

Dochodzenie roszczeń związanych ze szkodą wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną

Prawo administracyjne reguluje wiele dziedzin naszego życia. Organom administracji publicznej w ramach przysługujących im ustawowych kompetencji powierzono podejmowanie władczych rozstrzygnięć kształtujących uprawnienia i obowiązki określonych podmiotów. Decyzją administracyjną rozstrzygane są kwestie: pozwolenia na budowę, przyjęcia na studia, prowadzenia działalności gospodarczej w postaci zezwoleń, pozwoleń, licencji czy koncesji. W drodze decyzji administracyjnej mogą m.in. być nakładane na podmioty kary administracyjne i zobowiązania finansowe. Nietypową kategorię decyzji stanowią decyzje administracyjne odnoszące się do stanu prawnego nieruchomości. Decyzje administracyjne mogą bowiem wywoływać skutki w sferze prawa rzeczowego, stanowiąc tytuł nabycia prawa własności nieruchomości lub potwierdzających to nabycie z mocy prawa.

Nie zawsze jednak działania organu pozostają w zgodzie z obowiązującymi przepisami, wydawane decyzje mogą być źródłem szkody. Dlatego tak ważne jest uregulowanie spraw, dotyczących możliwości dochodzenia odszkodowania w związku z poniesioną szkodą. Zasady odpowiedzialności za wadliwe decyzje administracyjne podlegały istotnym zmianom. W Konstytucji marcowej z 1921 r. sformułowano wprawdzie zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, nie znalazła ona jednak praktycznego odzwierciedlenia w obrocie prawnym. W okresie represji stalinowskiej całkowicie zabrakło odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez jego organy. W czasie tzw. odwilży popaździernikowej, w związku ze zmianami polityczno-społecznymi, uchwalono Ustawę z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych¹, w której co najważniejsze zniesiono immunitet państwa w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władzy publicznej. Postanowienia tej ustawy zostały inkorporowane do uchwalonego 23 kwietnia 1964 r. kodeksu cywilnego.

* Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

¹ Dz.U. 1956, nr 54, poz. 243.

go (dalej jako: k.c.)² i znalazły się w postanowieniach art. 417–421 k.c. w jego pierwotnym brzmieniu³.

Przepisy regulujące kwestię odszkodowania za szkodę, wyrządzoną decyzją administracyjną dotkniętą jedną z wad wskazanych w art. 156 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.)⁴, wprowadzone zostały do kodeksu postępowania administracyjnego nowelą z 1980 r.⁵

Podstawa i tryb dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną do 1 września 2004 r.

Do dnia 1 września 2004 r. kwestia dochodzenia roszczeń, związanych ze szkodą wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną, uregulowana była w przepisie art. 160 k.p.a., stanowiącym podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku ze stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej lub z wydaniem jej z naruszeniem prawa. Zgodnie z treścią przepisu art. 160 § 1 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służyło roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosiła ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Stosownie do postanowień art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Odszkodowanie przysługiwało od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosiła inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służyło w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności (art. 160 § 3 k.p.a.). O odszkodowaniu, przysługującym od organu, wymienionego w art. 160 § 1 k.p.a. orzekał organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. Dochodzenie od-

² Dz.U. 2014, poz. 121 z późn. zm.

³ J. Parchomiuk, *Ewolucja zasad odpowiedzialności za wadliwe decyzje administracyjne w Kodeksie postępowania administracyjnego i Kodeksie cywilnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 607 i n.

⁴ Dz.U. 2013, poz. 267 z późn. zm.

⁵ Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26.

szkodowania od strony winnej powstania okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 następowało w postępowaniu przed sądem powszechnym (art. 160 § 4 k.p.a.). Strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji publicznej wymieniony w art. 160 § 4 k.p.a., w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, mogła wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 160 § 5 k.p.a.).

W świetle powołanego przepisu art. 160 k.p.a. postępowanie administracyjne w sprawie odszkodowania wszczynane było na wniosek strony i kończyło się wydaniem decyzji administracyjnej o przyznaniu odszkodowania lub o odmowie jego przyznania. Przepis art. 160 k.p.a. nie przewidywał orzekania o odszkodowaniu z urzędu.

Jeżeli strona była zadowolona z przyznanego odszkodowania, na tym postępowanie się kończyło, a wydana ostateczna decyzja stanowiła tytuł egzekucyjny podlegający wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. W sytuacji natomiast, gdy strona nie była zadowolona z przyznanego jej odszkodowania, rozpoczynał się drugi etap postępowania – postępowanie sądowe. Strona niezadowolona nie mogła więc wnieść ani odwołania, ani skargi do NSA. Powództwo do sądu powszechnego służyło także na decyzję odmawiającą odszkodowania⁶. Postępowanie w sprawie odszkodowania toczyło się zatem w dwóch etapach, tj. administracyjnym i sądowym. Warunkiem wniesienia powództwa do sądu powszechnego zgodnie z art. 160 § 5 k.p.a., a tym samym dopuszczalności drogi sądowej było w pierwszej kolejności, wydanie decyzji w przedmiocie odszkodowania i doręczenie jej stronie.

