane w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09.

W uzasadnieniu tego postanowienia oraz w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego w nim przytoczonych znaleźć można wytlumaczenie stanowiska odnośnie do potrzeby zastosowania od dnia 1 września 2004 r. przepisów o przedawnieniu roszczeń według kodeksu cywilnego, wraz z zastosowaniem art. 417¹ § 2 k.c. do naprawienia szkód wyrządzonych podważonymi co do legalności decyzjami administracyjnymi. Nie byłoby natomiast racjonalnych argumentów za dalszym stosowaniem art. 160 § 6 k.p.a. przy jednoczesnym niestosowaniu pozostałej części tego artykułu i łączeniu z tym przepisem o przedawnieniu roszczeń nowego art. 417¹ § 2 k.c. Jak trafnie się wskazuje w stanowisku Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, w sytuacji, w której decyzja nadzorcza nie została wydana przed wejściem w życie tego przepisu, nie ma jakiegokolwiek zdarzenia lub stanu prawnego, które mogłoby podlegać ocenie z punktu widzenia art. 160 § 6 k.p.a.

W uzasadnieniu zagadnienia prawnego przedstawionego w niniejszej sprawie jest wywiedziona teoretyczna możliwość oddzielenia zastosowania art. 160 § 6 k.p.a. od pozostałych przepisów tego artykułu. W każdym razie o konieczności dalszego obowiązywania art. 160 § 6 k.p.a. nie może przekonywać stwierdzenie w uzasadnieniu uchwały, że przekreślenie jego obowiązywania nie może być odpowiedzialnie zakładane, w imię dostosowywania prawa do wyższych standardów konstytucyjnych, przez ustawę nowelizującą w odniesieniu do roszczeń o naprawienie szkód wyrządzonych wadliwymi decyzjami wydanymi przed wejściem w życie tej ustawy. Przeciwnie, mając na względzie przyszłe roszczenia odszkodowawcze, a nie skupienie się na sprawach reparywacyjnych nakazywałoby interpretować przepisy poddane analizie według pożądaných standardów, wywodzonych z Konstytucji i potwierdzanych licznymi w tym względzie wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. Skłaniają one, w moim przekonaniu, do zajęcia odmiennego stanowiska na ten temat, niż przez uchwałę utrzymującą w mocy art. 160 § 6 k.p.a.

Po trzecie, zastosowanie art. 442 k.c. (obecnie art. 442¹ k.c.) oznacza w szczególności (§ 1) przedawnienie roszczenia o odszkodowanie dochodzone na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Przepis ten jednoznacznie za najdalszy początek

biegu terminu przedawnienia wskazuje zdarzenie wywołujące szkodę, a nie odnosi się, jak art. 160 § 6 k.p.a., do ostatecznej decyzji nadzorczej. Tak więc decyzja nieważna lub wydana z naruszeniem prawa, która wyrządziła szkodę (decyzja pierwotna), może stanowić podstawę dochodzenia odszkodowania w terminach określonych w obecnym art. 442¹ k.c.

W przypadku decyzji niedawnych rozwiązanie takie nie wywołuje sprzeciwu. Nie powinno również *de lege lata* być podważane wobec decyzji przyszłych. Wątpliwości co do obecnego rozwiązania powstają w szczególności w odniesieniu do decyzji odległych w czasie (decyzje pierwotne), będących zdarzeniami wywołującymi szkodę (według art. 442 k.c. – wyrządzającymi szkodę), powodując obawy o zachowanie gwarancji dochodzenia praw przez obywateli, w szczególności na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Powoływany jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., Sk 14/05 (OTK-A 2006, nr 8, poz. 97), w którego uzasadnieniu wskazuje się na zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu przepisów o przedawnieniu jako ograniczony realnością dochodzenia roszczeń i niestwarzający pozorów występowania prawa podmiotowego po stronie poszkodowanych przez przedawnienie roszczenia, zanim mogło być ono dochodzone. W uzasadnieniu uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05 (OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114), przy dokonywaniu wykładni art. 442 § 1 k.c. podniesione zostały wątpliwości co do słuszności przepisu przewidującego przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, jeżeli przed upływem przedawnienia poszkodowany nie wiedział i nie mógł się dowiedzieć o szkodzie.

W powołanej uchwale, jak i w innych orzeczeniach ściśle dotyczących przedawnienia roszczeń ponawiane są wątpliwości zgłaszane wobec aksjologicznych podstaw dawności. Jednakże tkwi w nich konieczność uwzględnienia przesłanki upływu czasu i jego skutków na możliwość korzystania z określonych uprawnień i roszczeń, wobec konieczności zapewnienia pewności obrotu, stabilności nabytych praw, obowiązków dłużników, przy jednoczesnej długotrwałej bierności wierzycieli itp. W sprawach reparyacyjnych nakłada się na to sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna po drugiej wojnie światowej, obowiązujący kilka dziesiątków lat system prawa i rzeczywista możliwość realizowania uprawnień, a także obecne dochodzenie roszczeń już prawie wyłącznie odszkodowawczych, nie przez bezpośrednio pokrzywdzonych, lecz przez

kolejnych ich spadkobierców. Z kolei, w ciągu minionego czasu znacionalizowane na podstawie różnych tytułów nieruchomości musiały zostać zagospodarowane i podlegały obrotowi prawnemu. Wszystkie te okoliczności, a nie tylko uprawnienia jednej kategorii podmiotów, tzn. występujących o odszkodowanie, powinny zostać uwzględnione w poszukiwaniu sprawiedliwego, a przy tym rozsądnego rozwiązania.

