

Antoni Agopszowicz

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 maja 1985 r. II CR 121

Palestra 32/1-2(361-362), 128-133

1988

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

wo o adwokaturze możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego generalnie wyłączyło albo też przewidywało swoisty tryb kontroli (np. zawsze tylko skarga do Sądu Najwyższego).

Konkludując, należy przyjąć, że na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 138 1 ust. 1 k.p.a. w zw. z art. 47 ust. 2 p.o.a., które nie uwzględniła odwołania od uchwały organu adwokatury odmawiającej wpisu na listę adwokatów, przysługuje zainteresowanej osobie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na zasadach i w trybie przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego.

Andrzej Walkosz

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

1.

G L O S A

do wyroku Sądu Najwyższego
z dnia 3 maja 1985 r.
II CR 121/85

Teza glosowanego wyroku ma brzmienie następujące:

Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo na skutek stwierdzenia nieważności takiej decyzji, przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę z mocy art. 160 k.p.a. Przepis ten odsyła — jeżeli chodzi o odszkodowanie — do przepisu art. 417 k.c., normującego odpowiedzialność Skarbu

Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Stosownie do art. 160 § 1 k.p.a. stwierdzenie przez organ administracyjny nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności.

1. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nakładające na organy administracji państwowej odpowiedzialność za wyrządzoną

przez nie szkodę zrodziły już wiele wątpliwości w literaturze.¹ Dotyczą one między innymi znaczenia norm odsyłających do kodeksu cywilnego,

¹ Por. A. Agopszowicz: Odpowiedzialność za szkodę według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Zagadnienia proceduralne w administracji, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 29 i n.; tegoż: Normy w kodeksie postępowania administracyjnego odsyłające do kodeksu cywilnego (artykuł dyskusyjny), Pałestra 1985, nr. 10, s. 14 i n. oraz wskazaną tam literaturę. Por. również R. Stępkowski: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy, Ossolineum 1985 oraz A. Szpunar: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, Warszawa 1985.

zawartych w art. 160, 161, 215 i 216 k.p.a. Pomijając dalej idące rozbieżności, można wyróżnić dwie możliwości rozumienia wspomnianych przepisów.² Jedna wychodzi z założenia, że podstawy odpowiedzialności należy szukać w kodeksie cywilnym — i po tej linii rozumowania poszedł SN w głosowanym wyroku uznając, że stanowi ją art. 417 k.c. Druga natomiast przyjmuje, że podstawę odpowiedzialności poszczególne przepisy kodeksu postępowania administracyjnego regulują w sposób autonomiczny, odsyłając do tych postanowień kodeksu cywilnego, które dotyczą odszkodowania (dyspozycji), jeżeli one same nie normują tej kwestii odmiennie.³ Głosowany wyrok stanowi dobrą okazję do tego, aby przyjrzeć się konsekwencjom przyjętej przez SN wykładni.

Sąd Najwyższy orzekł w sprawie, w której szkoda powstała na skutek wydania decyzji nieważnej (art. 156 § 1 k.p.a.), miał więc na względzie art. 160 § 2 k.p.a., według którego „do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego z wyłączeniem art. 418 k.c.”, uznał zatem, że przepis ten odsyła do art. 417 k.c. Sąd Najwyższy pominął jednak wątpliwość, jakie znaczenie może mieć to odesłanie, skoro art. 417 k.c. reguluje podstawę odpowiedzialności za szkodę, ale nie zawiera niczego, co mogłoby rozstrzygnąć o sposobie naprawie-

nia tej szkody i o zakresie tego obowiązku; SN zajął się natomiast podstawową przesłanką tej odpowiedzialności, mianowicie winą funkcjonariusza państwowego, uznając, że wydanie decyzji nieważnej jest zawsze bezprawne i zawinione, co uzasadnia zastosowanie art. 417 k.c. jako podstawy odpowiedzialności.