W piśmiennictwie i judykaturze podkreślano, że do chwili wydania i doręczenia decyzji organu administracyjnego w przedmiocie odszkodowania droga sądowa była niedopuszczalna. W sytuacji wniesienia powództwa bezpośrednio do sądu cywilnego z pominięciem dochodzenia odszkodowania na drodze postępowania administracyjnego, powództwo należało uznać za przedwczesne⁷.

⁶ M. Jaśkowska A. Wróbel, *Komentarz do postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 1006.

⁷ Wyrok SN z dnia 7 sierpnia 1981 r. IV CR 260/81, OSPiKA 1982, z. 5–6, poz. 69. SN podkreślił, że poszkodowany, którego nie zadowala stanowisko wyrażone przez organ administracyjny w pierwszym stadium w formie decyzji, może wystąpić na drogę sądową z powództwem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez organ wskazany w art. 160 § 3 k.p.a. Przepis ten nie ogranicza dopuszczalności drogi sądowej, lecz określa chwilę, w której Skarb Państwa może uzyskać bierną legitymację w procesie odszkodowawczym. Przed zajęciem przez Skarb Państwa stanowiska w formie decyzji z art. 160 § 4 k.p.a. poszkodowany nie ma jeszcze podstaw do twierdzenia, że istnieją przesłanki materialnoprawne z art. 160 k.p.a., warunkujące treść przyszłego wyroku

W orzecznictwie NSA ukształtował się pogląd, że gdy organ administracyjny, do którego strona zwróciła się z żądaniem odszkodowania pozostawał w bezczynności, nie wydając decyzji w sprawie odszkodowania – stronie nie służyło powództwo do sądu, lecz skarga na bezczynność do sądu administracyjnego⁸.

Kolejnym wymogiem skutecznego wniesienia powództwa do sądu powszechnego, zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 160 § 5 k.p.a., było zachowanie trzydziestodniowego terminu, liczonego od doręczenia stronie poszkodowanej decyzji w przedmiocie odszkodowania. Termin ten w porównaniu z innymi terminami przedawnienia roszczeń określonymi w kodeksie cywilnym był rażąco krótki. Dlatego też w wyroku z dnia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 160 § 5 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa do sądu powszechnego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednakże wyłącznie w odniesieniu do szkód powstałych po dniu 17 października 1997 r.⁹ Strona poszkodowana miała zapewnione ułatwienie w dochodzeniu odszkodowania, z uwagi na brak konieczności wykazywania winy funkcjonariusza publicznego przy wydaniu decyzji, albowiem odesłanie do kodeksu cywilnego wyłączało stosowanie art. 418 k.c. Okolicznościami, które uwalniały od odpowiedzialności za szkodę była wina stron postępowania, stosownie do treści art.160 § 1 i 3 k.p.a.¹⁰

sądowego. Z uwagi na fakt, że powód dotychczas nie uzyskał takiej decyzji SN uznał, że powód wytoczył powództwo. Tak też: J. Kremis, *Glosa do wyroku SN z dnia 5 listopada 1986 r. II CR 292/86*, OSPiKA 1989, z. 1, poz. 34. W tym miejscu wspomnieć należy, że w doktrynie pojawił się spór co do tego czy właściwa jest teza o przedwczesności powództwa, w sytuacji gdy mamy do czynienia raczej z czasową niedopuszczalnością powództwa: J. Jankowski, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o odszkodowanie dochodzone w trybie art. 160 § 5 k.p.a.*, „Palestra” 1985, nr 9; E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 sierpnia 1981 r. IV CR 260/81*, OSPiKA 1982, z. 5–6, poz. 69.

⁸ Wyrok NSA z dnia 9 października 1997 r. IV SAB 88/97, OSP 1998 r., nr 9, poz. 160; wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1998 r. IV SAB 23/98, nr 31, s. 28. W orzecznictwie SN początkowo prezentowane było stanowisko, że nie tylko odmowa przyznania odszkodowania, ale także milczenie organu administracyjnego stanowią przesłankę wyczerpania drogi administracyjnej (wyrok SN z dnia 3 maja 1985 r. II CR 121/85, OSNCP 1986 r., nr 4, poz. 53). W postanowieniu z dnia 30 sierpnia 1988 r. (IV CR 111/88, OSP 1990, nr 1–3, poz. 187) SN uznał jednak, że milczenie organu administracyjnego nie stanowi spełnienia tej przesłanki.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2005 r., P 18/04, Dz.U., nr 181, poz. 1524.

¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 654 i n.

