

Józef Kremis

Odpowiedzialność odszkodowawcza za decyzje administracyjne według kodeksu postępowania administracyjnego

Palestra 28/9(321), 4-21

1984

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.

wokackiej w Gdańsku, a później sędzią dyscyplinarnym. Prowadzi wykłady dla aplikantów. Mieszka ciągle w Gdyni, lecz uczuciowo związany jest bez przerwy z Warszawą, którą często, zwłaszcza na początku, odwiedza.

Zmarł w dniu 10 sierpnia 1984 r. Pochowany został na Powązkach w rodzinnym grobie obok swego wielkiego ojca Adolfa Suligowskiego.

adw. Z. Krzemiński

JÓZEF KREMIS

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA ZA DECYZJE ADMINISTRACYJNE WEDŁUG KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

W opracowaniu podjęta zostaje próba określenia zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem decyzji administracyjnej oraz ustalenia, w jakim stopniu nowe ujęcia legislacyjne zawarte w k.p.a. zmodyfikowały dotychczasowy stan prawny w tym zakresie.

I. Uwagi wstępne

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy-Kodeks postępowania administracyjnego¹ wprowadziła istotne zmiany w sferze odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone decyzjami administracyjnymi. Nowela styczniowa przyniosła cztery przepisy regulujące odpowiedzialność oszkodowawczą za decyzje² a zamieszczone: w art. 153 k.p.a. dotyczącym odpowiedzialności za decyzje dotknięte wadami powodującymi wznowienie postępowania administracyjnego, w art. 160 k.p.a., normującym skutki odszkodowawcze decyzji nieważnej, w art. 215 k.p.a., określającym odszkodowawcze następstwa sądowej (tj. NSA) kontroli decyzji administracyjnych, oraz w art. 161 k.p.a., przewidującym roszczenia odszkodowawcze w wypadku uchylecia lub zmiany decyzji przez naczelnny organ administracji państwowej. Ostatni przepis wykracza poza zakres naszego opracowania, gdyż obejmuje decyzje legalne,³ które ze

¹ Dz. U. Nr 4, poz. 8; tekst jednolity k.p.a. — Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26.

² Z literatury dotyczącej odpowiedzialności według przepisów k.p.a. zob. E. Łętowska: Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1980, nr 4, s. 47 oraz (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji, Warszawa 1980, s. 150; taż: Odpowiedzialność oszkodowawcza za tzw. „milczenie administracji” (w:) Studia z prawa cywilnego, Warszawa—Łódź 1983, s. 135; T. Barnat: Roszczenia odszkodowawcze w kodeksie postępowania administracyjnego, PUG 1980, nr 11, s. 313.

³ Por. J. Boć: Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji, Wrocław 1971; E. Łętowska: Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej (w:) Studia z prawa zobowiązań, Warszawa—Poznań 1979, s. 83; taż: Odpowiedzialność oszkodowawcza administracji (w:) System prawa administracyjnego, Ossolineum 1978, t. III, s. 452.

względu na szczególne okoliczności, a nie ze względu na sprzeczność z prawem zostają uchylone lub zmienione.

Odpowiedzialność odszkodowawczą za decyzje administracyjne należy widzieć w świetle unormowań odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Taka płaszczyzna badawcza na gruncie ustawodawstwa polskiego znajduje uzasadnienie zarówno w argumentach natury historycznej (przynależność podstawowych uregulowań odpowiedzialności odszkodowawczej państwa do prawa cywilnego), jak i w aktualnych rozwiązaniach legislacyjnych (uregulowanie odpowiedzialności za orzeczenia lub zarządzenia w k.c., odesłania zawarte w przepisach k.p.a. do zasad odpowiedzialności sformułowanych w k.c.).