Narzuca się więc pytanie, jak SN rozstrzygnąłby sprawę, gdyby funkcjonariuszowi państwowemu nie można było przypisać winy, nawet w formie dość swobodnych domniemań. Taką możliwość zakłada art. 160 § 1 k.p.a., rozróżnia on bowiem szkodę wyrządzoną wydaniem decyzji nieważnej od szkody wyrządzonej stwierdzeniem nieważności takiej decyzji. W tym drugim wypadku przyczynę szkody powinien stanowić akt administracyjny nie dotknięty żadną wadą, a więc ani bezprawny, ani tym bardziej zawiniony. Nie ulega, moim zdaniem, wątpliwości, że w obu tych wypadkach szkoda musi pozostawać w związku przyczynowym z innym zdarzeniem, zawsze jednak wyrządzenie takiej szkody rodzi obowiązek jej naprawienia. Wprawdzie zdaniem E. Łętowskiej normalna więź przyczynowa istnieje w obu tych wypadkach pomiędzy wydaniem aktu wadliwego a szkodą,⁴ jednakże pogląd ten nie wydaje się przekonywający, można bowiem sobie łatwo wyobrazić sytuację, w

² Tak E. Łętowska: Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PIP 1980, nr 4, s. 53 oraz Głosa do wyroku SN z 7.VIII.1981 r. IV CR 260/81, OSPIKA 1982, z. 5-6, s. 171.

³ Za którą to wykładnią opowiedziałem się w artykule pt.: Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego (artykuł dyskusyjny), Palestra 1988, nr 4, s. 15 i n.

⁴ E. Łętowska: op. cit. „Odpowiedzialność (...)”, s. 57.

której wydanie tego aktu nie spowoduje żadnej szkody, natomiast wyrządzi ją dopiero stwierdzenie jego nieważności. Tak bywa niekiedy, gdy pozwolenie na budowę zostaje uznane za nieważne po jej rozpoczęciu.⁵

Gdzie więc należy poszukiwać w takim wypadku podstawy odpowiedzialności? Powstają tu dwie możliwości: albo uznać, że na gruncie art. 417 k.c. wina nie stanowi przesłanki odpowiedzialności, albo że art. 417 k.c. nie stanowi podstawy odpowiedzialności, albowiem wszystkie jej elementy określone zostały w art. 160 § 1 k.p.a. W warunkach związanej Sądu wytycznymi z 15.II.1971 r.⁶ możliwa do przyjęcia wydaje się tylko ta ostatnia możliwość.

Można wprawdzie podnieść zarzut, że okoliczności te pozbawione są znaczenia w niniejszej sprawie. Nie wydaje się jednak dopuszczalna taka wykładnia art. 160 § 2 k.p.a., która w jednym wypadku prowadziłaby do uznania, że podstawą odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w sposób określony w art. 160 § 1 k.p.a. stanowi art. 417 k.c., w drugim zaś — nie, albo że w tym drugim wypadku odpowiedzialność w ogóle nie powstaje z braku winy. Nie bez znaczenia też jest okoliczność, że art. 160 § 2 k.p.a. nie dopuszcza żadnej modyfikacji przepisów kodeksu cywilnego stosowanych do objętego nim zakresu odniesienia, albowiem nie zezwala na stosowanie ich odpowiednio.

Wywody te można wreszcie wes-

przeć uwagą, iż istnieje wyraźna różnica pomiędzy normą odsyłającą zawartą w art. 153 § 1 k.p.a. a normą art. 160 § 2 k.p.a. Powstaje więc pytanie, na czym by ta różnica polegała, gdyby przyjąć wykładnię zastosowaną w głosowanym wyroku, a więc uznać, że ten ostatni przepis odsyła do podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej określonych w kodeksie cywilnym, gdyż nie oznacza to niczego innego, jak odesłania do „zasad” odpowiedzialności tam normowanych, i pod tym względem nie ma sporów w literaturze. Znowu więc pojawia się wątpliwość, czy dopuszczalna jest taka interpretacja wspomnianych przepisów, która przechodząc do porządku nad różnicą w ich treści, prowadziłaby do wniosku, że w obu wypadkach chodzi o to samo.

