

Agata Bartosiewicz

Pojęcie ostateczności decyzji administracyjnej w świetle zastosowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł dotyczy problematyki związanej z określeniem charakteru instytucji wniosku o ponowne rozstrzygnięcie sprawy w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 3 grudnia 2010 r., która weszła w życie 11 kwietnia 2011 r. Pomimo nowelizacji, przepis ten do dziś jest źródłem wielu sporów, czego odzwierciedleniem jest bardzo niejednolite orzecznictwo. Na postawie tej regulacji można zaobserwować, w jaki sposób wadliwie skonstruowane przepisy wpływają na wymiar sprawiedliwości oraz stosowanie prawa, tworząc sytuacje, w których sądy przejmują funkcje prawotwórcze. Na wybranym przykładzie ukazano, jak jedno orzeczenie Sądu Najwyższego, będąc podstawą rozstrzygnięć sądów apelacyjnych, powoduje, iż osoby poszkodowane wadliwą decyzją administracyjną są obciążane odpowiedzialnością za błędy legislacyjne. Znajomość tematu będącego przedmiotem niniejszej publikacji jest niezwykle istotna dla wszystkich praktyków, jak również teoretyków prawa ze względu na towarzyszącą mu doniosłość poruszanych zagadnień. Praca opiera się na analizie pojęcia ostateczności i prawomocności decyzji administracyjnej, pogłębionej o rozważania teoretyczne oraz obszernie omówienie praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych, cywilnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Słowa kluczowe: dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, ostateczność decyzji administracyjnej, prawomocność decyzji administracyjnej, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zasada trwałości decyzji administracyjnej



Agata Bartosiewicz

The concept of finality of administrative decisions in the light of petition for reconsideration of a case

ABSTRACT

This article concerns the problem associated with the nature of the institution of a petition for reconsideration of the case in view of regulation No 16 of the Administrative Procedure Code in the version before the amendment dated 3 December 2010, which entered into force on 11 April 2011. Despite the amendment, to this day the provision is the source of many disputes, which is reflected in a very non-uniform judicial practice. On the basis of this regulation can be observed, how defective constructed legal provisions affect the administration of justice and the application of the law by creating situations in which the courts take over the functions of law making. On the selected example is shown, how one decision of the Supreme Court, being the basis of decisions of courts of appeal, causes that victims defective administrative decision are charged with the responsibility for legislative errors. Knowledge of the matter, which is the subject of this publication, is extremely important for all practitioners as well as theorists of the law because of the importance of the issues, which accompany the main theme. The work is based on an analysis of the concept of finality and validity of administration decision and depth on theoretical consideration and extensive discussion of the judicial practice of administrative courts, civil courts and Constitutional Tribunal.

Keywords: two-tier of administration proceeding, finality of an administrative decision, legal validity of the administrative decision, petition for reconsideration of a case, principle of sustainability of an administrative decision



WSTĘP

W ostatnich latach swój finał w Sądzie Najwyższym znajdują sprawy dotyczące zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich, w których główną osią sporu stał się zarzut przedawnienia roszczeń podnoszony przez Skarb Państwa w oparciu o art. 160 § 6 k.p.a. Artykuł ten ma zastosowanie 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 na mocy uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10¹. Podnoszony przez Skarb Państwa zarzut przedawnienia koncentruje się wokół kwestii, od jakiej daty liczony jest wyznaczany treścią art. 160 § 6 k.p.a. 3-letni termin do wniesienia powództwa o odszkodowanie – czy od dnia, w którym wydano pierwszą decyzję nadzorczą organu naczelnego stwierdzającą nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., czy od dnia wydania decyzji na skutek złożenia przez stronę niezadowoloną z pierwszego rozstrzygnięcia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Kontrowersje dotyczą treści art. 16 k.p.a. w brzmieniu sprzed 2010 r., kiedy to został znowelizowany ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r., która weszła w życie 11 kwietnia 2011 r.

Artykuł 16 k.p.a. wyposaża decyzję administracyjną w cechę trwałości, jednocześnie wyznaczając jej granice. Zgodnie z treścią art. 16 § 1 k.p.a. w dawnym brzmieniu decyzja ostateczna to taka decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Z powyższego wynika nie tylko, że od takiej decyzji nie można wnieść odwołania, ale także, co ważniejsze, że jest to ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej² – a zatem sprawa nie może stać się ponownie przedmiotem postępowania administracyjnego pod rygorem stwierdzenia nieważności postępowania. Zatem ze strony formalnej ogólna trwałość decyzji ostatecznej jest wyrażona poprzez fakt, iż obowiązuje ona do chwili, w której zostanie uchylona lub zmieniona przez nową, legalnie wydaną decyzję. Innymi słowy, decyzja ostateczna

¹ OSNC 2011/7-8/75, www.sn.pl, Prok. i Pr. 2011/9/45, Biul. SN 2011/3, Legalis.

² Wyrok NSA z dnia 15 lipca 1998 r., II SA 730/98, LEX 41768.

posiada domniemanie obowiązywania dopóki nie zastąpi jej lub nie zmieni wydanie nowej decyzji³. Zachowanie zasady trwałości decyzji administracyjnych jest gwarantem stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych – mocuje ona akt na stałe w porządku prawnym⁴. Z przyczyn oczywistych stanowi ona zatem jedno z najważniejszych założeń postępowania administracyjnego.

Lata praktyki orzeczniczej wykazały, że treść art. 16 k.p.a. sprzed nowelizacji to tekst głęboko nieprecyzyjny, zwłaszcza w kontekście określenia charakteru prawnego instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Artykuł ów stał się źródłem wielu sporów, których rozstrzygnięciem do dziś zajmują się sądy.

2

POJĘCIE OSTATECZNOŚCI I PRAWOMOCNOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Ostateczność decyzji administracyjnej jako pojęcie pojawiła się po raz pierwszy w ustawie z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji⁵. W artykule 6 jako ostateczne określone zostały decyzje wojewody wydawane w III instancji. Ostateczność decyzji wojewody w II instancji regulowały przepisy odrębne.

W Konstytucji Marcowej⁶ ustanowiono zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Szczegółowo kwestie ostateczności decyzji uregulowano w ustawie z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych⁷. Zgodnie z treścią art. 1 tej ustawy sprawę regulował ostatecznie organ odwoławczy.

22 marca 1928 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym. Znajduje się w nim definicja legalna decyzji ostatecznej i prawomocnej. Przymiot ostateczności posiadała decyzja, od której nie

³ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

⁴ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, *Państwo i Prawo*, z. 12/1961, s. 906.

⁵ Dz. Praw. z 1919 r. Nr 65, poz. 395.

⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

⁷ Dz. U. z 1923 r. Nr 91, poz. 712.

służyło odwołanie lub skarga indywidualna w toku instancji administracyjnych. Decyzją prawomocną była decyzja ostateczna, której nie można było zaskarżyć do sądów administracyjnych. Zatem prawomocność decyzji była pojęciem rozpatrywanym w związku z kontrolą sprawowaną przez sąd administracyjny⁸. W takim też kontekście w Polsce przedwojennej pojawiała się pojęcie prawomocności indywidualnego aktu administracyjnego – gdy mógł on zostać skontrolowany i utrzymany w mocy przez sąd administracyjny (lub gdy upłynął termin do złożenia na niego skargi). W innych przypadkach decyzje ostateczne były równocześnie decyzjami prawomocnymi.