Po czwarte, takimi właśnie względami kierowało się orzecznictwo, dążąc do przyjęcia właściwego momentu, od którego liczyłby się bieg terminu przedawnienia, które nie kończyłoby się, zanim uprawniony rzeczywiście mógł zgłosić roszczenie na drodze sądowej, ale także, które by nie doprowadzało do sytuacji nieprzedawnialności takiego roszczenia, ponieważ nie można obiektywnie stwierdzić początku biegu przedawnienia. Dla celów związanych z pochodzącymi sprzed wielu lat szkód wyrządzonych zakwestionowanymi następnie decyzjami nacjonalizacyjnymi przyjęto występowanie okresu, w którym nie można było skutecznie dochodzić roszczeń. Okres ten, zwany "zawieszeniem wymiaru sprawiedliwości", zrównany ze stanem siły wyższej, uznano słusznie za odpowiadający zdarzeniom, których wystąpienie skutkuje zawieszeniem biegu przedawnienia roszczeń na podstawie art. 121 pkt 4 k.c. Wśród licznych orzeczeń Sądu Najwyższego, które wyrażają taki pogląd, powinno się wymienić uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07 (OSNC 2008, nr 5, poz. 43), która stanowi podsumowanie zapatrywań orzecznictwa, odnoszących się zwłaszcza do zagadnień prawnorzeczowych i zasiedzenia, ale mających odpowiednie zastosowanie także do kwestii biegu terminu przedawnienia roszczeń. Chodzi o wypadki niezależnego od podmiotu prawa, a wywołanego uwarunkowaniami politycznymi, obiektywnego i o ogólnym zasięgu oddziaływania stanu niemożności efektywnego dochodzenia roszczeń na drodze prawnej, co dość powszechnie w ocenach prawnych zamyka się w Polsce najdalej datą 4 czerwca 1989 r. Przyjęcie tej konstrukcji pozwala na racjonalne rozpatrywanie regulacji prawnych, tak aby nawet najśluszniesze i konieczne przepisy nie prowadziły do rozstrzygnięć niesprawiedliwych w powszechnym odczuciu, po obu stronach sporów na tle decyzji nacjonalizacyjnych.

Z tego też powodu nie można podzielić zapatrywania wyrażonego w uchwale, które przyjmuje dalsze obowiązywanie art. 160 § 6 k.p.a. Skoro ustawodawca nie zdecydował się powtórzyć w przepisach tworzonych od dnia 1 września 2004 r. normy odpowiadającej art. 160 § 6 k.p.a. i nakazać liczyć termin przedawnienia od

ostatecznej decyzji nadzorczej, to nie można próbować tego uzyskać przez przedłużenie obowiązywania uchylonego w całości przepisu. W rezultacie poszukiwanie sprawiedliwego rozwiązania doprowadza do nowego zjawiska – wyróżnienia roszczeń, które stają się nieprzedawnialne, a to przez to, że początek biegu terminu ich przedawnienia zależy od wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, a jej zainicjowanie w odpowiednim organie administracyjnym zależy z kolei od podmiotu zainteresowanego wzruszeniem decyzji sprzed nieraz dziesięcioleci (decyzji pierwotnej), co do której wnosi on o orzeczenie nieważności lub wydania niezgodnie z prawem (decyzji nadzorczej). Umyka uwadze, że art. 160 § 6 k.p.c. powstał w szczególnych, znanych okolicznościach, które już dawno ustały. Ustały więc powody, aby początek biegu przedawnienia mógł zależeć w istotnym stopniu od zainteresowanego, jak wynikało z wystąpienia o wydanie decyzji nadzorczej. Możliwości jej wydania z urzędu (art. 157 k.p.a.) nie należy traktować jako powinności organu administracyjnego. Zgodnie więc z zasadami rządzącymi przedawnieniem roszczeń, początek biegu przedawnienia ma wynikać tylko z ustawy.