2. Sąd Najwyższy uznał, iż spełniona została również druga przesłanka założona w art. 417 k.c., a mianowicie że szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego „przy” wykonywaniu powierzonej mu czynności. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że hipoteza art. 160 § 1 k.p.a. nie jest zbieżna w tym zakresie z treścią art. 417 k.c., przepis ten bowiem wymaga, ażeby szkoda powstała „na skutek” wydania decyzji, i pod tym względem jest on zbieżny z treścią art. 418 §1 k.c., a nie art. 417 § 1 k.c.

Wprawdzie zarówno doktryna jak i orzecznictwo przechodzi nad tymi różnicami do porządku dzien-

⁵ Tego rodzaju sytuacje mają miejsce często na terenach górniczych wskutek braku uzgodnienia decyzji z okręgowym urzędem górniczym, wymaganym przez art. 37 ust. 1 pr. górn.

⁶ Uchwała Izby Cywilnej SN z 15.II.1970

r. III CZP 33/70, OSN 1971, nr 4, poz. 69.

nego,⁷ jednakże powstaje pytanie, czy trafnie. Z językowego bowiem punktu widzenia nie ulega wątpliwości, że termin „na skutek” wyraża myśl, iż związek przyczynowy musi istnieć pomiędzy decyzją (orzeczeniem, zarządzeniem) a szkodą, podczas gdy termin „przy” oznacza, iż nie chodzi o konsekwencje tej decyzji, lecz czynności jej towarzyszącej. Z tego samego punktu widzenia niepoprawne są również poglądy usiłujące terminowi „przy” przeciwstawić takie zwroty, jak „przy okazji” i „przy sposobności”, w istocie bowiem zakresy tych pojęć przedstawiają się tak do siebie jak wycinki koła do koła, a nie jak dwa czy trzy odrębne koła nie posiadające punktów stycznych. Dodanie bowiem słów „okazja” lub „sposobność” oznacza tylko zacieśnienie zakresu słowa „przy” i nic więcej.⁸

W tym też kontekście wydaje się bardziej zrozumiałe, dlaczego art. 160 § 2 k.p.a. wyłącza zastosowanie art. 418 k.c. Dzieje się tak — być może — właśnie dlatego, że w omawianym zakresie hipotezy obu tych przepisów są zbieżne ze sobą. Chodzi więc o usunięcie wątpliwości, w jakiej pozostają one do siebie relacji.⁹ Nie ulega natomiast kwestii, że zarówno art. 418 k.c., jak i art. 417 k.c. nie zawierają niczego, co mogłoby w jakimś stopniu rozstrzygać o sposobie naprawienia

szkody i o zakresie tego obowiązku. Jeżeli więc chodzi o pierwszą część zdania, to może ona oznaczać tylko odesłanie do tych przepisów kodeksu cywilnego, które dotyczą odszkodowania (dyspozycji), a nie do tych, które regulują podstawę odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Skoro zaś w omawianej sprawie nie budzi wątpliwości, że szkoda powstała „na skutek” wydania decyzji nieważnej, to nie może znaleźć zastosowania art. 417 § 1 k.c., nie ma tu bowiem związku pomiędzy jakimś zdarzeniem towarzyszącym tej decyzji a szkodą.

Zdaję sobie sprawę z tego, że proponowana wykładnia zmusza do rewizji panujących poglądów na wzajemny stosunek art. 417 i 418 k.c., nie jest to jednak zagadnienie, które wymaga rozwinięcia w ramach niniejszej glosy.

3. Zasadniczy sprzeciw budzi natomiast twierdzenie, że stosunek prawny, z którego wynika rozszczenie o odszkodowanie dochozone w niniejszym sporze, ma charakter cywilny. Wszak nie ulega wątpliwości, iż art. 160 § 1 k.p.a. zakłada, że szkoda została wyrządzona aktem władczym organu administracji państwowej. Nie ma i być nie może wymaganej równości pomiędzy stronami tego stosunku. Nic się też w tym układzie nie zmienia tylko z tej przyczyny, że jednocześnie norma prawna nakła-

⁷ Szerzej na ten temat A. Agopszowicz: Jeszcze o odpowiedzialności państwa za jego funkcjonariuszy (artykuł dyskusyjny), *Paestra* 1984, nr 7-8, s. 10 i n.