Przepis art. 160 k.p.a. regulował samodzielnie kwestię przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, w sposób niezależny od przepisów kodeksu cywilnego. Stosownie do treści art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawniało się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano, że to szczególne uregulowanie terminu przedawnienia wyłączało zastosowanie ogólnego przepisu art. 442 § 1 k.c.¹¹ Skutkiem upływu tego terminu była nie bezprzedmiotowość, lecz brak przesłanki materialnoprawnej. W tym przypadku organ musiał więc wydać decyzję odmowną¹².

Z uwagi na wyraźne postanowienie, zawarte w art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 361 § 2 k.c., początkowo odszkodowanie służyło jedynie za szkodę rzeczywistą (*damnum emergens*). Jednakże Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 23 września 2003 r. stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie wskazał, że znajduje to zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., tj. od daty wejścia w życie Konstytucji RP¹³. Do momentu reformy administracji terenowej w 1990 r. podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania z tytułu odpowiedzialności za szkodę na podstawie art. 160 k.p.a. był Skarb Państwa. Po tej dacie doszło do rozszerzenia kręgu podmiotów odpowiadających za szkodę o jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe osoby prawne¹⁴.

Organem właściwym do rozstrzygnięcia w przedmiocie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. był organ, który orzekał w sprawie nieważności decyzji w ostatniej instancji. Natomiast organem, od którego przysługiwało odszkodowanie, był z kolei organ, który orzekał w zwykłym trybie administracyjnym

¹¹ Wyrok SN z dnia 5 listopada 1989 r. II CR 292/86, „Gazeta Prawna” 1987, nr 18, s. 8.

¹² Wyrok NSA z dnia 6 maja 1988 r. IV SA 251/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 8, NSA podkreślił, że dokonane przez organy administracji ustalenie, iż nastąpił upływ przedawnienia dla dochodzenia odszkodowania, nie mogło ich zwalniać od merytorycznego rozpoznania sprawy w sytuacji, gdy skarżący popierał swe żądania i nie występowały w sprawie okoliczności, które czyniły postępowanie bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, Dz.U., nr 170, poz. 1660.

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 657.

i wydał decyzję, której nieważność następnie stwierdzono lub jej niezgodność z prawem¹⁵.

Choć przepisy dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji stosuje się zgodnie z treścią art. 126 k.p.a. odpowiednio do postanowień, przepis ten jednocześnie wyłączał zastosowanie przepisów art. 160 k.p.a. A zatem art. 160 k.p.a. nie mógł stanowić podstawy domagania się odszkodowania za szkody spowodowane stwierdzeniem nieważności postanowienia¹⁶. Pomimo że unormowanie zawarte w art. 160 k.p.a., odnoszące się do odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane wadliwą decyzją administracyjną, było tylko częściowe, gdyż odsyłało do przepisów kodeksu cywilnego co do odszkodowania, stanowiło samodzielną i wyłączną podstawę roszczeń. Stanowisko orzecznictwa w tym zakresie podlegało jednak zmianie. Przyjmowano bowiem, że skoro przepis art. 160 k.p.a. wyłącza zastosowanie tylko art. 418 k.c., oznacza to powrót do ogólnej formuły deliktu, jaką dla Skarbu Państwa wyrażał art. 417 k.c.¹⁷

W późniejszych orzeczeniach SN zmienił jednak swój pogląd. W wyroku z dnia 16 września 1985 r. SN stanął na stanowisku, że przepis art. 160 § 1 k.p.a. stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa¹⁸.

Również w doktrynie prezentowane było stanowisko, że art. 160 k.p.a. jest przepisem szczególnym i stanowi samodzielną, niezależną od dotychczasowych unormowań podstawę odpowiedzialności¹⁹.

¹⁵ T. Kiełkowski, *Organ właściwy i organ zobowiązany w sprawie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a.*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 2, s. 46–54.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2002 r. IV CKN 1624/00, LEX 78319.

¹⁷ Wyrok z dnia 3 maja 1985 r. II CR 121/85, OSNCP 1986, nr 2, poz. 30.

¹⁸ Wyrok SN z dnia 16 września 1985 r. IV CR 290/85, OSPiKA 1986, nr 2, poz. 30; tak też uchwała SN z dnia 26 stycznia 1989 r. III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129. Takie stanowisko było też prezentowane w orzecznictwie NSA: wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2000 r. III SAB 58/98, LEX nr 46230; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1999 r. IV SA 997/97, LEX nr 47273; wyrok NSA z dnia 21 lutego 2000 r. V SA 1501/99, LEX nr 49423. W powołanych orzeczeniach NSA stanął na stanowisku, że regulacja zawarta w art. 160 k.p.a. stanowi samodzielną i wyłączną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane wydaniem decyzji nieważnej i stwierdzeniem jej nieważności. Tryb dochodzenia odszkodowania z tego tytułu został uregulowany w art. 160 § 4 i 5 k.p.a. w ten sposób, że w postępowaniu jednoinstancyjnym orzeka organ administracyjny, który wydał decyzję stwierdzającą nieważność albo niezgodność z prawem decyzji wadliwej. Decyzja ta ani nie podlega zaskarżeniu w toku instancji administracyjnej, ani kontroli NSA. Decyzja odmowna lub budząca niezadowolenie strony co do przyznanego odszkodowania legitymuje stronę do wniesienia powództwa do sądu powszechnego.

