



Warszawa, dnia 22 lipca 2014 r.

**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA I-4110- 6/14

**Sąd Najwyższy
Izba Cywilna**

Działając na podstawie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.; dalej: „**u.SN**”), wnoszę o podjęcie przez skład 7 Sędziów Sądu Najwyższego uchwały w przedmiocie następującego zagadnienia prawnego wywołującego rozbieżności w wykładni prawa:

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

Uzasadnienie

1. Zgodnie z art. 60 § 1 u.SN, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie. Zagadnienie prawne sformułowane w *petitum* niniejszego wniosku spełnia przesłanki wskazane we wskazanym przepisie, bowiem dotyczy ono istotnej z punktu widzenia praktyki kwestii przedawnienia roszczeń o odszkodowanie od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone decyzjami administracyjnymi wydanymi przed dniem 1 września 2004 r. Wątpliwości, które przesądzają o celowości rozpoznania niniejszego wniosku, wynikają z brzmienia art. 160 § 6 k.p.a. Wprawdzie cały art. 160 k.p.a. został uchylony z dniem 1 września 2004 r. na mocy art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), niemniej jednak, zgodnie z uchwałą SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011 z. 7-8, poz. 75), art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. znajdują nadal zastosowanie do roszczeń odszkodowawczych w związku z decyzjami wydanymi przed dniem wejścia w życie noweli, co do których stwierdzenie ich nieważności lub wydania niezgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. nastąpiło po tym dniu. Wniosek taki wynika z przeprowadzonej w tej uchwale wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., która ze względu na przepis art. 61 § 6 u.SN ma moc zasady prawnej. Chodzi zatem o problem prawny, którego aktualność trudno jest zanegować.
2. Wstępnie należy przypomnieć, iż według brzmienia art. 160 § 1 k.p.a., stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 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. W konsekwencji hipoteza normy prawnej statuowanej w pierwszej części tego przepisu wiązała możliwość dochodzenia odszkodowania za delikt administracyjny ze stwierdzeniem nieważności decyzji w myśl art. 156 § 1 k.p.a. albo – jeżeli zachodzą przyczyny przewidziane w art. 156 § 2 k.p.a. – ze stwierdzeniem wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa w oparciu o przepis art. 158 § 2

k.p.a. Zgodnie z art. 157 § 1 k.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Właściwą formą stwierdzenia, z urzędu lub na wniosek, nieważności decyzji pierwotnej lub jej wydania z rażącym naruszeniem prawa jest decyzja administracyjna, co przesądza art. 158 § 1 k.p.a.

3. Do ostatnio wymienionych decyzji – dalej określanych krótko mianem „decyzji nadzorczych” – znajdują zastosowanie przepisy rozdziału 10 kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 127 k.p.a., gdzie przyznano stronie prawo wniesienia odwołania tylko do jednej instancji (§ 1). Zasadniczo właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy (art. 127 § 2 k.p.a.). Natomiast 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 (art. 127 § 3 k.p.a.). Ze względu na to, że tzw. decyzja nadzorcza jest albo decyzją wydaną przez organ wyższego stopnia, albo – jeżeli nad organem właściwym do wydania decyzji pierwotnej nie ma organu wyższego stopnia – przez ten sam organ, który wydał decyzję pierwotną, do wydania decyzji nadzorczej z założenia stosuje się art. 127 § 3 k.p.a. W odniesieniu zatem do takich decyzji aktualny staje się problem wykładni art. 160 § 6 k.p.a. w związku z art. 16 § 1 k.p.a., bowiem do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18; dalej: **„nowela”**), w zdaniu pierwszym art. 16 § 1 k.p.a. przewidywano, że ostateczne są te decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji; natomiast po wejściu w życie tej ostatniej ustawy, tj. od dnia 11 kwietnia 2011 r., do zakresu pojęcia „decyzji ostatecznej” zaliczono również decyzje, od których nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wnioskując zatem *a contrario*, dopiero od daty wejścia w życie noweli można uważać za przesądzone, że termin przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. biegnie od daty ponownego rozpatrzenia sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji pierwotnej lub jej wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Z kolei w odniesieniu do decyzji

nadzorczych, które były wydane wcześniej, tzn. przed dniem 11 kwietnia 2011 r., tej pewności mieć nie można. W orzecznictwie ukształtowały się w związku z tym dwa konkurencyjne stanowiska.