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone decyzjami administracyjnymi charakteryzuje się wieloma ograniczeniami i wyłączeniami w porównaniu z odpowiedzialnością za inne działania organów administracji państwowej.⁴ Również przepis art. 418 k.c., który stanowi podstawę odpowiedzialności za orzeczenia lub zarządzenia, uzależnia odszkodowanie od: 1) kwalifikowanego (ściganego w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego) naruszenia prawa przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia oraz 2) stwierdzenia winy sprawcy szkody wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznania winy przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Niełatwe dla poszkodowanego sposoby stwierdzenia winy funkcjonariusza oraz nie zawsze właściwa wykładnia art. 418 k.c. (zwłaszcza rozszerzające ujmowanie „orzeczenia lub zarządzenia”) spowodowały, że przepis ten nie stanowił w zasadzie podstawy wyroków zasądzających odszkodowanie od Skarbu Państwa.⁵ Uregulowanie odpowiedzialności odszkodowawczej za decyzje administracyjne w znowelizowanym k.p.a. zrodziło się z potrzeby odblokowania art. 418 k.c., co podkreślano nie tylko w cywilistyce, lecz także w nauce prawa administracyjnego.

Analiza odpowiedzialności za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji wymaga na początku odpowiedzi na dwa istotne pytania: 1) za co dany podmiot odpowiada? 2) kto, za kogo i wobec kogo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą?

II. Zakres odpowiedzialności według przepisów k.p.a.

1. Przedmiotowy zakres odpowiedzialności

a) Decyzja administracyjna

Z katalogu prawnych form działania administracji państwowej w ujęciu przepisów art. 153, 160 i 215 k.p.a., źródłem szkody staje się jedna z form o charakterze władczym — decyzja administracyjna. Jeżeli przepisy k.c. o odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych, w szczególności art. 417 i 418 k.c., obejmują swym zakresem odpowiedzialność za szkody wyrządzone wszelkimi formami działania organów administracji, to omawiane przepisy k.p.a. dotyczą szkód spowodowanych taką działalnością administracji, która przybiera postać de-

⁴ Zob. J. Kosik: Zasady odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów, Wrocław 1961; tenże: Przedmiotowy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody na podstawie art. 418 kodeksu cywilnego, SC 1968, t. XI, s. 3; tenże: Odpowiedzialność za funkcjonariuszy państwowych w kodeksie cywilnym z perspektywy trzydziestolecia, PiP 1974, s. 91; A. Szpunar: Tendencje rozwojowe odpowiedzialności Skarbu Państwa (w:) Studia z prawa zobowiązań, Warszawa—Poznań 1979, s. 135.

⁵ Zob. J. Dąbrowa: W sprawie odpowiedzialności państwa za szkody — Nad projektem k.p.a., PiZ 1980, nr 2, s. 5.

czyli administracyjnej. Cechami decyzji jako szczególnego rodzaju aktu administracyjnego są: wydanie jej w sprawie indywidualnej, której przedmiotem są konkretnie oznaczone prawa i obowiązki danego podmiotu, a następnie wydanie jej w sprawie dotyczącej indywidualnie, imiennie oznaczonego podmiotu oraz wydanie przez organ administracji państwowej.⁶ Przepisy k.p.a. nie obejmują więc odpowiedzialności za wszelkiego rodzaju akty administracyjne, nie dotyczą bowiem odpowiedzialności za normatywną działalność administracji, za szkody wyrządzone aktem administracyjnym generalnym.

Umieszczenie przepisów o odpowiedzialności za szkody wyrządzone decyzjami administracyjnymi w k.p.a. wpływa bezpośrednio na zakres przedmiotowy tej odpowiedzialności. Przepisy art. 153, 160 i 215 k.p.a. będą właściwe dla tych decyzji, które zostały wydane przez organy administracji na podstawie odpowiednich przepisów prawa materialnego w trybie k.p.a. (w zakresie stosowania ogólnej procedury administracyjnej). O właściwości tej decydują więc dwie przesłanki, które muszą wystąpić kumulatywnie: 1) sprawa musi być objęta zakresem stosowania do niej przepisów k.p.a. oraz 2) sprawa musi być zakończona decyzją administracyjną. Wnioskując *a contrario*, w sprawach, w których ogólna procedura administracyjna (k.p.a.) nie ma zastosowania, lub w sprawach nie rozstrzyganych decyzją administracyjną, odpowiedzialność za szkody nie będzie oparta na przepisach k.p.a. W takich wypadkach podstawę ewentualnego obowiązku naprawienia szkody stanowić mogą ogólne zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy (w szczególności art. 417 i 418 k.c.) lub przepisy szczególne w rozumieniu art. 421 k.c.