Okres realnego socjalizmu w Polsce to czas, w którym sądy administracyjne w ogóle nie istniały. W bardzo nielicznych przypadkach, na podstawie przepisów szczególnych można było decyzję zaskarżyć do sądu powszechnego i tylko takie decyzje posiadały rozróżnienie na ostateczne i prawomocne. Pozostałe decyzje prawomocne były równocześnie decyzjami ostatecznymi⁹ (art. 190 k.p.a. w brzmieniu pierwotnym).

W związku z transformacją ustrojową kraju oraz z powołaniem sądów administracyjnych kwestia podziału decyzji na ostateczne i prawomocne ponownie stała się istotna ze względu na szerszy zakres mocy wiążącej decyzji prawomocnych. Prawomocność decyzji jest podzielona w nauce prawa na formalną i materialną. Formalna prawomocność to brak możliwości wzruszenia aktu administracyjnego za pomocą zwykłych środków prawnych (niezaskarżalność aktu). Oznacza to, że akt nie może być uchylony ani zmieniony na skutek wniosku strony i jest ona nią związana¹⁰ (*res iudicata ius facit inter partes*). Prawomocność materialna to brak możliwości zmiany aktu administracyjnego tak na wniosek strony, jak i przez organ z urzędu (niewzruszalność aktu). Taki akt wiąże zarówno strony, jak i organy państwowe¹¹ (*res iudicata ius facit inter omnes*). Zatem każdy akt prawomocny materialnie jest także prawomocny formalnie, jednak nie odwrotnie.

⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej, *Państwo i Prawo*, 10/47/1989.

⁹ J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 84.

¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej..., *op. cit.*, s. 49.

¹¹ Z. Resich, *Prawomocność orzeczeń sądowych*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, t. 2, Wrocław 1987, s. 390–391.

Prawomocność materialna aktu oznacza, że niemożliwe jest ponowne rozpoznanie sprawy rozstrzygniętej decyzją¹².

Przyznawanie decyzjom cechy prawomocności ma swoich zwolenników i przeciwników. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawa, powinna być bezwzględnie trwała¹³, co oznacza bezwzględny zakaz ich zmiany lub uchylecia w trybie zwykłym – mogą być uchylane tylko i wyłącznie w trybach nadzwyczajnych lub przypadkach określonych w kodeksie albo w przepisach szczególnych, przy ścisłym zachowaniu warunków w nich określonych. Zmiana bądź uchYLECIE decyzji ostatecznej jest uzasadniana potrzebą poszanowania wymagań praworządności, w przypadkach gdy decyzja została wydana z naruszeniem istotnych zasad procedury lub gdy rażąco narusza obowiązujące prawo materialne. Uzasadnienie może obejmować również zmienność stosunków społeczno-gospodarczych czy zmianę okoliczności faktycznych, które mogą spowodować wyrządzenie szkody dla słusznego interesu strony, ale tylko wtedy, gdy działanie takie nie generuje sprzeczności z interesem społecznym¹⁴.

3

KONTROWERSYJNA ISTOTA WNIOSKU O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy pojawił się w k.p.a. po nowelizacji kodeksu w art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ w związku z krystalizacją wśród zasad ogólnych postępowania administracyjnego zasady dwuinstancyjności postępowania. W art. 15 k.p.a. zagwarantowano prawo strony do dwukrotnego rozpoznania jej sprawy przez dwa różne organy¹⁶. Za pomocą wniosku o ponowne rozpa-

¹² *Ibidem*, s. 400.

¹³ J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *op. cit.*, s. 168.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne – zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 227.

¹⁵ Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

¹⁶ Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 59 i n.; E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne*

trzenie sprawy strona niezadowolona z decyzji wydanej w I instancji przez naczelny organ administracji państwowej (od której nie służy odwołanie) mogła uzyskać realizację zasady dwuinstancyjności postępowania. Przepis funkcjonuje w nieznacznie zmienionej treści – dziś w art. 127 § 3 czytamy, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, ale strona może się zwrócić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Niejasna pozostaje, kluczowa dla omawianego tematu, kwestia charakteru prawnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jeżeli bowiem zaliczyć go do nadzwyczajnych środków odwoławczych, wskazywałoby to na prawdziwie ostateczny charakter pierwszej decyzji. Jeśli jednak jest to zwykły środek odwoławczy, pierwsza decyzja, mimo opatrzenia jej przymiotnikiem „ostateczna”, nie może być za taką uznana. Zdaniem autorki pogląd, że wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy nie odbiera decyzji waloru ostateczności, pozostaje w kolizji z nauką prawa administracyjnego oraz wieloma doniosłymi uregulowaniami prawnymi.

4

OSTATECZNOŚĆ DECYZJI W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA, DOKTRYNY I ORZECZNICTWA

Przychylenie się do opinii, że dopiero od 11 kwietnia 2011 r.¹⁷ decyzje, od których służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie mają waloru ostateczności, nie jest zgodne z praktyką orzeczniczą (większość orzeczeń – które zostaną przytoczone w dalszej części artykułu – wydawanych przed nowelizacją z 2011 r. odmawia waloru ostateczności decyzjom, w stosunku do których złożono wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy). Co ważniejsze, stanowisko takie pozostaje w sprzeczności z zasadami, których przestrzeganie

i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2005, s. 30; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Kraków 2005, s. 181 i n.

¹⁷ Dzień wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 – wprowadzającej zmianę art. 16 § 1 k.p.a. przez uznanie, że walor ostateczności mają te decyzje, od których nie służy ani odwołanie, ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

zagwarantowane jest kodeksowo i konstytucyjnie: zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, zasadą trwałości decyzji ostatecznej, zasadą pogłębiania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, obowiązku informowania oraz z zawartym w art. 2 Konstytucji wskazaniem o zastosowaniu w praktyce zasad demokratycznego państwa prawnego. Wyżej wymienione zasady są fundamentalne dla obowiązywania i stosowania prawa, zatem ich poszanowanie winno być bezwzględnie przestrzegane.

Za zasadnością uznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy za zwykły środek odwoławczy przemawia treść niżej wymienionych uregulowań:

1. Zgodnie z treścią art. 127 § 3 k.p.a. do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, co sprawia, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy pozostaje wśród środków zaskarżenia na pozycji równorzędnej z odwołaniem i jest zaliczany do zwykłych środków zaskarżenia. Zwykle środki zaskarżenia są sposobem weryfikacji decyzji nieostatecznych¹⁸. Z mocy odpowiedniego stosowania art. 130 § 2 k.p.a. wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji. Jeżeli więc zaliczyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do środków odwoławczych zwykłych, naruszeniu uległa opisana w art. 16 § 1 k.p.a. zasada trwałości decyzji, która zakłada możliwość wzruszenia ostatecznej decyzji jedynie przy pomocy nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Ponadto zgodnie z treścią ww. przepisu, odwołanie nie przysługuje od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra oraz przez samorządowe kolegium odwoławcze, co umotywowane jest faktem, iż te organy z reguły same pełnią rolę organów odwoławczych. W tej sytuacji wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest jedyną drogą, za pomocą której strona niezadowolona z rozstrzygnięcia może zabiegać o zmianę decyzji, do których to zabiegów ma prawo zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zatem wniosek o rozpatrzenie sprawy jest odpowiednikiem odwołania wnoszonego od decyzji nieostatecznych i ma na celu weryfikację decyzji wydanych

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2012, Rozdział 12. *Wznowienie postępowania*, Nb. 4, pkt 1; A. Wiktorowska, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 186.