4. Zgodnie z pierwszym poglądem, w stanie prawnym objętym zakresem zagadnienia prawnego przedstawionego w *petitum* niniejszego wniosku, 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. Stanowisko takie jest reprezentowane w wyrokach SN: z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08 oraz z dnia 6 listopada 2013 r., IV CSK 133/13 (oba urzędowo niepubl.), a także w orzecznictwie sądów powszechnych, zob. m.in. wyroki SA w Warszawie: z dnia z 14 września 2011 r. 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, I Aca 1280/12; z dnia 11 lipca 2013 r., I ACa 55/13 oraz z dnia 30 lipca 2013 r., I ACa 227/13 (wszystkie urzędowo niepubl., dostępne pod adresem <http://orzeczenia.ms.gov.pl>). W niektórych orzeczeniach wpisujących się w zarysowaną wyżej linię zastrzega się jednak, że rozumienie pojęcia „decyzja administracyjna ostateczna” budzi wątpliwości prawne (zob. wyrok SA w Poznaniu z dnia 19 marca 2014 r., I ACa 58/14, urzędowo niepubl.), co może prowadzić do pewnego złagodzenia ostatecznej oceny prawnej na korzyść osoby dochodzącej odszkodowania. Zasadnicza linia argumentacji na poparcie tego stanowiska jest następująca. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie ma cech odwołania w administracyjnym toku instancji, gdyż sprawę rozpoznaje ponownie ten sam organ. O tym, że sam ustawodawca nie traktuje wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ tak jak odwołania świadczy również to, że do tego wniosku przepisy o odwołaniu stosuje się tylko odpowiednio. W omawianych orzeczeniach przywiązuje się dużą wagę do wykładni językowej odnośnych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. 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. Jak wskazują referowane orzeczenia, ten ostatni środek weryfikacji decyzji nie mógł być uznany za tożsamy z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji. Taką konkluzję wyprowadzono z literalnego brzmienia art. 16, 127 § 3 i 160 § 6 k.p.a.

5. Stanowisko przeciwstawne do zaprezentowanego w pkt 4 uzasadnienia niniejszego wniosku znalazło wyraz w wyrokach SN: z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12 oraz z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13 (oba urzędowo niepubl.). Głosi ono, 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. Argumenty kluczowe dla jego uzasadnienia są następujące. 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 Kodeksu postępowania administracyjnego pt. „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 tożsame 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. W ostatnim z powołanych wyżej orzeczeń Sąd Najwyższy posunął się nawet do potraktowania problemu znaczenia i skutków wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jako wątpliwości „występującej w praktyce”, choć jednak na tyle istotnej, że dla przerwania dyskusji należało uzupełnić art. 16 k.p.a., dokonując zmian także w innych przepisach tego kodeksu. W wyroku o sygn. I CSK 142/13 wskazano, że znaczące dla rozstrzygnięcia kwestii jest

wybranie w nowym brzmieniu art. 16 k.p.a. rozwiązania korzystnego dla składającego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, odwołując się do potrzeby wykładni „zgodnie z poczuciem słuszności i sprawiedliwości”. Do ochrony słuszych interesów strony postępowania nadzorczego nawiązano również w uzasadnieniu wyroku o sygn. I CSK 732/12, podkreślając, że strona składająca wniosek ma prawo oczekiwać na rezultat postępowania bez obawy o negatywne dla siebie konsekwencje, zwłaszcza jeżeli dążyła do odzyskania wyłączonej nieruchomości, co było bezskuteczne ze względu na nieodwracalne skutki prawne, o jakich mowa w art. 156 § 2 k.p.a.