Odszkodowawcze przepisy k.p.a. są unormowaniami szczególnymi w stosunku do art. 417—420 k.c., umieszczenie zaś ich w k.p.a. określa zakres ich stosowania. Po pierwsze — jako przepisy szczególne nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a po drugie — w braku szczególnego uregulowania zasięg ich nie może być szerszy niż zakres stosowania k.p.a. Nie można więc w zasadzie do decyzji wydanych poza obrębem k.p.a. stosować przepisów k.p.a. o roszczeniach odszkodowawczych, gdyż zasięg spraw, do rozstrzygnięcia których stosuje się ogólną procedurę administracyjną, określa również sferę zastosowania przepisów odszkodowawczych. Należałoby stąd wyprowadzić wniosek, że przepisy k.p.a. o odpowiedzialności odszkodowawczej można stosować do decyzji wydanych w postępowaniach szczególnych wtedy i tylko wtedy, gdy wyraźny przepis dopuszcza taką ewentualność. Jeśli brak jest przepisu szczególnego, to wówczas do roszczeń odszkodowawczych mogą znaleźć zastosowanie przepisy ogólne, a zwłaszcza art. 418 k.c., który obejmuje również decyzje administracyjne wydawane poza zakresem stosowania k.p.a. Natomiast przepisy odszkodowawcze k.p.a. właściwe są dla decyzji wydawanych w sprawach zobowiązań podatkowych oraz ubezpieczeń społecznych, jako objętych zakresem przedmiotowym k.p.a. Pośrednio wskazuje na to także treść art. 176 § 4 k.p.a. oraz fakt, że w dziale III k.p.a. nie znajdujemy przepisów, które by wyłączały lub modyfikowały roszczenia odszkodowawcze.

b) Postanowienia

W kwestii drugiej przesłanki zastosowania przepisów k.p.a. o odpowiedzialności odszkodowawczej podkreślić należy, że rozpatrywanie indywidualnej sprawy w try-

⁶ Zob. J. Borkowski: Decyzja administracyjna, Warszawa 1970, s. 92; J. Jendrońska: Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałość (w:) Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej, Ossolineum 1980, s. 74.

bie i w zakresie stosowania k.p.a. samo przez się nie czyni art. 153, 160 lub 215 k.p.a. przepisami właściwymi do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, jeżeli sprawa nie zostanie rozstrzygnięta decyzją administracyjną, lecz rozstrzygnięcie przybierze inną postać formalną i merytoryczną. Jeżeli art. 418 k.c. obejmuje nie tylko decyzje administracyjne, ale również postanowienia, to nie odnosi się to do omawianych przepisów k.p.a. W k.p.a. nie znajdujemy podstaw do rozszerzającej wykładni i rozciągania tych unormowań na postanowienia wydawane w trybie i w zakresie stosowania k.p.a. Zawarte w rozdziale 9 (dział II) przepisy dotyczące postanowień nie formułują dyspozycji o analogicznym stosowaniu przepisów o odszkodowaniu za decyzje administracyjne do odpowiedzialności za postanowienia wyrządzające szkodę. Powołane argumenty przemawiają przeciwko zastosowaniu przepisów k.p.a. o odszkodowaniu odpowiednio do postanowień, co nie wyłącza odpowiedzialności za decyzje administracyjne do odpowiedzialności za postanowienia wyrządzające w k.c. (w szczególności według art. 418 k.c. obejmującego — jak już zaznaczono wyżej — również postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym).

c) Ugoda administracyjna

Sprawa administracyjna może być załatwiona albo jednostronnym rozstrzygnięciem organu administracyjnego, albo też przez zawarcie ugody. Skuteczność ugody w sprawach, w których toczy się postępowanie przed organem administracji między co najmniej dwiema stronami o spornych interesach, zależy od zatwierdzenia jej przez organ administracji, przed którym została zawarta (art. 118 § 1 k.p.a.). W związku z tym że zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego, powstaje problem, czy odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną jednej ze stron na podstawie takiej ugody może być oparta na omawianych przepisach k.p.a. Sprawa komplikuje się dodatkowo dlatego, że zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, a jak już wspomniano wyżej, dla odpowiedzialności za wydanie postanowienia przepisy odszkodowawcze k.p.a. okazują się niewłaściwe. Ponadto przepis art. 122 k.p.a. przewiduje, że do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji, nie określając wyraźnie skutków odszkodowawczych w związku z wadliwą ugodą.