¹⁹ A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 9, s. 39. Autor podnosił, że w art. 160 k.p.a. następuje

Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej po 1 września 2004 r.

Jak zauważa M. Safjan, podstawowe znaczenie dla określenia zakresu odpowiedzialności cywilnej władzy publicznej według obecnego stanu prawnego ma regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej²⁰.

Przepis art. 160 k.p.a. został uchylony na mocy art. 2 pkt 3 Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianach ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw²¹ z dniem 1 września 2004 r., a odpowiedzialność za szkodę, wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną przeniesiona została co do zasady na grunt prawa cywilnego i ustanowionego z mocą od tego dnia art. 417¹ § 2 k.c. Pomimo formalnego uchylecia przepisu art. 160 k.p.a., nadal stanowi on podstawę do dochodzenia roszczeń związanych ze szkodą wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną na mocy art. 5 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym do zdarzeń i stanów prawnych, powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1 oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Wobec treści powołanego art. 5 ustawy nowelizującej, przepis art. 160 k.p.a. ma zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych, powstałych przed dniem jego uchylecia.

W orzecznictwie i doktrynie pojawił się jednak spór, jak należy rozumieć pojęcie „zdarzenie prawne” w rozumieniu art. 5 ww. ustawy nowelizującej. Rozstrzygnięcie tej kwestii miało decydujące znaczenie dla ustalenia czy podstawę dochodzenia odszkodowania będzie stanowił art. 160 k.p.a. czy art. 417¹ § 2 k.c.

jedynie odesłanie do ogólnych przepisów prawa cywilnego o obowiązku odszkodowawczym, zwłaszcza gdy chodzi o ustalenie wysokości szkody, związku przyczynowego itd.; idem, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 maja 1985r. II CR 121/85*, OSPiKA 1986, z. 2, poz. 39; J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za decyzje administracyjne według kodeksu postępowania administracyjnego*, „Palestra” 1984, nr 9, s. 4; J. Palinka, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 maja 1985 r.*, OSPiKA 1986, poz. 144; A. Agopszowicz, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Palestra” 1986, nr 4, s. 15.

²⁰ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej po 1 września 2004 r.*, Warszawa 2004.

²¹ Dz.U. Nr 162, poz. 1692 z późn. zm.

Według jednego ze stanowisk, 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.²² Stanowisko to potwierdzone zostało w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., w której 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 ostateczne²³. Stanowisko, iż w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej, zdarzeniem w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej jest samo wydanie ostatecznej wadliwej decyzji, popiera także przez część przedstawicieli piśmiennictwa²⁴.

Według drugiego stanowiska, w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej, zdarzenie prawne w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej ma charakter złożony i obejmuje, oprócz decyzji wadliwej, rodzącej zobowiązanie do naprawienia szkody, decyzję nadzorczą, stanowiącą nieodzowną przesłankę dochodzenia odszkodowania. O ile bowiem źródłem szkody i odpowiedzialności Skarbu Państwa jest ostateczna decyzja nieważna lub niezgodna z prawem, to jednak dopiero ostateczna decyzja nadzorcza, stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem, jest tym zdarzeniem prawnym, które pozwala na dochodzenie roszczeń odszko-

²² 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, LEX nr 306813, w wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, LEX nr 511024, w wyroku z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09, LEX nr 527139, w wyroku z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09, LEX nr 599741 i w wyroku 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, LEX nr 554899.

²³ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144.

²⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 466–467.

dowawczych²⁵. Chwilą powstania tego zdarzenia jest dopiero chwila uzyskania przmiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą. O zastosowaniu art. 160 k.p.a. lub art. 417¹ § 2 k.c. decyduje więc czas wydania ostatecznej decyzji nadzorczej²⁶. Również w piśmiennictwie prezentowane jest 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, także decyzję nadzorczą²⁷.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, również rozważano kwestie, co należy rozumieć pod pojęciem zdarzenie prawne na gruncie art. 5 ustawy nowelizującej. W sytuacji bowiem, gdy strona poniosła szkodę 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. pojawiło się pytanie 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.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem zdarzeniem, do którego odnosi się przedmiotowa data, była jedynie decyzja poprzednia obciążona wadą nieważności i nie miało zatem znaczenia to, kiedy została stwierdzona jej nieważność. W rozumieniu art. 5 ustawy zmieniającej, zdarzeniem prawnym powodującym szkodę z tytułu wydania niezgodnego z prawem orzeczenia, było uprawomocnienie się orzeczenia obciążonego tą cechą²⁸. Stosownie do drugiego stanowi-

²⁵ Uchwałą SN z dnia 6 listopada 2008 r. III CZP 101/08, OSP 2009, nr 10, poz. 106. SN wskazał, że „ta złożona konstrukcja prawna, przewidująca konieczność zajścia kilku zdarzeń prawnych w celu otwarcia drogi umożliwiającej dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną, odpowiada pojęciu „zdarzeń i stanów prawnych” w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej.