⁸ Por. tytułem przykładu charakterystyczny w tym względzie pogląd M. Iżkowskiego w glosie do wyroku SN z 4.V.1982 r. IV CR 83/82, NP 1984, nr 1, s. 138 („Szkoda musi być normalnym, typowym następstwem działania podjętego w ramach zakreślonych w zezwoleniu. Musi powstać «przy wykonywaniu», a nie «przy okazji» wykonania aktu administracyjnego”).

⁹ Pytanie bowiem, czy i kiedy rozstrzygałby tę kwestię art. 421 k.c., może budzić wątpliwości — podobnie jak w odniesieniu do art. 181 k.p.a.

da na ten organ obowiązek naprawienia wyrządzonej w ten sposób adresatowi aktu administracyjnego szkody.

Za takim poglądem przemawia też terminologia zastosowana w kodeksie postępowania administracyjnego, skoro odszkodowanie nie przysługuje w myśl art. 160 § 3 k.p.a. od Skarbu Państwa, jak to błędnie orzekł SN, lecz od organu, który wydał decyzję nieważną. Chodzi zaś o organ administracji państwowej w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a., a nie o organ w znaczeniu, w jakim posługuje się nim art. 416 k.c. Sądy powszechnie natomiast są właściwe do rozpoznania sporów wynikłych z takich stosunków nie dlatego, że sprawa jest cywilna, lecz dlatego, że art. 160 § 5 k.p.a. taką im kompetencję — jako wyjątek od zasady — nadaje.

Aczkolwiek istnieją poglądy, które przyjmują, że każdy stosunek odszkodowawczy ma z zasady charakter cywilny,¹⁰ to jednak na gruncie art. 160 § 1 k.p.a. nie można ich zaakceptować. Trzeba by bowiem założyć, że z chwilą wyrażenia szkody władczy akt or-

ganu administracji państwowej przemienia się w czynność cywilnoprawną¹¹ albo że powstałe z takiego stosunku roszczenie kieruje się przeciwko podmiotowi prawa cywilnego, a nie przeciwko organowi administracji państwowej (podmiotowi prawa administracyjnego).¹² I do jednego, i do drugiego brak jednak podstaw.

Można też spotkać się z zapatrywaniem, że treść art. 160 § 2 k.p.a. wskazuje na to, iż chodzi o sprawę cywilną.¹⁴ Moim zaś skromnym zdaniem jest wręcz odwrotnie, gdyby bowiem chodziło o roszczenie wynikające ze stosunku cywilnoprawnego, to jakiegokolwiek odesłanie do kodeksu cywilnego byłoby zbędne.

4. Nie jest też trafny pogląd, że decyzji wydanej przez organ administracji państwowej w sprawie o odszkodowanie nie można traktować jako decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a., albowiem stanowi ona jedynie „wypowiedź” organu w sprawie indywidualnej. Jest to całkowicie sprzeczne zarówno z treścią art. 160 § 5 k.p.a., z którego wynika, że przyznanie odszkodowania następuje w postaci decy-

¹⁰ Por. E. Łętowska: Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji (w:) System prawa administracyjnego, t. III, Ossolineum 1978, s. 480 oraz wskazaną tam literaturę i orzecznictwo.

¹¹ Można by z powodzeniem twierdzić, że decyzja nieważna nie jest w sensie materialnoprawnym aktem administracyjnym, nie oznacza to jednak, że tym samym staje się czynnością cywilnoprawną. W żadnym jednak razie nie dałoby się poglądu takiego uzasadnić w odniesieniu do decyzji stwierdzających nieważność decyzji pierwotnej.