Jeżeli jednak ugodę trakuje się w sferze skutków prawnych na równi z decyzją administracyjną, to należałoby konsekwentnie stosować do ugody administracyjnej uregulowania o odszkodowaniu za decyzje administracyjne. Nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, że ugoda zostaje zatwierdzona w drodze postanowienia, a nie decyzji, gdyż postanowienie organu jest tylko jednym z elementów skuteczności prawnej ugody. Na ugodę administracyjną składają się bowiem dwie czynności, obie niezbędne dla skuteczności prawnej ugody: najpierw strony muszą dojść do porozumienia w kwestii spornego interesu, a następnie organ administracji powinien takie porozumienie zatwierdzić, przy czym organ ten sprawuje kontrolę nad dyspozycyjnością stron w tym zakresie, badając zgodność porozumienia z prawem oraz to, czy nie narusza ono społecznego interesu lub słusznego interesu jednej ze stron postępowania. Ostatecznie więc nie samo postanowienie organu, lecz dopiero porozumienie stron plus postanowienie zatwierdzające wywołują skutki prawne takie same, jakie wywołałaby decyzja administracyjna, gdyby w danej sprawie została wydana.

Innym argumentem, który przemawia za rozciągnięciem skutków odszkodowawczych według przepisów k.p.a. również na ugodę administracyjną może być

fakt, że sądowej kontroli — oprócz decyzji administracji *sensu stricto* — podlegają wyjątkowo także inne akty administracyjne zrównane — przez unormowania k.p.a. — z decyzjami.⁷

d) Zaświadczenie

W trybie i w zakresie stosowania k.p.a. organy administracji państwowej wydają również zaświadczenia, stanowiące urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego (art. 217 k.p.a.). Skoro zaświadczenie nie jest decyzją administracyjną ani też nie należy do aktów administracyjnych z decyzją zrównanych, a ponadto nie znajdujemy w k.p.a. uregulowań zezwalających na odpowiednie stosowanie do zaświadczeń przepisów o decyzji, przeto także odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie zaświadczenia nie może podlegać reżymowi przepisów k.p.a. o naprawieniu szkody. Właściwą podstawę odpowiedzialności za szkody pozostające w związku z wydaniem zaświadczenia stanowią mogą zasady ogólne, zwłaszcza art. 417 § 1 k.c. Należy zauważyć, że odmowa wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia (art. 219 k.p.a.), to zaś stwarza możliwość kompensacji szkody wyrządzonej postanowieniem o odmowie wydania zaświadczenia przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 418 k.c.

e) Wadliwości decyzji

Źródłem szkody w rozumieniu przepisów k.p.a. są decyzje wadliwe. Nie chodzi tu o jakąkolwiek wadliwość decyzji administracyjnej, lecz o określoną sprzeczność z prawem, zarówno materialnym jak i formalnym. I tak przedmiotowy zakres odpowiedzialności obejmuje: według art. 153 k.p.a. — decyzje administracyjne dotknięte wadami określonymi w art. 145 § 1 k.p.a.; według art. 160 k.p.a. — decyzje nieważne w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.; według art. 215 k.p.a. — decyzje wadliwe, o których mowa w art. 207 k.p.a. Ograniczenie zakresu przedmiotowego odpowiedzialności według k.p.a. do decyzji o określonych wadliwościach prowadzi do wniosku, że poza sferą tej odpowiedzialności pozostaną także działania organów administracji, które — nie spełniając elementarnych warunków istnienia aktu administracyjnego — mają jedynie pozory decyzji. Z drugiej strony unormowania odpowiedzialności odszkodowawczej w k.p.a. sygnalizują trzy obszary, w obrębie których następuje stwierdzenie wadliwości decyzji, tj. wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji oraz kontrola decyzji przez sąd administracyjny. Ze stwierdzeniem bezprawności decyzji administracyjnej w trybie jednego z trzech wymienionych postępowań związane — oprócz następstw w zakresie stosunku administracyjnoprawnego — również skutki w sferze odszkodowawczej.