²⁶ Uchwałą SN z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 145; wyrok SN 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; wyrok SN z dnia 3 listopada 2009 r., II CSK 247/09, LEX nr 737260; wyrok SN z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 101/09, LEX nr 536047; postanowienie SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09, „Biuletyn SN” 2009, nr 7, s. 10.

²⁷ J. Kremis, *Glosa do uchwały SN z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08*, OSP 2010, z. 3, poz. 32; J. Parchomiuk, *Glosa do uchwały SN z dnia 6 listopada 2008 r. III CZP 101/08*, OSP 2009, nr 10, poz. 106.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2009 r., I OSK 568/08, LEX nr 554899: „1. Przesłanką odpowiedzialności deliktowej jest przede wszystkim bezprawność działania lub zaniechania, z którego wynikła szkoda. A zatem w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie art. 160 k.p.a. źródłem szkody jest wydanie przez organ administracji publicznej wadliwej decyzji. 2. O możliwości stosowania do dochodze-

ska, przedmiotowa data wiąże się zarówno z wydaniem decyzji nieważnej, jak i decyzji nadzorczej. Jedynie w przypadku, gdy obydwie zostały podjęte przed dniem 1 września 2004 r., znajduje zastosowanie art. 160 k.p.a.

W wyroku z dnia 12 lutego 2009 r. NSA stwierdził, że dopiero z chwilą uprawomocnienia się decyzji nadzorczej (prejudykatu) powstaje wymagany przez ustawę stan prawny, złożony z dwóch zdarzeń prawnych, umożliwiając dochodzenie roszczenia odszkodowawczego od Skarbu Państwa za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej²⁹. W wyroku z dnia 7 maja 2009 r. NSA uznał, że jeżeli uprawomocnienie się decyzji nadzorczej nastąpiło przed dniem 1 września 2004 r., to stosownie do art. 5 ustawy nowelizującej, stosuje się przepisy dawne, a jeżeli po tej dacie, przepisy nowe³⁰.

Powyższe wątpliwości rozstrzygnięte zostały przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., w której stwierdzono, że pod pojęciem zdarzenia prawnego w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej, rozumieć należy nie tylko decyzję wadliwą, rodzącą zobowiązanie do naprawienia szkody, ale również decyzję nadzorczą, stanowiącą nieodzowną przesłankę dochodzenia odszkodowania. SN uznał, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.³¹ W cytowanej uchwale przyjęto, że właściwym trybem dochodzenia odszkodowania – bez względu na datę wydania decyzji nadzorczej – jest tylko postępowanie przed sądami powszechnymi. Stąd w tezie powołano się na art. 160 § 1-3 i 6, a pominięto § 4 i 5. Ponieważ do decyzji wadliwych, wydanych po wejściu w życie noweli z dnia 17 czerwca 2004 r. stosuje się

nia odszkodowania przepisu art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw przesądza data wydania wadliwej decyzji, będącej źródłem szkody. 3. Tryb dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym będzie miał zastosowanie do szkód wyrządzonych przez wydanie wadliwych decyzji administracyjnych po dniu 1 września 2004 r. Jeżeli zaś wadliwa decyzja ostateczna została wydana przed dniem 1 września 2004 r., zaś stwierdzenie niezgodności z prawem lub stwierdzenie jej nieważności nastąpiło po dniu 1 września 2004 r. do dochodzenia odszkodowania właściwy jest tryb przewidziany w art. 160 k.p.a.”

²⁹ Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2009 r., NSA I OSK 246/08, LEX nr 516044.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., I OSK 684/08, LEX nr 574406; wyrok NSA z dnia 24 września 2009 r., I OSK 1388/08, ONSA WSA 2011, nr 1, poz. 11.

³¹ Uchwała SN pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7–8, poz. 75.

także tryb postępowania przed sądami powszechnymi, wyłącza to obecnie dochodzenie takiej szkody w trybie administracyjnym, niezależnie od podstawy odpowiedzialności, czy to wynikającej z art. 160 k.p.a., czy art. 417¹ § 2 k.c.

Zgodnie z powołaną uchwałą, roszczenie o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

Sąd Najwyższy potwierdził ponadto, że jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., w którym TK uznał, że art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 5 Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 oraz Dz.U. 2009, nr 215, poz. 1675) w zakresie, w jakim ogranicza do rzeczywistej szkody odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, w przypadku gdy wadliwą ostateczną decyzję administracyjną wydano przed 17 października 1997 r., a) jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji³².