Ponadto nie można się godzić w państwie prawnym, aby obok normalnego przedawnienia roszczeń majątkowych, regulowanego ścisłymi przepisami art. 117 i nast. k.c. występowało na stałe przedawnienie roszczeń *ex delicto*, które nie przedawniają się według tych przepisów oraz według mającego znaczenie *lex specialis* art. 442¹ k.c., tylko podlegają co do terminów i początku biegu przedawnienia uchylonemu przepisowi. Jeśli ponadto, według części orzecznictwa i doktryny, decyzja nadzorcza ma charakter tylko procesowy, co ma mocniejsze niż poprzednio oparcie w obowiązującym art. 417¹ § 2 k.c., to nie może nadal powodować tak daleko idących skutków, jak w przedmiocie przedawnienia roszczeń i to skutków zdecydowanie materialnoprawnych. Nie sposób także przypisywać ustawodawcy, aby zamierzał na trwale przyjmować regulację tak szczególną i burzącą utrwalony porządek w kwestii przedawnienia roszczeń, a miałoby to mieć wystarczającą podstawę w przepisie przejściowym (art. 5) ustawy nowelizującej. Przepis ten miałby bowiem według takiej, wadliwej w moim przekonaniu interpretacji powodować obowiązywanie art. 160 § 6 k.p.a. przez dalsze kilkadziesiąt, a nawet więcej lat. Żadne pokrzywdzenie dotyczące w dodatku szkód na majątku, a nie na osobie nie usprawiedliwia takiego uprzywilejowania. Pozostaje ono w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, pewności prawa i zaufania do

państwa prawnego. Nie ma to oczywiście nic wspólnego z podnoszoną niekiedy w piśmiennictwie jakoby tworzącą się nierównością podmiotów, ze względu na przewidzianą prawem nieprzedawnialnością *rei vindicatio* odnośnie do nieruchomości.

Po piąte, w sytuacjach, w których nawet minione ponad dwadzieścia lat nie wystarczyło zainteresowanym, aby dochodzić roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przeszłymi decyzjami nieważnymi lub wydanymi niezgodnie z prawem i nie zdążyli oni, z różnych powodów, wystąpić o wydanie decyzji to stwierdzających (nadzorczych), albo decyzja taka nie została wydana do dnia 31 sierpnia 2004 r., pozostaje skorzystanie przeciwko Skarbowi Państwa z zarzutu nadużycia prawa, jeśli jego powoływanie się na przedawnienie roszczeń byłoby w danych okolicznościach – np. wskutek opieszałości organu administracyjnego w wydaniu decyzji nadzorczej po dniu 1 września 2004 r. – sprzeczne z zasadami słuszności (zasadami współżycia społecznego – art. 5 k.c.). Zwraca trafnie na to uwagę Prokurator Generalny w swoim stanowisku, powołując liczne w tym względzie orzeczenia Sądu Najwyższego, włącznie z przytaczaną już uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 74/05, w której wskazuje się na wyjątkowy charakter art. 5 k.c. i potrzebę wykazania wyjątkowych okoliczności, aby móc skorzystać z konstrukcji nadużycia prawa. Warto jednocześnie podnieść, że zastosowanie tej konstrukcji jest aprobowane w wypadkach obiektywnie uzasadnionych i mimo uchylenia w 1990 r. przepisu art. 117 § 3 k.c., mającego charakter wyjątku od rygorystycznego stosowania przedawnienia roszczeń, nie jest nadmiernie wykorzystywane w orzecznictwie. Wydaje się więc, że w okolicznościach, o których mowa, zastosowanie art. 5 k.c. jest dopuszczalne, a przepis ten, wbrew zgłaszanym obawom, stanowi wystarczająco mocną podstawę ochrony i może spełnić pożądaną rolę, gdyby okazało się po wszechstronnym rozważeniu stanu faktycznego konkretnej sprawy, iż sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości i zasadami słuszności jest uwzględnienie przedawnienia roszczenia o odszkodowanie, opartego na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., ze względu na zastosowanie art. 442¹ k.c. Zapobiega to też sytuacjom, co do których wyraża się obawy, że znajdą się poszkodowani, którzy zdążyli przed dniem 1 września 2004 r. uzyskać ostateczną decyzję nadzorczą i oni korzystają z przedawnienia określonego w art. 160 § 6 k.p.a., oraz tacy, którzy nawet przed tym dniem wystąpili o decyzję nadzorczą, ale jej jeszcze nie otrzymali i ich roszczenia

miałyby podlegać przedawnieniu według art. 442 (art. 442¹) k.c. Właśnie po to, aby nie było różnych kategorii poszkodowanych, uważam za słuszne poddanie ich albo uchylonemu art. 160 k.p.a. (decyzja pierwotna i nadzorcza są ostateczne do dnia 31 sierpnia 2004 r.), albo przepisom kodeksu cywilnego – art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 442 (art. 442¹) k.c., jeśli decyzje te stały się ostateczne od dnia 1 września 2004 r. To nakazuje jednakowo traktować ogół decyzji administracyjnych, bez odrębnego postępowania wobec części z nich, z odmiennym od ogólnych reguł przedawnieniem wynikających z nich roszczeń odszkodowawczych. Za takim rozwiązaniem przemawia w moim przekonaniu również brzmienie i *ratio legis* przepisu przejściowego – art. 5 ustawy nowelizującej.