2. Podmiotowy zakres odpowiedzialności

Według przepisów art. 417—419 k.c. Skarb Państwa jest podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkody wyrządzonej przez funkcjonariuszy państwowych, do których zaliczono również pracowników organów administracji (art. 417 § 2 k.c.). Natomiast uregulowania art. 160 § 3 oraz art. 215 § 2 k.p.a. przewidują odszkodo-

⁷ Tak J. Świątkiewicz: Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, PIP 1980, nr 3, s. 5; por. W. Dawidowicz: Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL, PIP 1980, nr 10, s. 68.

wanie od organu administracji państwowej, który wydał bezprawną decyzję. Wobec tego że w polskim prawie cywilnym organy administracji państwowej nie mają osobowości prawnej, przeto zobowiązanym do świadczenia odszkodowawczego jest Skarb Państwa, reprezentowany w procesie odszkodowawczym przez właściwą *statio fisci*. Określenie w k.p.a. organu administracji jako zobowiązanego do odszkodowania wiąże się — jak można przypuszczać — z administracyjno-sądowym trybem dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 160 § 4 i 5 k.p.a. W pierwszej fazie procesu odszkodowawczego właściwa jest droga administracyjna, w której odpowiedzialność ponosi organ administracji państwowej jako podmiot stosunków administracyjnoprawnych. W drugiej fazie procesu odszkodowawczego przed sądem powszechnym pozwanym jest już Skarb Państwa, jako że *stationes fisci*, nie mając zdolności sądowej, nie mogą być stronami w procesie. Jednakże również tutaj konieczne się staje dokładne określenie i wskazanie w pozwie organu administracji państwowej, którego działanie, tj. wydanie decyzji, wyrządziło szkodę.

Oprócz organów administracji państwowej i upoważnionych pracowników urzędów, przy załatwianiu spraw w drodze decyzji administracyjnych mogą brać udział jeszcze inne podmioty. Wśród wymienionych w art. 1 § 2 k.p.a. jednostek organizacyjnych, których organy mogą niekiedy posługiwać się decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a., można wyróżnić — z punktu widzenia podmiotowości cywilnoprawnej — osoby prawne tak państwowe jak i niepaństwowe. Wobec możliwości zbiegu odpowiedzialności kilku podmiotów nabiera znaczenia zagadnienie, kto ponosi odpowiedzialność za decyzje administracyjne tych organów: Skarb Państwa czy też dana osoba prawna? Według art. 420 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowej osoby prawnej, odpowiedzialność za szkodę ponosi zamiast Skarbu Państwa ta osoba prawna. Do odpowiedzialności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych — w zakresie uregulowanym przepisami art. 417—420 k.c. — nie mają zastosowania podstawy przewidziane w art. 416, 430 i 429 k.c.⁸

W świetle przepisów k.p.a. wspólną płaszczyzną dla organów administracji państwowej oraz dla organów jednostek wymienionych w art. 1 § 2 k.p.a. (szczególnych podmiotów administracji⁹) jest wydawanie decyzji w zakresie stosowania k.p.a. Gdyby przyjąć, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za funkcjonariuszy lub organy osób prawnych, gdy są one z mocy prawa powołane do wydawania decyzji, wówczas doszłoby do nieuzasadnionego przerwania ryzyka administrowania wyłącznie na Skarb Państwa i tym samym do zatarcia różnic między odpowiedzialnością za działania własne i cudze, a także do poważnego osłabienia funkcji prewencyjno-wychowawczej i stymulacyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do organów wydających decyzje.

Można twierdzić, że jeżeli szczególnie podmiot administracji (art. 1 § 2 k.p.a.), posiadający osobowość prawną w sferze prawa cywilnego, będzie wykonywał zadania administracji, w szczególności będzie powołany do rozstrzygania w drodze decyzji administracyjnych indywidualnych spraw w zakresie stosowania k.p.a., to poniesie on samodzielną odpowiedzialność odszkodowawczą. Wykonywanie funkcji charakterystycznych dla organów administracji państwowej *sensu stricto* nie daje podstaw do zwolnienia szczególnego podmiotu administracji od odpowiedzialności majątkowej, jeżeli szkoda została wyrządzona działaniem lub zaniechaniem funkcjo-

⁸ Tak wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w przedmiocie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych z dnia 15 lutego 1971 r., M. P. Nr 20, poz. 136.