- w I instancji przez organy nieposiadające wyższego stopnia w strukturze administracyjnej państwa.
2. Przesłanki i tryb zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej w przepisach, w stanie prawnym przed nowelizacją, określa art. 145 § 1 w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., art. 154 § 1 k.p.a., 155 k.p.a., art. 156 § 1 k.p.a., art. 162 § 1 i § 2 k.p.a., art. 163 k.p.a. oraz art. 54 § 3 u.p.p.s.a.¹⁹. W badanych sprawach żaden z tych przepisów nie był podstawą wydania decyzji, która utrzymała poprzednią decyzję w mocy. Zatem za słuszną należy uznać konkluzję, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy pozbawia pierwszą decyzję waloru ostateczności.
 3. Zgodnie z treścią art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. decyzja, która dotyczy sprawy już uprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, jest nieważna. Z powyższego wynika, że przymiot ostateczności posiada decyzja, która ostatecznie załatwia sprawę administracyjną, czyli ta, która została wydana na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.
 4. Zgodnie z treścią art. 269 k.p.a. decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym, bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Zatem decyzja staje się prawomocna (ostateczna) dopiero, gdy nie służy już na nią skarga do sądu administracyjnego²⁰.
 5. Zgodnie z treścią art. 168 § 1 u.p.p.s.a.²¹ orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy. Ponownie zatem prawomocność jest związana z ostatecznym zakończeniem postępowania.
 6. Zgodnie z art. 52 § 1 i § 2 u.p.p.s.a. „§ 1. Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. (...) § 2. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie,

¹⁹ G. Łaszczycza, C. Matrysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, t. 1, Warszawa 2001, s. 172 i n.

²⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 866.

²¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270.

odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie.”

Wszystkie powyżej przywołane przepisy przemawiają za przyjęciem twierdzenia, że decyzje stają się ostateczne po wyczerpaniu drogi administracyjnej. Zatem te, w stosunku do których złożono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ostateczne być nie mogą, bowiem wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy funkcjonuje w systemie prawa na pozycji równorzędnej odwołaniu. Podstawowa różnica między odwołaniem a wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy to niedewolutywny charakter wniosku – złożenie wniosku nie przesunęło postępowania do organu, który jest wyższy strukturalnie lub instancyjnie od organu I instancji. Poza tym jednak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy pozostaje wśród środków zaskarżenia na pozycji równorzędnej z odwołaniem. Na korzyść tej opinii orzekały wielokrotnie różne sądy z Trybunałem Konstytucyjnym włącznie (orzecznictwo poniżej). Jest to dla niniejszych rozważań szczególnie istotne, bowiem gdyby uznać za ostateczną pierwszą decyzję, naruszeniu ulega wiele ww. regulacji i zasad prawnych, w tym o randze konstytucyjnej.

Zagrożenie to zostało dostrzeżone już wielokrotnie, czego dowód można znaleźć w bardzo bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy te konsekwentnie utrzymują, że dwuinstancyjność postępowania ma w przypadku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy rangę nadzrzedną, zaś sam wniosek określają jako zwykły środek odwoławczy²². Także w niemal wszystkich orzeczeniach SN walor ostateczności jest przyznawany drugiej decyzji – tak orzeczono w postanowieniu SN z dnia 9 lipca 2002 r.,

²² Wyrok NSA z dnia 24 maja 1983 r., I SA 1714/82, ONSA 1983/1/35; wyrok NSA z dnia 3 lipca 1992 r., ONSA 1993/3/62; wyrok NSA z dnia 26 października 1992 r., III SA 907/92, MoP-ZT 1999/9/5, Legalis; postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 1994 r., II SA 2616/93, ONSA 1995/1/34, MoP 1995, nr 1, s. 21, Legalis; wyrok NSA z dnia 28 września 1994 r., III SA 1496/93; uchwała składu siedmiu sędziów SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 lutego 1996 r., sygn. akt III AZP 23/95, OSNAPIUS 1996 nr 15, poz. 205; wyrok NSA z dnia 27 lutego 1996 r., I SA 1296/95; uchwała 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 1996 r., OPS 4/96, ONSA 1997 nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 19 marca 1997 r., IV SA 1170/95, ONSA 1997 nr 4, poz. 188; wyrok NSA z dnia 15 lipca 1998 r. II SA 730/98, LEX nr 41768; postanowienie NSA z dnia 5 grudnia 2000, II SA/Gd 1990/00, LEX nr 46448; wyrok NSA z dnia 11 września 2002 r., V SA 2535/01 (niepubl.); wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2003 r., V SA 1313/02 (niepubl.); wyrok NSA z dnia 18 maja 2005 r., FSK 1842/04, Legalis; wyrok NSA z dnia 18 października 2005 r., II OSK 118/05, LEX nr 188687; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2007 r., II OSK 213/2006, LEX nr 235133; uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/2006, ONSA i WSA 2007/3/61; wyrok WSA z dnia 5 czerwca 2008 r., IV SA/Po 426/07, LEX nr 509454; wyrok WSA z dnia 9 kwietnia 2009 r., III SA/Wa 3451/08, LEX nr 536971; wyrok NSA z dnia 9 października 2012 r., I OSK 1217/11, Legalis.

RN 129/01²³, wyroku SN z dnia 21 czerwca 2011 r., I CSK 601/10²⁴, wyroku SN z dnia 9 marca 2002 r., I CSK 277/11²⁵. Na uwagę zasługuje fakt, że wyroki o sygn. I CSK 277/11 oraz I CSK 601/10 zostały wydane już po wejściu w życie nowelizacji k.p.a., na skutek której została zmieniona treść art. 16 k.p.a.

W omawianej kwestii wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/1999, OTK 1999, nr 7 poz. 158, dotyczył rozstrzygnięcia, czy z treści art. 78 Konstytucji wynika taki obowiązek kształtowania procedur, by przewidziane w nich prawo do wniesienia środka zaskarżenia oparte było na konstrukcji dewolutywności (zdaniem niektórych wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, jako środek niedewolutywny, nie kwalifikuje się do włączenia go do zbioru zwykłych środków odwoławczych). TK uznał, że w przepisach nie istnieje nakaz, aby w sprawie zawsze rozstrzygały organy różnych instancji. W wyroku z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, OTK nr 10A/2008, poz. 178, TK stwierdził, że z dwóch elementów utożsamianych z istotą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego większe znaczenie dla ochrony praw i interesów jednostki ma dwukrotne rozpatrzenie sprawy, a nie to, czy dokonują tego dwa różne organy.

Najdobitniej wypowiedział się TK w wyroku z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK nr 9A/2009, poz. 134: „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej w pierwszej instancji decyzją naczelnego organu administracji publicznej lub decyzją samorządowego kolegium odwoławczego w sprawach należących do zakresu zadań własnych gmin jest w istocie funkcjonalnie równoważny odwołaniu. (...) decyzje, w stosunku do których możliwe jest zastosowanie środka przewidzianego w art. 127 § 3 KPA, nie osiągają z momentem ich wydania stanu czyniącego zbędnym kwestię stosowania wobec nich nadania rygoru natychmiastowej wykonalności” (por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 145; zob. komentarz do art. 108 kodeksu postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005). Analogiczny wniosek wysnuwa Z. Kmiecik, przypominając, że tytuł rozdziału 10 działu II KPA, w którym pomieszczono art. 127 § 3, brzmi „Odwołania”. Użycie przez

²³ OSNAP 2002/22/4.

²⁴ LEX 898247.