Warunkiem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na gruncie art. 417¹ § 2 k.c., tak jak przypadku art. 160 k.p.a., jest po pierwsze wydanie decyzji administracyjnej nieważnej lub niezgodnej z prawem, następnie wystąpienie szkody w wyniku jej wydania i wreszcie wydanie decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność wadliwej decyzji lub jej niezgodność z prawem.

Przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie art. 417¹ § 2 k.c. jest zatem wydanie ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem. W powołanej uchwale SN przesądził, że zarówno w odniesieniu do wcześniejszych decyzji, jak i zapadłych obecnie, zdarzeniem, z którym wiąże się powstanie szkody, jest wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. Do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej niezbędne jest jednak wydanie decyzji nadzorczej, stwier-

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2014 r., SK 56/12, Dz.U. 2014, poz. 607.

dzającej nieważność lub niezgodność z prawem uprzednio wydanej decyzji³³.

Ostateczna decyzja nadzorcza wiąże w sprawie o odszkodowanie, ma więc charakter prejudykatu, przesądzającego o jednej z przesłanek odpowiedzialności deliktowej – bezprawności działania organu podczas wydawania decyzji. Sąd powszechny jest zatem związany rozstrzygnięciem, że decyzja dotknięta jest wadą nieważności bądź została wydana z naruszeniem prawa, dlatego orzekanie przez sąd powszechny w tej kwestii byłoby naruszeniem kompetencji właściwego organu administracji publicznej³⁴.

O ile art. 160 k.p.a. reguluje samodzielnie kwestię przedawnienia i znajduje on zastosowanie w sytuacjach, gdy przepisy kodeksu postępowania będą stanowiły podstawę odpowiedzialności za szkody wyrządzone podjęciem przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, to odmiennie przedstawia się sytuacja, jeżeli podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwe decyzje będą stanowiły przepisy kodeksu cywilnego. W przepisach kodeksu cywilnego regulujących kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej nie zawarto bowiem odrębnych unormowań, dotyczących przedawnienia. Podstawę prawną oceny przedawnienia roszczeń stanowić będzie więc art. 442¹ § 1 k.c. Zgodnie z treścią tego przepisu roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynne niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

Zgodzić należy się z J. Parchomiukiem, że przepis ten jest zdecydowanie mniej korzystny dla poszkodowanego niż art. 160 § 6 k.p.a., albowiem pomimo, iż art. 442¹ § 1 k.c. przewiduje dłuższy, tj. dziesięcioletni termin przedawnienia, to jednak liczony od daty zdarzenia, które wywołało szkodę. Jeżeli za zdarzenie to uznane zostanie wydanie wadliwej decyzji, której nieważność następnie stwierdzono, to mając na uwadze długość prowadzenia postępowania

³³ J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2014, s. 813–814.

³⁴ Wyrok SN z dnia 6 lipca 2011 r., I CSK 512/09, LEX nr 950712: „1. Stwierdzenie przez uprawniony organ administracyjny niezgodności decyzji administracyjnej z prawem wiąże sąd w zakresie wypełnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., ale nie przesądza jeszcze o istnieniu pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności wynikających z k.c., w tym także o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego. 2. O adekwatności przyczynowo-skutkowej następstw przesądza normalny przebieg zdarzeń, weryfikowany przez sąd jego wiedzą o tych zdarzeniach w chwili orzekania, oraz zobiektywizowane kryteria wynikające z doświadczenia życiowego i zdobyczy nauki, ale także poczucie prawne sędziego”.

administracyjnego może okazać się, że roszczenie o odszkodowanie przedawni się, zanim będzie możliwe jego dochodzenie³⁵.

W związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz Ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁶ w orzecznictwie pojawiła się rozbieżność co do kwestii początku terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody, wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną, wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono decyzją właściwego ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego po tym dniu oraz przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. Powstało bowiem pytanie czy zdarzeniem prawnym, które zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. wyznacza początek terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody jest wydanie w pierwszej instancji decyzji nadzorczej, od której stronie przysługiwał wniosek do właściwego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy też dopiero wydanie kolejnej decyzji przez ten sam organ w wyniku złożenia takiego wniosku na zasadzie art. 127 § 3 k.p.a.?