¹² Nie podzielam poglądu, że poszczególne organy administracji państwowej nie mają w postępowaniu sądowym zdolności sądowej, a jedynie podejmują czynności za Skarb Państwa (tak W. Siedlecki: Glosa do postanowienia SN z 18.X.1982 r. IV CZ 130/82, OSPIKA 1983, z. 7—8, poz. 155). Pogląd ten jest trafny tylko przy założeniu, że roszczenie o odszkodowanie wynika ze stosunku cywilnoprawnego, jak to zresztą Sądy przyjęły (moim zdaniem błędnie) zarówno w głosowanym wyroku jak i w cytowanym postanowieniu SN.

¹⁴ Tak np. E. Łętowska: Glosa do wyroku SN z 7.VIII.1981 r. (zob. przyp. 2).

zji, jak i z treścią art. 104 § 2 k.p.a., stosownie do którego organ administracji państwowej może rozstrzygnąć sprawę co do jej istoty lub zakończyć postępowanie w danej instancji tylko w postaci decyzji. Okoliczność natomiast, czy od takiej decyzji przysługuje odwołanie, nie może mieć żadnego wpływu na ocenę, z jakiego rodzaju aktem administracyjnym mamy do czynienia, nie są bowiem obce kodeksowi postępowania administracyjnego takie decyzje, od których odwołanie nie przysługuje (por. art. 127 § 3 k.p.a.), a które mimo to nie tracą charakteru decyzji w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. Pogląd ten znajduje wsparcie w art. 107 § 1 k.p.a., gdzie mowa o decyzji, w związku z którą może być wniesione powództwo.

Jeżeli więc strona poszkodowana zwróciła się do właściwego organu administracji o odszkodowanie, to organ ten nie zajął stanowiska w tej sprawie, to nie zostały spełnione przesłanki założone w art. 160 § 4 i 5 k.p.a. (w tekście błędnie podano art. 156 k.p.a.) i nie została otwarta droga postępowania sądowego.¹⁴ Inaczej natomiast jest wtedy, gdy organ ten odmówił przyznania odszkodowania.

Jest charakterystyczne, że na gruncie prawa wodnego, które w sprawach o odszkodowanie normuje podobny tryb postępowania, nigdy nie powstała wątpliwość, czy organ administracji państwowej orzeka w formie decyzji, czy w ja-

kiej innej, bliżej nie określonej formie, zwłaszcza że od takiej decyzji w zakresie, w jakim nie dotyczy ona odszkodowania, przysługuje odwołanie do organu administracji państwowej wyższego stopnia w normalnym trybie postępowania regulowanym kodeksem postępowania administracyjnego.¹⁵ Nie sposób przecież przyjąć, że np. pozwolenie wodnoprawne jest w części decyzją organu administracji państwowej, a w części, w jakiej orzeka o odszkodowaniu, oświadczeniem woli Skarbu Państwa, aczkolwiek pod rządem wspomnianego prawa (inaczej niż w wypadkach normowanych art. 160 § 1 k.p.a.) roszczenie o odszkodowanie może wynikać zarówno ze stosunku cywilnoprawnego jak i stosunku administracyjnoprawnego, z większym więc zapewne uzasadnieniem można by twierdzić, że postępowanie administracyjne ma na celu ugodowe załatwienie sprawy.

Na gruncie natomiast prawa wodnego powstało pytanie, czy sąd władny jest rozstrzygnąć spór tylko w granicach rozpoznanych przez organ administracji państwowej, czy też może wyjść poza te granice. W ogólnych zarysach sprawa jest znana i nie ma powodu do poświęcenia jej większej wagi. Nie ukrywam, że zawsze byłem zwolennikiem poglądu, że możliwość taka nie istnieje.¹⁶

Antoni Agopszowicz

¹⁴ Istniały natomiast podstawy do wniesienia skargi na bezczynność organu administracji w trybie art. 216 k.p.a.

¹⁵ Tak trafnie NSA w pkt 2 postanowienia z 9.II.1981 r. SA 490/81 (ONSA 1981, nr 1, poz. 11).

¹⁶ Por. moją głośną uchwałę SN z 20.V.1969 r. III CZP 20/69 (OSPiKA 1970, z. 12, poz. 246).