²⁵ Źródło: <http://www.sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/1%20CSK%20277-11-1.pdf> (04.11.2014).

ustawodawcę dla oznaczenia środków zaskarżenia decyzji organu pierwszej instancji liczby mnogiej dowodzi, że każdemu z nich nadano walor odwołania. O zasadności tego twierdzenia przekonuje odesłanie zamieszczone w art. 127 § 3 *in fine* KPA zespalające niejako ze sobą obie instytucje unormowane w omawianej części kodeksu. Brak cechy dewolutywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie pozbawia go charakteru środka odwoławczego. Jest on bowiem wywołany ograniczeniami natury organizacyjnej (ustrojowej), które same w sobie nie mogą podważać prawa strony do dwukrotnego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Prawo to znajduje obecnie ogólne umocowanie w art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym „każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa” – zob. Z. Kmiecik, Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja?), *Państwo i Prawo*, z. 3/2008, s. 26–28. Autor przywołuje przy tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, w którym Trybunał zaznaczył, że statuując w zdaniu pierwszym art. 78 Konstytucji prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym, ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia „zaskarżenie” pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji. Nie oznacza to oczywiście bezwzględnego nakazu takiego ukształtowania przebiegu postępowania, aby w sprawie rozstrzygał jakkolwiek inny organ. Tytułem przykładu Trybunał wskazał przewidziany w art. 127 § 3 KPA wniosek strony o ponowne rozpatrzenie sprawy w wypadku decyzji wydanych w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). „Brak elementu dewolutywności nie pozbawia zatem automatycznie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy cech odwołania” (punkt 4.3.1. uzasadnienia).

W sytuacji, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzja organu naczelnego wydana w I instancji, traci przymiot ostateczności na skutek odpowiedniego zastosowania przepisów o odwołaniu i w efekcie – przestaje istnieć. Taką konkluzję można odnaleźć w wyroku

Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2004 r., I CK 360/2004²⁶. Teza tego orzeczenia brzmi: „Jeżeli administracyjny organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji stwierdzającą nieważność określonej decyzji z powodu naruszenia art.156 § 1 kpa albo stwierdzającą w myśl art. 158 § 2 kpa, że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 2 kpa, to decyzję o odszkodowaniu, o której mowa w art. 160 kpa wydaje organ odwoławczy”, a w uzasadnieniu można przeczytać: „Jest utrwalone stanowisko, że istotą administracyjnego toku instancji jest przejście sprawy administracyjnej z jednej instancji do drugiej z inicjatywy strony dla realizacji określonych celów, przy czym najistotniejszym jest ochrona interesu indywidualnego. Organ odwoławczy ma więc przede wszystkim po raz drugi rozpatrzyć całą sprawę administracyjną i ponownie zastosować normę prawa materialnego, a czynności kontrolne tego organu wobec organu pierwszej instancji schodzą na dalszy plan. Skoro więc organ drugiej instancji rozpoznaje tę samą sprawę administracyjną, badając uprzednio przeprowadzone dowody lub przeprowadzając nowe, kierując się w zasadzie tymi samymi przesłankami faktycznymi i prawnymi, to uzasadnione jest stwierdzenie, że decyzja organu drugiej instancji jest takim samym aktem stosowania prawa, jak decyzja organu pierwszej instancji. Co więcej, jeśli w danej sprawie zostało wniesione odwołanie, aktem, który rzeczywiście rozstrzyga sprawę jest właśnie decyzja organu odwoławczego, jeśli ma charakter merytoryczny, ponieważ z nią jest związany skutek materialny w postaci konkretyzacji określonej normy prawnej. Jeśli organ odwoławczy w ramach toku instancji musi ustosunkować się do zaskarżonej decyzji, to może ją uchylić lub utrzymać w mocy. To ustosunkowanie się w tej postaci oznacza jednak tylko sposób (technikę) rozstrzygnięcia, a nie jego istotę. Zawsze mamy przecież do czynienia z nowym rozstrzygnięciem, tyle tylko, że gdy organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję i orzeka co do istoty sprawy, to jest ono odmienne od rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, a gdy organ odwoławczy utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, to jego rozstrzygnięcie jest zgodne z zaskarżoną decyzją. Z punktu widzenia prawa materialnego to nowe rozstrzygnięcie kończące proces jurysdykcyjny, jest w istocie pierwszym i jedynym w danej sprawie”.

Bezpośrednio w badanej kwestii do niedawna został wydany tylko jeden kolidujący z wyżej opisaną linią orzecniczą wyrok SN z dnia 21 listopada

²⁶ Lexis.pl, nr 376968, *Biuletyn Sądu Najwyższego*, 3/2005.

2008 r., V CSK 204/08, LEX nr 527065, który zostanie omówiony w dalszej części artykułu.

Do omówienia pozostaje kwestia sprzeczności nadania pierwszej decyzji przymiotu ostateczności z regulacjami ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 77 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Wadliwa konstrukcja przepisu art. 16 k.p.a. w brzmieniu przed nowelizacją nie może być przyczyną naruszania konstytucyjnego prawa dwuinstancyjności postępowania wywodzącego się z art. 78 Konstytucji, jak i mającego swe źródło w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Obywatel ma prawo do działania w przeświadczeniu o racjonalności ustawodawcy, który w oparciu o zasady poprawnej legislacji ustanowił uregulowania proceduralne umożliwiające zapewnienie jednostce efektywnej ochrony jej konstytucyjnych praw i wolności w relacji z organami administracji publicznej. W wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „(...) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”. Zgodnie z powyższą zasadą nie wolno stanowić norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw (orzeczenie TK z dnia 8 grudnia 1992 r., K 3/92, OTK 1992, Nr 2, poz. 26, s. 86).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie dotyczy wyłącznie władzy ustawodawczej, lecz oznacza, że jednostka powinna mieć pewność co do sposobu rozumienia przez te organy konkretnych przepisów oraz co do trwałości i niewzruszalności dokonanych na tej podstawie ostatecznych rozstrzygnięć indywidualnych. W trakcie całego postępowania administracyjnego organy administracyjne są obowiązane do pełnego informowania obywatela o jego prawach oraz o skutkach, jakie mogą wyrzucić jego działania. W uchwale składu siedmiu sędziów SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 lutego 1996 r.,

sygn. akt III AZP 23/95, OSNAPiUS 1996 nr 15, poz. 205 – Sąd Najwyższy stwierdził: „Stronie przysługuje prawo wyboru środków prawnych kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej (...), tj. prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub skargi do sądu administracyjnego. (...) Strona nie może skorzystać jednocześnie z obu tych środków, bowiem prowadziłoby to do dwutorowości postępowania w stosunku do jednej decyzji, którego wynik mógłby być rozbieżny. Strona powinna wybrać jedną z tych dróg kontroli decyzji ostatecznej ze świadomością konsekwencji procesowych, jakie wynikają dla niej (o czym powinna być pouczona w decyzji administracyjnej – art. 108 k.p.a.)”. Przepisy prawa powinny być „formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 106).

Szczególny nacisk kładą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w kontekście omawianej zasady na dopuszczanie zaskarżenia wyroków sądowych i decyzji administracyjnych w toku instancji oraz na poszanowanie i trwałość prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach stron. Wzruszanie ich bez zgody zainteresowanych osób jest dopuszczane tylko wyjątkowo, przy zaistnieniu kwalifikowanych przesłanek i w ramach procedury, której warunki określa ustawa.