⁹ Zob. J. Borkowski: Decyzja administracyjna, s. 46 i n.

nariusza tegoż podmiotu. Odpowiedzialność Skarbu Państwa wystąpi wówczas, gdy jednostka organizacyjna wykonująca funkcje administracyjne nie posiada osobowości prawnej. Do takich jednostek należą organy administracyjne *sensu stricto* oraz te szczególne podmioty administracji, którym żaden przepis prawny nie przyznał osobowości prawnej.¹⁰

Podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa jest strona postępowania administracyjnego, która poniosła szkodę pozostającą w związku z wydaniem decyzji administracyjnej. Każdy więc, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie administracyjne, albo każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes lub obowiązek (art. 28 k.p.a.), może zgłosić ewentualne roszczenie odszkodowawcze. Zarówno unormowania k.c. jak i k.p.a. nie ograniczają kręgu podmiotów poszkodowanych wyłącznie do osób fizycznych. Stronami postępowania administracyjnego mogą być bowiem osoby fizyczne i osoby prawne, państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne nie posiadające osobowości prawnej (art. 29 k.p.a.). Możliwe jest także dochodzenie odszkodowania między jednostkami organizacyjnymi w obrębie jednego podmiotu prawa cywilnego — Skarbu Państwa.¹¹

W związku z podmiotem poszkodowanym działaniem organu administracji państwowej pozostaje problem organu właściwego do orzekania o roszczeniu odszkodowawczym. Dla roszczeń wynikających z art. 417—420 k.c. właściwe są sądy powszechne lub komisje arbitrażowe, jeżeli poszkodowanym jest jednostka gospodarki społecznej, tj. jeden z podmiotów określonych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym. Natomiast sytuacja nie jest jasna na gruncie postanowień art. 153, 160 i 215 k.p.a. Według art. 153 § 2 dochodzenie odszkodowania następuje w postępowaniu przed sądem powszechnym, natomiast art. 160 i 215 stanowią, że o odszkodowaniu orzeka najpierw organ administracji (obowiązek wyczerpania drogi administracyjnej), a dopiero po wydaniu decyzji odszkodowawczej strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Mimo że przepisy k.p.a. dotyczą odpowiedzialności odszkodowawczej organu administracji także względem podmiotów arbitrażowych, wspomniane uregulowania wyraźnie mówią o wniesieniu powództwa do sądu powszechnego, niezależnie od tego, jaki podmiot jest poszkodowany. Brzmienie art. 160 § 5 k.p.a. wskazywałoby na to, że w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej bezprawną decyzją administracyjną sądem wyłącznie właściwym, po wyczerpaniu drogi administracyjnej, jest sąd powszechny.¹² Sprawy o odszkodowanie uregulowane w k.p.a. należałoby więc uznać za wyjątkowe, które na podstawie przepisów szczególnych zostały wyłączone z zakresu działania PAG i przekazane do właściwości innych organów. Zastosowanie miałby tutaj przepis art. 3 ust. 4 ustawy o PAG stanowiący, że do PAG nie należy rozpatrywanie sporów, jeżeli na podstawie przepisów szczególnych zostały one przekazane do właściwości innych organów. Innymi organami w rozumieniu tego przepisu są również sądy.¹³ Wyłączną właściwość sądów powszechnych tłumaczyć można specyficznym charakterem spraw odszkodowawczych uregulowanych w k.p.a.

¹⁰ Zob. E. Łętowska: Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji, s. 482.

¹¹ Tamże; S. Buczkowski (w:) Kodeks cywilny — Komentarz, Warszawa 1972, t. I, s. 112—113.

¹² Podobnie SN w orz. z dnia 18 października 1982 r. IV CZ 130/82, OSNCP 1983, nr 7, poz. 93.

¹³ Zob. Z. Klafkowski, A. Rosienkiewicz: Państwowy Arbitraż Gospodarczy — Komentarz, Warszawa 1978, s. 32.