6. Przedstawiając własne stanowisko w przedmiocie obu konkurujących poglądów, Wnioskodawca pragnie podkreślić, że na rzecz pierwszego z nich przemawia prymat wykładni językowej nad innymi rodzajami wykładni. Ta pierwsza – zgodnie z założeniem wspólnym dla różnych gałęzi prawa – pozostaje podstawowym i pierwszoplanowym sposobem interpretacji przepisów. Dopiero wówczas, gdy w świetle wykładni językowej rodzą się uzasadnione wątpliwości co do treści normy prawnej, przy „odkodowaniu” jej treści sięgać należy po inne metody wykładni, w tym wykładnię celowościową i funkcjonalną (zamiast wielu zob. m.in. wyrok SN z dnia 22 października 1992 r. III CRN 50/92, OSNCP 1993, z. 10; uchwała SN z dnia 1 grudnia 1998 r., III CZP 47/98, OSNC 1999 z. 5, poz. 89; postanowienie SN z dnia 30 października 1997 r., V KZ 132/97, OSNKW 1997 z. 11-12, poz. 101). W tym sensie można postrzegać te ostatnie rodzaje wykładni jako subsydiarne (por. uchwałę SN z dnia 20 czerwca 2000, I KZP 16/00, OSNKW 2000, z. 7-8, poz. 60; wyrok SN z dnia 22 października 1992 r., III ARN 50/92, OSNCP 1993 z. 10, poz. 181), jakkolwiek z zastrzeżeniem, że jest możliwe jednoznaczne ustalenie w ten sposób treści normy prawnej oraz że rezultaty wykładni językowej nie sprzeciwiają się ważnym wartościom konstytucyjnym (por. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000, K 25/99, OTK 2000 z. 5, poz. 141; wyrok TK z dnia 24 listopada 2003, K 26/03, OTK-A 2003 z. 9, poz. 95). Należy również podkreślić znaczenie tzw. dyrektywy konsekwencji terminologicznej ustawodawcy, która – jakkolwiek nie w sposób absolutny – zakazuje jednak co do zasady przyjmowania wieloznaczności wyrażeń w języku prawnym, a zatem nie dopuszcza nadawania bez wystarczająco doniosłych przesłanek temu samemu zwrotowi odmiennych znaczeń w kontekście różnych przepisów (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 104). Z tego

punktu widzenia trudno byłoby oczywiście zakładać, że na użytek art. 160 § 6 k.p.a. ustawodawca zamierzał przyjąć inne znaczenie zwrotu „decyzja ostateczna”, niż to wynika z art. 16 § 1 k.p.a. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie dotyczącym zmiany brzmienia tego przepisu (zob. druk sejmowy VI kadencji nr 2987, s. 1-2) mogłoby wskazywać na to, że zamysłem projektodawców nie była jedynie klaryfikacja, lecz nowelizacja o charakterze merytorycznym. W powołanym dokumencie podkreślono bowiem, że decyzje niepodlegające zaskarżeniu odwołaniem mają charakter ostateczny, istnieją natomiast wątpliwości odnośnie do ich skutków prawnych w stosunku do organów administracji publicznej, ponieważ te ostatnie – w przypadku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 130 § 2 k.p.a. – zwykle odmawiają nadania decyzjom klauzuli ostateczności. Z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej te kwestie wydają się zaś prawnie obojętne.

7. Z drugiej jednak strony należy brać pod uwagę, że wbrew sugestiom płynącym m.in. z uzasadnienia wyroków SN o sygn. V CSK 204/08 oraz IV CSK 133/13 (zob. wyżej pkt 4 uzasadnienia wniosku), w doktrynie i orzecznictwie dotyczącym postępowania administracyjnego bynajmniej nie brakuje wypowiedzi wskazujących na to, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o jakim mowa w art. 127 § 3 k.p.a., stanowi środek odwoławczy, a nie nadzwyczajny środek zaskarżenia albo tzw. remonstrację. Co więcej, przed wspomnianą nowelizacją k.p.a. z dnia 3 grudnia 2010 r. (zob. wyżej pkt 3 uzasadnienia wniosku) nawet ci autorzy, którzy skłonni byli sytuować wniosek o ponowne rozpatrzenie jako pojęcie niemieszczące się w zakresie „odwołania w administracyjnym toku instancji”, czynili to z zastrzeżeniem, że wniosek stanowi co najmniej odpowiednik odwołania. Wiele wypowiedzi doktrynalnych wskazywało wręcz na „nieostateczną ostateczność” decyzji wydanej w pierwszej instancji przez organ wskazany w art. 127 § 3 k.p.a. (J. Borkowski) albo usiłowano – i to wbrew literze ówczesnego art. 16 § 1 k.p.a. – kwalifikować decyzję pierwszej instancji, od której przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie, jako nieostateczną (J. Zimmermann). Referując poglądy innych autorów wyrażane jeszcze przed rzezoną nowelizacją, Z. Kmiecik przekonująco dowodzi, że ulokowanie art. 127 § 3 k.p.a. w rozdziale kodeksu zatytułowanym w liczbie mnogiej: „Odwołania” jest