Na korzyść uznania za ostateczną decyzji wydanej na skutek złożenia przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przemawia także zawarta w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu, która jest realizowana na gruncie art. 6 k.p.a. poprzez rozumienie pojęcia „przepisy prawa” jako zbioru hierarchicznie uporządkowanych regulacji funkcjonujących w zamkniętym systemie źródeł prawa.

ART. 16 § 1 K.P.A. (PRZED NOWELIZACJĄ) W ŚWIETLE ZASAD WYKŁADNI PRAWA

Przepis art. 16 § 1 przed nowelizacją brzmiał: „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych”. Treść przedmiotowego przepisu to definicja decyzji ostatecznej, przy czym warto zauważyć, na całość definicji składa się zarówno zdanie pierwsze, jak i drugie. Świadczy o tym użycie w zdaniu drugim zaimków wskazujących „takich” oraz „ich”. Z powyższego wynika, że decyzję ostateczną muszą charakteryzować **łącznie** wymienione w regulacji cechy: nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji, a jej uchylenie, zmiana, stwierdzenie nieważności, oraz wznowienie postępowania w sprawie, w której ją wydano, możliwe jest w szczególnych okolicznościach (określonych w art. 154, 155, 161, 156 i nast. oraz 145 i nast. k.p.a.). Z kolei treść art. 127 § 3 k.p.a. brzmi: „Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”. Jeżeli w poszukiwaniu odpowiedzi na kluczowe dla tego artykułu pytanie (która z decyzji posiada walor ostateczności?) porównamy na gruncie wykładni językowej w ramach tekstu jednej ustawy treść art. 16 § 1 k.p.a. oraz art. 127 § 3 k.p.a., otrzymamy rozbieżne wnioski. Gdyby założyć, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wniesiony od nadzorczej decyzji naczelnego organu administracyjnego nie jest równoznaczny odwołaniu (co może potwierdzać jedynie wykładnia literalna, ale nie funkcjonalna i systemowa), zostanie spełnione jedno z kryterium ostateczności decyzji: brak możliwości odwołania się. Jeżeli jednak strona złoży wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie można do takiej decyzji zastosować nadzwyczajnych środków wzruszania decyzji ostatecznych wymienionych w art. 154, 155, 161, 156 i 145 k.p.a. Zatem nie zostanie spełnione drugie kryterium ostateczności decyzji: możliwość uchylenia lub zmiany decyzji, stwierdzenie jej nieważności czy wznowienie

postępowania jedynie w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych.

Poza powyższym należy zwrócić uwagę, że art. 16 k.p.a. stanowi wykaz elementów, które składają się na zasadę trwałości decyzji administracyjnej. Treść art. 16 § 2 brzmi: „Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach”. Zatem jedną z cech decyzji ostatecznej jest jej zaskarżalność do sądu administracyjnego. Przesłanki zaskarżalności reguluje treść art. 52 § 2 w związku z art. 3 § 2 ust. 1 ustawy o u.p.p.s.a., zgodnie z którym zaskarżyć do sądu można decyzję wydaną po wyczerpaniu środków zaskarżenia, takich jak zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Z wyżej opisanych względów oparcie się wyłącznie na literalnym brzmieniu art. 16 § 1 k.p.a. przed nowelizacją jest rozwiązaniem niewłaściwym. Ww. przepis, nieprecyzyjny i będący źródłem licznych sprzeczności, nie może być interpretowany wyłącznie w kontekście wykładni językowej, gdyż taką wykładnię można stosować w odniesieniu do zwrotów, których znaczenie przyjęte jest powszechnie w języku prawniczym w sposób nie budzący wątpliwości. W omawianym przypadku, stosując wykładnię językową, dochodzimy nie tylko do nie dających się usunąć wątpliwości, ale też do niesprawiedliwych i irracjonalnych konsekwencji:

1. Decyzja, która ma kończyć postępowanie w sprawie, w praktyce go nie kończy (do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie posiada uprawnień osoba, której sprawa została zakończona przez właściwy organ decyzją ostateczną – art. 154 § 1, art. 155, art. 161 § 1 k.p.a.).
2. Decyzja, zwana przez art. 16 § 1 w dawnym brzmieniu „ostateczną” nie otwiera poszkodowanym możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, ze względu na wymóg uprzedniego wyczerpania drogi postępowania administracyjnego (art. 52 § 1 u.p.p.s.a.), przy czym przez wyczerpanie środków zaskarżenia rozumie się sytuację, w której stronie nie służą takie środki jak zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy (art. 52 § 2 u.p.p.s.a.).
3. Nadanie przymiotu ostateczności decyzji, która w praktyce jest nieostateczna (jako podlegająca weryfikacji w trybie zwykłym, a nie nadzwyczajnym) oznacza sprzeczność z wyższym hierarchicznie prawem do rozpatrzenia sprawy administracyjnej w dwóch instancjach.
4. Decyzja ostateczna to taka, od której nie przysługuje odwołanie (definicja legalna). W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych,

Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest równorzędny odwołaniu. W związku z powyższym należy uznać, że wykładnia językowa jest w tym przypadku sprzeczna z definicją legalną pojęcia decyzji ostatecznej, co stanowi okoliczność obligującą do odstąpienia od znaczenia językowego.

Zatem chociaż porządek preferencji wykładni jest ustalony w oparciu o zasadę pierwszeństwa wykładni językowej, należy pamiętać, że nie ma on charakteru absolutnego i w sytuacji, gdy prowadzi do powyżej wymienionych konsekwencji, zostaje przełamany przez poważne argumenty natury systemowej i funkcjonalnej. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w uchwale z dnia 17 stycznia 2011 r., II FPS 2/10, ONSAiWSA 2011, Nr 2, poz. 25, pierwszeństwo wykładni językowej nie może być bezwzględne i jej niejednoznaczne wyniki prowadzą do stosowania innych metod wykładni – np. systemowej, historycznej czy funkcjonalnej. Podobne stanowisko prezentuje doktryna, zalecając odejście od językowego znaczenia interpretowanego przepisu, gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięcia absurdalnego, niedorzecznego, podważa *ratio legis* przepisu, pomija oczywisty błąd legislacyjny lub gdy prowadzi do sprzeczności z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi²⁷.

Przeciwnicy uznania pierwszej decyzji nadzorczej za nieostateczną posługują się argumentacją, że art. 127 § 3 kpa stanowi wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (realizujący prawa procesowe strony za pomocą środka niedewolutywnego). Pomijając w tym miejscu uprzednio omówione orzecznictwo TK, należy przeprowadzić następującą analizę: jeżeli środkiem odwoławczym od pierwszej decyzji nadzorczej jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ale jego złożenie nie stanowi odwołania w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. (czyli odwołania w administracyjnym toku instancji), to decyzja, od której służy ów wniosek, jest ostateczna. Jednak należy w tym miejscu zauważyć, że treść mającego do przedmiotowych sytuacji faktycznych zastosowanie uchylonego art. 160 § 6 k.p.a. mówi o decyzji ostatecznej, a nie „ostatecznej w toku instancji”. Z uprzednio przedstawionych rozważań wynika, że decyzją ostateczną w postępowaniu administracyjnym jest nie tylko decyzja, od której nie służy odwołanie w toku instancji, ale także decyzja, od której nie służy wniosek o ponowne

²⁷ Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 78–79.

rozpatrzenie sprawy. Zatem usprawiedliwiona jest kategoryzacja decyzji ostatecznych i nieostatecznych ze względu na istnienie możliwości jej kontroli (nie ze względu na typ kontroli – dewolutywny lub nie). Zakładając powyższe, tak decyzje wydane przez organy I instancji, jak pierwszoinstancyjne decyzje organów naczelnych należą do grupy decyzji nieostatecznych, które nie kończą postępowania. Przyjmując przeciwny tok rozumowania, zakładający uznanie pierwszej decyzji organów nadzorczych za ostateczną, należałoby uznać, że w jednej sprawie można wydać dwie decyzje ostateczne, co pozostaje w sprzeczności z sensem i celem postępowania administracyjnego, jak również z regulacją zamieszczoną w art. 104 k.p.a.