Zgodnie z pierwszym poglądem, decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. jest wydana w pierwszej instancji decyzja nadzorcza ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego, nawet jeżeli strona złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w myśl art. 127 § 3 k.p.a. Jako uzasadnienie powyższego stanowiska podnoszono, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie ma cech odwołania w administracyjnym toku instancji, gdyż sprawę rozpoznaje ponownie ten sam organ, a ponadto do tego wniosku przepisy o odwołaniu stosuje się tylko odpowiednio. W omawianych orzeczeniach wskazano przede wszystkim na fakt, że art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu przed wejściem w życie noweli obejmował te decyzje, od których nie służyło stronie odwołanie w administracyjnym toku instancji. Decyzjami ostatecznymi były zatem również decyzje wydane w pierwszej instancji przez ministra lub SKO, od których strona niezadowolona nie mogła wnieść odwołania do drugiej instancji, lecz jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który to środek

³⁵ J. Parchomiuk, *Aspekty intertemporalne roszczeń odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 4, s. 59 i n. Autor zwraca uwagę, że art. 160 § 6 k.p.a. stanowił instrument prawny wykorzystywany często do podważania skutków wadliwych aktów przejęcia mienia w okresie poprzedniej formacji ustrojowej tj. decyzji wydanych kilkadziesiąt lat temu. Możliwość dochodzenia roszczeń pomimo upływu tak długiego okresu czasu było możliwe właśnie z uwagi na korzystną dla poszkodowanych regulację zawartą w § 6 k.p.a.

³⁶ Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18.

weryfikacji decyzji nie mógł być uznany za tożsamy z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji³⁷.

W orzeczeniach przeciwstawnych do ww. podnoszono, że w sytuacji, gdy od uzyskania przez decyzję cechy ostateczności zależą istotne dla strony skutki prawne, za początek biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 160 § 6 k.p.c. nie można uważać daty pierwszej decyzji nadzorczej, lecz dopiero decyzję wydaną w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Uzasadniając swoje stanowisko SN stwierdził, że o ile wykładnia językowa zdaje się przemawiać za tym, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest nadzwyczajnym środkiem, służącym na decyzję ostateczną, o tyle rezultat wykładni systemowej prowadzi do odmiennego wniosku: ponieważ art. 127 § 3 k.p.a. zamieszczony został w dziale II, rozdziale 10 k.p.a. zatytułowanym odwołania, a do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze stosuje się przepisy dotyczące odwołań od decyzji, to przyjąć trzeba, że wniosek ten ma charakter zwyczajnego środka zaskarżenia, mimo że nie wywołuje skutku dewolutywnego. Skoro wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji administracyjnej, zaś w art. 130 § 3 k.p.a. skutek ten nie został wyłączony w stosunku do wniosku złożonego o ponowne rozpatrzenie sprawy, to wstrzymanie wykonania decyzji ma zastosowanie również w razie złożenia takiego wniosku, co oznacza jego tożsamy traktowanie z odwołaniem. Nowe brzmienie art. 16 § 1 k.p.a. – po zmianie z 2010 r. – zgodnie z którym ostateczne są również te decyzje, od których nie służy wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, jedynie potwierdza przedstawioną wykładnię art. 127 § 3 k.p.c.³⁸

Wobec powyższych wątpliwości, Pierwszy Prezes SN wniósł o podjęcie przez skład 7 sędziów SN uchwały we wskazanym powyżej zakresie³⁹.

³⁷ Wyrok SN z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, LEX nr 526921; wyrok SN z dnia 6 listopada 2013 r., IV CSK 133/13, LEX nr 1413155.

³⁸ W wyrokach SN z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12, LEX 1405227 oraz z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, LEX nr 1523344.

³⁹ Wniosek Pierwszego Prezesa SN z dnia 22 lipca 2014 r., www.sn.pl. Uzasadniając pytanie, podniesiono że „celem art. 160 § 6 k.p.a. jest jednoznaczne określenie momentu początkowego terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, które konstytuuje sprawę cywilną w znaczeniu materialnym i należy do drogi sądowej przed sądami powszechnymi w postępowaniu cywilnym. Należy zatem dążyć do tego, aby terminy przedawnienia, o jakich mowa, były obliczane w sposób jednolity i z uwzględnieniem słusznego interesu osoby domagającej się odszkodowania. Niejednokrotnie bowiem zdarza się, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie pochodzi od strony, która domaga się odszkodowania, lecz od innych stron postępowania administracyjnego zmierzającego do

Uchwałą składu 7 sędziów SN z dnia 20 stycznia 2015 r. stwierdził, że jeżeli w wyniku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, strona poniosła szkodę, a właściwy minister lub samorządowe kolegium odwoławcze stwierdziło – po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r. – nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia – z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy⁴⁰.