nieprzypadkowe. Brak cechy dewolutywności wniosku nie pozbawia go zatem charakteru środka odwoławczego w postępowaniu administracyjnym, ponieważ jest on wywołany ograniczeniami natury organizacyjnej (ustrojowej), które same w sobie nie mogą podważać prawa strony do dwukrotnego, merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Z aprobatą powołuje się on na pogląd J. Zimmermanna, iż wniosek uruchamia „swoisty (spłaszczony) tok instancji” w procedurze administracyjnej (Z. Kmieciak, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja?)*, „Państwo i Prawo” 2008 z. 3, s. 26-27). Kategoryczność twierdzenia o ostatecznym charakterze decyzji pierwszoinstancyjnej ministra lub SKO zdaje się również podważać judykatura z okresu poprzedzającego zmiany art. 16 § 1 k.p.a. (zob. wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, OTK-A 2008 z. 10, poz. 178; uchwała Składu 7 Sędziów NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, ONSAiWSA 2007 z. 3, poz. 61), a także dość oczywisty argument, iż gdyby istotnie pierwsza decyzja organu, o jakim mowa w art. 127 § 3 k.p.a., była ostateczna, przecież oznaczałoby to w istocie, że w tej samej sprawie są wydane kolejno dwie decyzje ostateczne, co w konsekwencji sprzeciwiałoby się powadze rzecz osądzonej i uzasadniałoby stwierdzenie nieważności decyzji nadzorczej, wydanej w wyniku rozpatrzenia wniosku w myśl art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

8. Zdaniem Wnioskodawcy, przy rozpoznaniu niniejszego wniosku niezbędne wydaje się również wzięcie pod rozwagę względów natury celowościowej oraz prokonstytucyjna wykładnia art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny... (zob. pkt 1 uzasadnienia wniosku). Wykładnia językowa nie może być traktowana jako jedyny i decydujący rodzaj wykładni, kiedy osiągnane w jej wyniku rezultaty są oczywiście niesłuszne. 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 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.

9. Co więcej, dokonując wykładni przepisu k.p.a. nie można pomijać również zasad konstytucyjnych, a to: ochrony własności i prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie (art. 21 Konstytucji RP), równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP), ogólnego prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP), a także powszechnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP). Nawet zakładając, że zmiana brzmienia art. 16 § 1 k.p.a. miała charakter merytoryczny, a nie klaryfikacyjny, trudno wytłumaczyć, na podstawie jakiego kryterium powinno nastąpić zróżnicowanie sposobu obliczania terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do dwóch grup adresatów normy art. 160 § 6 k.p.a. – tzn. poszkodowanych decyzjami wydanymi przed 1 września 2004 r., którzy uzyskali decyzję nadzorczą przed dniem 11 kwietnia 2011 r. albo później. Wykładnia przyjęta w większości powołanych wyżej orzeczeń prowadzi, w odniesieniu do pierwszej grupy, do faktycznego skrócenia terminu przedawnienia i do ograniczenia, a wręcz wyeliminowania, możliwości uzyskania odszkodowania. Argumenty powoływane na rzecz uwzględnienia pierwszej decyzji nadzorczej ministra lub SKO jako decyzji ostatecznej prowadzą się jedynie do wykładni językowej art. 160 § 6 k.p.a. w związku z art. 16 § 1 k.p.a. przed nowelizacją i art. 127 § 3 k.p.a., co wydaje się dalece

niewystarczające, gdyż nie wiadomo, jaki ważny interes publiczny (art. 31 ust. 3 Konstytucji) mógłby uzasadnić wspomniane ograniczenie.

10. Z powyższych względów wniosek o podjęcie uchwały w przedmiocie przedstawionego wyżej zagadnienia prawnego wywołującego rozbieżności w wykładni prawa należy uznać za konieczny i uzasadniony.