Zgodnie z dyrektywami wykładni systemowej, nie wolno regulacji przypisywać znaczenia, które stawiałoby ją w sprzeczności z jakąkolwiek z reguł hierarchicznie wyższych, zaś przypisane znaczenie musi być spójne ze znaczeniami innych reguł systemu. Nie wolno też przypisywać terminom języka prawnego znaczenia, które jest sprzeczne z zasadami określonej gałęzi prawa lub systemu prawa, jak również interpretować prawa w sposób prowadzący do luk. Interpretacja powinna być prowadzona z uwzględnieniem przynależności przepisów do określonej gałęzi prawa oraz z uwzględnieniem miejsca przepisu w ramach systematyki aktu prawnego, w którym się znajduje. Nie można ustalać znaczenia przepisu w oderwaniu od jego logicznych powiązań z otoczeniem, a odstąpić od tego zakazu można jedynie wówczas, gdy istnieją wystarczające argumenty na to, że miejsce przepisu jest przypadkowe.

Z kolei reguły wykładni funkcjonalnej nakazują podczas interpretacji uwzględniać cele regulacji, funkcje prawa oraz jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie, przy czym należy brać pod uwagę powszechnie akceptowane normy moralne, oraz zasady sprawiedliwości i słuszności. Wykładnia ta polega na poszukiwaniu poprawnej interpretacji przepisu za pomocą analizy celów, jakie ustawodawca chciał osiągnąć. W rozważanym przypadku i w świetle przeważającej części stanowisk tak orzecznictwa, jak doktryny jest oczywiste, że celem tym było zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania.

W świetle uprzednio przywoływanych przepisów k.p.a., u.p.p.s.a. oraz Konstytucji, należy stwierdzić, że ponad wszelką wątpliwość należy odejść w omawianym przypadku od reguł wykładni językowej i odczytać istotę przepisu z wykładni szerszej – systemowej i funkcjonalnej.

Wykładnia językowa art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu przed nowelizacją, stosowana dotychczas przez sądy apelacyjne w kontekście analizy ostatecz-

ności decyzji, w stosunku do których złożono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w sposób oczywisty koliduje nie tylko z regulacjami hierarchicznie wyższymi, ale też jest niespójna ze znaczeniami innych reguł systemu. Zaliczenie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy do środków równoważnych odwołaniu niweluje te rozbieżności.

Zgodnie z wyrokiem TK z dnia z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK Seria A 2002 nr 7, poz. 91, normę prawną rekonstruuje się zawsze z całokształtu przepisów prawnych (punkt V, podpunkt 9 uzasadnienia). Jest to tym bardziej konieczne w sytuacji, gdy przepis generuje tak poważne wątpliwości, jak art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu przed nowelizacją. W wyroku NSA z dnia 16 grudnia 2008 r., I OSK 93/08, Legalis, można przeczytać: „Wykładnia językowa musi być uwzględniona wraz z wykładnią systemową, wykładnią funkcjonalną. Obowiązek takiej wykładni wynika z wartości przyjętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która chroniąc prawa jednostki, stanowi też o prawie jednostki do działania organów państwa rzetelnie, sprawnie”, a w uchwale NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 21, Sąd stwierdził: „Należy (...) mieć na uwadze, że w teorii prawa ugruntowane jest stanowisko, iż »większość normatywnych teorii wykładni, nawet wówczas, gdy wykładnia językowa doprowadzi do ustalenia jednego językowo możliwego znaczenia normy, postuluje sprawdzenie przez inne rodzaje wykładni« – J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 401. (...) Przepis jasny może okazać się wątpliwy w rezultacie wprowadzenia nowych przepisów, istotnej zmiany sytuacji społecznej czy ekonomicznej, mimo że jego brzmienie nie uległo żadnej zmianie. Wskazana zasada musi być »stosowana z należytą ostrożnością, ponieważ jasność przepisów może zależeć od wielu czynników i zmieniać się w czasie« (L. Morawski, *Wykładnia prawa w orzecznictwie sądów*, Komentarz, Toruń 2002, s. 65; por. też E. Łętowska, Kilka uwag o praktycznej wykładni, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, nr 1/2002, s. 54). Zdarzają się sytuacje, w których przepis rozpatrywany w oderwaniu od innych wydaje się jasny, natomiast rozpatrywany w związku z innymi przepisami staje się wątpliwy”.

Obecnie doktryna jest zgodna, że wykładnia w prawie administracyjnym musi uwzględniać wiele wartości istotnych w demokratycznym państwie prawnym, co wyklucza jej oparcie wyłącznie na wykładni

językowej²⁸. W rozważanym temacie jest to tym bardziej istotne, że zasady prawidłowej wykładni pozwalają na taką interpretację przepisów, aby wyeliminować stworzony przez wadliwą regulację efekt „złego prawa”, a na takie określenie zasługuje konstrukcja art. 16 k.p.a. w brzmieniu przed nowelizacją.

6

OMÓWIENIE WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 21 LISTOPADA 2008 R., V CSK 204/08, LEX NR 527065

Powyższy wyrok był przyczyną, dla której, już po wprowadzeniu nowelizacji art. 16 k.p.a., warszawskie sądy apelacyjne wydały całą serię orzeczeń, które odmawiały decyzji drugoinstancyjnej waloru ostateczności²⁹. Przyczyny, dla których sądy apelacyjne odmawiają przyjęcia właściwej interpretacji art. 16 § 1 k.p.a., są nielogiczne i pełne sprzeczności. Tak samo należy ocenić rozumowanie Sądu Najwyższego zawarte w uzasadnieniu ww. wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08. Wedle rozumowania zawartego w tym orzeczeniu przyjęcie, że przymiot ostateczności posiada decyzja, od której stronie służy złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, poparte jest następującymi argumentami:

1. Przymiot ostateczności posiada decyzja, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, a za takowe nie został przez SN uznany wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ze względu na brak dewolutywności. Należy podnieść, że termin „administracyjny tok instancji” nie oznacza wyłącznie przejścia z jednej instancji na drugą. Prawdą jest, że dewolutywność jest cechą, którą najczęściej charakteryzuje się kontrola decyzji administracyjnych. Jednak nie jest ona niezbędna dla uznania, że strona skorzystała z administracyjnego toku instancji. Celem ustanowienia administracyjnych procedur

²⁸ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 15; M. Zirk-Sadowski, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012, s. 206.