Podsumowanie

Reforma zasad odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej, dokonana na podstawie nowelizacji kodeksu cywilnego z dnia 17 czerwca 2004 r., wprowadziła istotne zmiany w kwestii dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych. Ustalając odpowiedni tryb dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym (wydaniem decyzji administracyjnej) po wejściu w życie ustawy zmieniającej kodeks cywilny, a więc od dnia 1 września 2004 r., zastosowanie znajdują ogólne normy intertemporalne o charakterze procesowym. W dziedzinie prawa procesowego podstawową regułą interpretacyjną jest zasada bezpośredniego stosowania nowego prawa. Zgodnie z tą zasadą od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie kodeksu cywilnego (od 1 września 2004 r.) właściwe do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez delikt administracyjny, który powstał przed tym dniem, są wyłącznie

wydania decyzji nadzorczej, np. od nabywców mieszkań na nieruchomościach objętych niegdyś wywłaszczeniem, którzy dążą do wzruszenia decyzji nadzorczej w obawie przed otwarciem drogi prawnej do zwrotu nieruchomości byłym właścicielom lub ich następcom prawnym. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy może zaś dojść do merytorycznej zmiany poprzedzającej decyzji właściwego organu i np. stwierdzenia – zamiast nieważności decyzji pierwotnej – jedynie wydania jej z rażącym naruszeniem prawa ze względu na nieodwracalne skutki prawne. Wówczas dopiero sytuacja prawna strony domagającej się odszkodowania zostaje właściwie ukształtowana, bowiem ta druga decyzja stanowi właściwą przesłankę roszczenia odszkodowawczego; strona zainteresowana zwrotem wywłaszczonej nieruchomości nie może już liczyć na wydanie decyzji w tym przedmiocie, a zamiast tego wchodzi w grę jedynie domaganie się naprawienia przez organ administracji (tj. przez Skarb Państwa, którego *statio fisci* jest ów organ) wyrządzonej szkody.

⁴⁰ Uchwałą składu 7 sędziów SN z dnia 20 stycznia 2015 r. III CZP 78/14, www.sn.pl

sądy powszechne. Bez względu na datę wydania decyzji nadzorczej właściwym i wyłącznym trybem dochodzenia odszkodowania jest postępowanie przed sądami powszechnymi. Tym samym wyłączony został obecnie tryb dochodzenie odszkodowania w trybie administracyjnym, niezależnie od podstawy odpowiedzialności czy to wynikającej z art. 160 k.p.a., czy art. 417¹ § 2 k.c.

Przepis art. 160 k.p.a. stanowi podstawę odpowiedzialności za szkody wyrządzone podjęciem przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych nawet jeżeli ich nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu. Dotyczy to jednak wyłącznie art. 160 § 1 do 3 k.p.a., a także, choć z innych przyczyn – art. 160 § 6 k.p.a. Tak więc, po wejściu w życie ustawy nowelizującej kodeks cywilny, przepis art. 160 k.p.a. stosuje się tylko w zakresie dotyczącym określenia czynu niedozwolonego i przesłanek odpowiedzialności (§ 1 do 3), a także przedawnienia (§ 6). Nie stosuje się natomiast w zakresie trybu dochodzenia roszczeń (§ 4 i 5)⁴¹.

Niezależnie od powyższego zróżnicowany jest też zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za decyzje wydane przed dniem 1 września 2004 r. Strona może się bowiem domagać odszkodowania za poniesione straty oraz utracone korzyści na podstawie art. 160 k.p.a., jeśli szkoda powstała między dniem 17 października 1997 r. a dniem 31 sierpnia 2004 r. Natomiast jeśli powstała ona przed dniem 17 października 1997 r., może domagać się w tym trybie tylko odszkodowania za poniesione straty.

Abstract

The issue of pursuance of claims connected with damage inflicted by defective administrative decision was regulated by section 160 of the Administrative Procedure Code (APC) until 1 September 2004. The section was the basis for pursuance of claim in connection with ascertaining invalidity of administrative decision or a decision issued with breach of the law.

However, since 1 September 2004, i.e. after the amendment of the Civil Procedure Code (CPC) came into force, the basis for liability for damage caused by final administrative decision issued before 1 September 2004 – even if its invalidity or issuing with breach of law were established after that date – constitutes section 160 of the APC - but only in the aspect of determining the wrongful act or premisses of

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 9 października 2012 r. I OSK 1302/11, LEX nr 1233152; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r. I OSK 2063/12, LEX nr 1336360; wyrok NSA z dnia 18 marca 2014 r. I OSK 2209/12, LEX nr 1487785.

responsibility (clauses 1–3) and also prescription of claim (clause 6). It is not applicable to the procedure (mode) of pursuance of claim (clause 4&5).

In the present law, regardless of the date of issue of decision, the appropriate and only way of pursuance of claim is a lawsuit in court. This means that the administrative mode has been excluded, regardless of the basis of responsibility arising from section 160 of the APC or section 417(clause 2) of the CPC.

The range of responsibility for defective decision issued before 1 Sept 2004 has also been differentiated, since the party claiming damage can demand compensation for sustained losses and lost benefits on the basis of section 160 of the APC – if the damage was caused between 17 Oct 1997 and 31 Aug 2004. If the damage was caused before 17 Oct 1997, the party can only demand compensation for sustained losses.

Keywords: decision, damage, compensation, compensation claims process, claims expiration