²⁹ I ACa 258/11 z dnia 12 października 2012 r.; I ACa 376/12 z dnia 18 października 2012 r.; I ACa 316/12 z dnia 20 maja 2013 r.; I ACa 1473/12 z dnia 22 lutego 2013 r.; I ACa 1280/12 z dnia 22 lutego 2013 r.

kontroli decyzji jest umożliwienie stronie niezadowolonej z decyzji pierwszej instancji skorzystania z instytucji dwuinstancyjności administracyjnej. Prawo to jest zagwarantowane w art. 78 Konstytucji RP. Zgodnie z przywołanym wyżej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, OTK nr 10A/2008, poz. 178; wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK nr 9A/2009, poz. 134) wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy jest funkcjonalnie równoważny odwołaniu i tak powinien być interpretowany, a brak cechy dewolutywności nie pozbawia go charakteru środka odwoławczego. Oceniając rangę analizowanych wartości, Trybunał uznał, że z punktu widzenia zachowania zasad praworządności większą wagę posiada konstytucyjne prawo do dwukrotnego rozpatrzenia każdej sprawy administracyjnej, niż zalecana (ale nie bezwzględnie wymagana) dewolutywność postępowania. W przywoływanej już uprzednio uchwale składu siedmiu sędziów SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 lutego 1996 r., sygn. akt III AZP 23/95, Sąd stwierdził, że skorzystanie przez stronę z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wyłącza drogę sądową wobec tej decyzji. Z kolei w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1983 r., III AZP 7/82, OSNCP 1983 nr 9, poz. 127, PUG 1984 nr 4, poz. 113, Legalis, posiadającą rangę zasady prawnej, SN uznał, że „od decyzji organu administracji państwowej uchylającej decyzje organu I instancji celem ponownego rozpoznania sprawy nie przysługuje skarga do NSA”, bowiem „wyczerpanie toku instancji jako przesłanki dopuszczalności skargi na decyzję organu administracji państwowej do sądu administracyjnego należy rozumieć w ten sposób, że sprawa została załatwiona w formie decyzji administracyjnej przez organ administracyjny pierwszej i drugiej instancji w sposób merytoryczny”. Konsekwencją powyższego jest stan, w którym postępowanie administracyjne już się nie toczy, ponieważ zostało zakończone. Zatem wyczerpanie toku instancji w przedmiotowej sprawie miało miejsce dopiero po wydaniu drugiej decyzji, będącej skutkiem złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

2. Sąd stwierdził, że ustawodawca nie traktuje wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ jako odwołania, o czym świadczy użycie sformułowania, że do tego wniosku przepisy o odwołaniu

stosuje się tylko odpowiednio. Stwierdzenie powyższe pozostaje w sprzeczności z treścią wyżej powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09: „(...) tytuł rozdziału 10 działu II KPA, w którym pomieszczono art. 127 § 3, brzmi »Odwołania«. Użycie przez ustawodawcę dla oznaczenia środków zaskarżenia decyzji organu pierwszej instancji liczby mnogiej dowodzi, że każdemu z nich nadano walor odwołania. O zasadności tego twierdzenia przekonuje odesłanie zamieszczone w art. 127 § 3 *in fine* k.p.a., zespalające niejako ze sobą obie instytucje unormowane w omawianej części kodeksu”.

3. Za przyjęciem ostateczności decyzji pierwszej przemawia zdaniem SN wykładnia literalna przepisów art. 16, 127 § 3 i 160 § 6 k.p.a. Przyjęcie zasad wyłącznie tej wykładni w trakcie poszukiwań pojęcia ostateczności decyzji administracyjnej w świetle podnoszonych wielokrotnie wątpliwości jest postępowaniem obciążonym błędnym zastosowaniem dyrektyw interpretacyjnych, o czym była już mowa w niniejszym artykule.
4. Poprawność interpretacji spornych przepisów jest zdaniem SN poparta względami celowościowymi. Nie jest natomiast jasne, jaki byłby, zdaniem SN, ów cel ustawodawcy w kontekście użytego w omawianym orzeczeniu stwierdzenia: „Strona, która otrzymuje decyzję samorządowego kolegium odwoławczego, jest informowana o tym, że ma do czynienia z decyzją ostateczną. Z drugiej strony z art. 160 § 6 wynika, iż termin 3-letni przedawnienia biegnie od dnia, gdy decyzja stwierdzająca niezgodność z prawem innej decyzji administracyjnej stała się ostateczna. W takiej sytuacji strona, mając takie informacje i działając racjonalnie, powinna najpóźniej przed upływem trzech lat dokonać czynności przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznania spraw lub egzekwowania roszczeń, gdyż w innym przypadku naraża się na skuteczne podniesienie zarzutu przedawnienia”. SN w powyższym fragmencie orzeczenia używa argumentacji *ad iudicium* w sposób niewłaściwy, bez uwzględnienia zasady równego traktowania stron postępowania. Wyraża opinię, że pomimo wzajemnej sprzeczności przepisów dotyczących kwestii ostateczności decyzji w związku ze złożeniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, strony postępowań powinny same, z ostrożności, składać wnioski do sądów cywilnych o odszkodowania, nie bacząc na to, że ich sprawy nie zostały jeszcze rozstrzygnięte na drodze administra-

cyjnej³⁰. Jest to opinia błędna. Należy wziąć pod uwagę, że działanie strony, w sposób oczywisty stojącej na pozycji słabszej niż władczo działający organ administracji państwowej, zostało zdeterminowane uregulowaniami na tyle dalekimi od racjonalności, iż ich stopień wzajemnego powikłania był uwzględniany powszechnie przez sądy administracyjne na korzyść strony, stanowił przedmiot rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego oraz finalnie doprowadził do nowelizacji k.p.a. „Racjonalność działania” wymagana przez SN w omawianym orzeczeniu, musiałaby zatem obciążać stronę wymogiem dogłębnej znajomości prawa wraz ze wszystkimi kontrowersjami, które dotyczą wykładni art. 16 k.p.a. Jest oczywiste, że taki wymóg jest sprzeczny z zasadami, wedle których winno toczyć się postępowanie administracyjne, zwłaszcza z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, zasadą trwałości decyzji ostatecznej oraz z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wziąwszy pod uwagę, że orzecznictwo sądów apelacyjnych odmawiające decyzjom wydanym na skutek wniesienia przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy³¹ jest oparte właściwie wyłącznie na powyżej omówionym wyroku Sądu Najwyższego, należy je ocenić jako obciążone nadużyciem tzw. zasady bezwładności, która polega na bezrefleksyjnym powoływaniu się na pogląd sądu wyższego rzędu³², bez użycia poprawnej prawnie argumentacji.

Konsekwentne podtrzymywanie linii orzeczniczej prezentowanej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie jest tym bardziej zastanawiające, że ostatnio pojawiło się orzeczenie Sądu Najwyższego odmiennie rozstrzygające kwestie kluczowe omawianego tematu. W orzeczeniu z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12³³, Sąd stwierdził zarówno o nieostatecznym charakterze

³⁰ Należy w tym miejscu przywołać orzeczenie SN – Izba Cywilna z dnia 26 czerwca 2008 r. (niepubl.) W tezie wyroku (pkt. 2) Sąd podkreśla, że zobowiązanie deliktowe, do którego stosuje się art. 160 § 1 k.p.a., powstaje w chwili uprawomocnienia się decyzji nadzorczej. Dopiero wydanie decyzji nadzorczej umożliwiła stronie skuteczne dochodzenie roszczenia odszkodowawczego. Nie może być to zatem pierwsza decyzja wydana przez naczelny organ administracyjny, lecz druga, wydana na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

³¹ Zob. przypis 30.

³² Tzw. *Trägheitsprinzip* – Ch. Perelman, *Logika prawnicza*, Warszawa 1984, s. 26.

³³ Źródło: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/1%20CSK%20732-12.pdf>.

pierwszej decyzji naczelných organów administracyjnych, jak i o zasadności zastosowania w omawianego typu sprawach art. 5 k.c.: „Nawet gdyby podzielić stanowisko skarżącego, do czego nie było jednak podstaw, że ostateczność decyzji nadzorczej powinna być połączona z datą 7 lipca 2004 r. (data wydania pierwszej decyzji), to za uzasadnione uznać należało twierdzenie powódki, że podniesienie zarzutu przedawnienia było przejawem nadużycia tego prawa. Wskazuje na to zarówno skomplikowany stan prawny, rozbieżność orzecznictwa Sądu Najwyższego, charakter roszczenia, jak i uciążliwość postępowania zmierzającego do uzyskania należnej rekompensaty”.

W świetle powyższego wydaje się, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby zwrócenie się, na podstawie art. 390 § 1 zd. 1 K.p.c., do Sądu Najwyższego o wydanie uchwały, która rozstrzygnęłaby to budzące tak poważne kontrowersje zagadnienie prawne. Czy tak się stanie, zapewne wkrótce się okaże.

7

PODNIESIENIE ZARZUTU PRZEDAWNIEŃIA JAKO NADUŻYCIE PRAWA (NARUSZENIE ART. 5 K.C.)

W niniejszej części artykułu dokonana zostanie ocena zarzutu przedawnienia w kontekście nadużycia prawa. Sądy apelacyjne zawęziły rozważania do stwierdzenia wyższości wartości polegającej na pewności stosunków prawnych, chronionej instytucją przedawnienia, nad wartością, jaką stanowi prawo poszkodowanego do uzyskania ochrony prawnej. Uznano, że nie doszło do nadużycia prawa podmiotowego, gdyż przedawnienie roszczeń nastąpiło na skutek świadomie wybranej beczynności stron, co w większości rozpatrywanych przypadków nie jest zgodne z prawdą. Składając pozew o odszkodowanie, następcy prawni byłych właścicieli słusznie mogli pozostawać w przekonaniu, iż zgodnie z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności postępowania, walor ostateczności posiada decyzja wydana na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie można zatem takiego działania określić jako „świadomą beczynność”, ale jako działanie w zaufaniu do organów władzy i do stanowionego przezeń prawa. Doniosłe znaczenie ma fakt, że sprawach objętych zakresem niniejszych rozważań walka toczy się o odszkodowanie za własność odebraną bezprawnymi działaniami władzy publicznej, zaś oponentem jest w nich Skarb Państwa.

Dotychczasowe orzecznictwo sądów apelacyjnych, niekorzystne dla osób starających się o odszkodowanie, także wynika z wadliwych działań władzy publicznej, tym razem w aspekcie stanowienia prawa.

W jednym z orzeczeń I instancji (z dnia 8 kwietnia 2013 r., sygn. akt I C 1090/08³⁴), Sąd decyzję swą umotywował między innymi faktem, że „pozwany w żaden sposób nie przeszkadzał w realizacji praw powodów”. Zgodnie z treścią wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2009 r., I CSK 386/08, MoP 2010 nr 11, s. 635, Biul. SN 2009 nr 7, Legalis, zgłoszenie zarzutu przedawnienia może zostać uznane za nadużycie prawa podmiotowego również w wypadku, gdy do przedawnienia doszło z przyczyny obciążającej wyłącznie wierzyciela (w tym przypadku poszkodowanych). Z kolei w wyroku SN z dnia 21 października 2010 r.³⁵, Sąd stwierdził, że: „Zarzut przedawnienia może być uznany za nadużycie prawa również w przypadku, gdy upływ terminu nie jest wynikiem działania osoby zobowiązanej do naprawienia szkody”. Stwierdził ponadto, że, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, iż przekonanie poszkodowanego o późniejszym terminie do wniesienia pozwu było usprawiedliwione, należy uznać termin ten za dotrzymany.

Analizując dotyczące tematu stany prawne, należy stwierdzić, że poszkodowani padli ofiarą błędu legislacyjnego, którego znaczenie zostało przez sądy apelacyjne zbagatelizowane. W orzeczeniach brakuje pełnego rozpoznania istoty sprawy poprzez brak właściwej analizy zagadnienia nadużycia prawa do skorzystania z zarzutu przedawnienia w kontekście interpretacji przepisu art. 16 k.p.a. w brzmieniu przed nowelizacją. Zgodnie z treścią wyroku Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 11 maja 2007 r., I CSK 48/07, Legalis, stosowanie art. 5 K.c. „musi zawsze opierać się na wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności rozpoznawanej sprawy (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 522/99, z dnia 28 czerwca 2000 r., IV CKN 278/00, z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 604/00, OSNC 2002, nr 3, poz. 32, z dnia 8 listopada 2002 r., III CKN 1115/00, z dnia 2 kwietnia 2003 r., I CKN 204/01, z dnia 7 listopada 2003 r., V CK 399/02)”. Podsumowaniem prezentowanych poglądów jest natomiast stanowisko wyrażone 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), zgodnie z którym przy ocenie, czy zarzut przedawnienia stanowi

³⁴ Źródło: [http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/details/\\$N/154505000000303_I_C_001090_2008_Uz_2013-04-26_001](http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/details/$N/154505000000303_I_C_001090_2008_Uz_2013-04-26_001).

³⁵ Źródło: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/IV%20CSK%20236-10-1.pdf> (04.11.2014).

nadużycie prawa, rozstrzygające znaczenie mają okoliczności konkretnego wypadku zachodzące po stronie poszkodowanego oraz osoby zobowiązanej do naprawienia szkody. W szczególności ma znaczenie charakter uszczerbku, jakiego doznał poszkodowany, przyczyna opóźnienia w dochodzeniu roszczenia i czas jego trwania. Możliwość zastosowania art. 5 KC nie zawsze jednak musi być wiązana z negatywną oceną zachowania osoby zobowiązanej do naprawienia szkody przejawiającego się w utrudnianiu wcześniejszego dochodzenia roszczenia przez poszkodowanego.

Nawet gdyby uznać, że w trakcie trwania postępowania administracyjnego doszło do przedawnienia postępowania odszkodowawczego, to zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10: „do ochrony poszkodowanego przed zarzutem przedawnienia mogłaby zostać wykorzystana instytucja nadużycia prawa (art. 5 KC). Wyrażne 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 tego przepisu, 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. Tak więc Sąd Najwyższy przyznaje pokrzywdzonemu możliwość żądania uznania przez sąd, że względy słuszności i sprawiedliwości przemawiają za rozpoznaniem takiego roszczenia”³⁶.

Dotychczasowe rozstrzygnięcia sądów apelacyjnych, oparte tylko na jednym orzeczeniu SN, obciążają osoby poszkodowane wadliwą decyzją administracyjną odpowiedzialnością za błędy legislacyjne, gdyż to właśnie poszkodowani, poprzez brak uwzględnienia ich praw do odszkodowania za bezprawnie odebraną własność, płacą cenę za wadliwość ustanowionego prawa. W ten sposób organy państwowe obarczają poszkodowanych konsekwencjami własnych uchybień. Wątpliwości, które powstawały i nadal powstają na tle braku umieszczenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w treści art. 16 § 1 k.p.a., powinny być interpretowane na korzyść poszkodowanych wadliwymi decyzjami administracyjnymi. Przemawiają za tym wszelkie zasady słuszności, co potwierdza także orzecznictwo i komentarze znawców i autorytetów prawa, a w szczególności orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

³⁶ Por. przypis 34 – orzeczenie z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12.