III. Naprawienie szkody po wznowieniu postępowania administracyjnego

W przepisie art. 153 k.p.a. uregulowano odpowiedzialność za szkody wyrządzone decyzją ostateczną dotkniętą wadami warunkującymi wznowienie postępowania administracyjnego. Według hipotezy art. 153 k.p.a. możliwe są następujące sytuacje: 1) szkodę poniosła strona na skutek wydania decyzji z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 145 § 1 k.p.a.; 2) szkodę poniosła strona na skutek uchylenia — w wyniku wznowienia postępowania — decyzji wydanej z nauszeniem prawa w sposób określony w art. 145 § 1 k.p.a. (czyli wydania decyzji sanującej); 3) szkoda została wyrządzona jednej stronie na skutek wydania decyzji wadliwej, innej zaś na skutek uchylenia tejże wadliwej decyzji.

Skoro wadliwości warunkujące wznowienie postępowania wpływać mają na powstanie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, to niezbędną staje się próba określenia, w jakim stopniu na powstanie danej wadliwości postępowania może mieć wpływ organ rozstrzygający sprawę oraz strony postępowania administracyjnego. Pobieżny przegląd wadliwości postępowania (art. 145 § 1 k.p.a.), w wyniku których zostaje wydana wadliwa decyzja — źródło szkody, pozwala na pewne uogólnienie. W katalogu wadliwości znalazły się takie, które mogą być spowodowane i zawinione wyłącznie przez organ, wynikać z niedopatrzania organów rozstrzygających sprawę, dalej — takie, które mogą być zawinione przez organ jak również przez osoby występujące w postępowaniu administracyjnym w charakterze stron, i wreszcie — takie, w których trudno byłoby winą obciążyć organ administracji. Ustalenie, że wśród okoliczności powodujących wznowienie postępowania administracyjnego występuje również takie, za powstanie których nie dałoby się obciążyć winą organu administracji ani strony postępowania, może stanowić argument, żeby nie wprowadzać odpowiedzialności za sam skutek, tj. za samo wydanie wadliwej decyzji wyrządzającej szkodę. Objęcie zakresem odpowiedzialności odszkodowawczej wadliwości postępowania nie spowodowanych zawinionym działaniem lub zaniechaniem organu mogłoby być uznane za nadmierne i nieuzasadnione przerzucenie ryzyka na organy administracji, a w konsekwencji — na Skarb Państwa. Dlatego też można twierdzić, że odpowiedzialnością według art. 153 k.p.a. objęto te przyczyny wznowienia postępowania, które były lub mogły być spowodowane i zawinione przez funkcjonariuszy państwowych wydających decyzje.

Wyrządzenie szkody wadliwą decyzją administracyjną, naruszającą prawo w sposób określony w art. 145 § 1 k.p.a., powoduje, że stronie poszkodowanej przysługuje roszczenie o odszkodowanie „w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego”. Odesłanie to nie jest jednak jasne i budzić może trudności interpretacyjne.

Z brzmienia art. 153 § 1 k.p.a. można wnioskować, że ustawodawcy chodziło o odesłanie do przepisów k.c. dotyczących powstania odpowiedzialności, związku przyczynowego, przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody, sposobów naprawienia szkody, a także ustalenia wysokości oszkodowania. Nie na tym jednak kończy się odesłanie do prawa cywilnego. Skoro art. 153 § 1 k.p.a. ustanawia odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez organy administracji i jednocześnie odsyła do k.c., to tym samym wskazuje — jako właściwe podstawy odpowiedzialności — przepisy regulujące odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Toteż zakresu odszkodowania dotyczyły przede wszystkim przepisy art. 361—363 oraz art. 444—449 k.c., natomiast podstaw odpowiedzialności — art. 417—420 k.c. W ostatniej grupie przepisów należałoby poszukiwać przesłanek obowiązku naprawienia szkody przez Skarb Państwa. Jednakże takie zarysowanie problemu nie pozwala jeszcze odpowiedzieć bez wątpliwości na

ważne pytanie: czy art. 153 odsyła do art. 417—421 k.c., czy też tylko do art. 418 k.c., czy też może jako wyłączną podstawę odpowiedzialności wskazuje art. 417 § 1 k.c.?

Z odesłania użytego w art. 153 k.p.a. wyprowadza się wniosek, że podstawą odpowiedzialności za decyzje dotknięte wadami warunkującymi wznowienie postępowania pozostanie nadal art. 418 k.c., zwłaszcza że art. 153 k.p.a. nie zawiera wyłączenia stosowania art. 418 k.c., jak to czyni wyraźnie przepis art. 160 k.p.a.¹⁴ Stanowisko takie nadaje się do dyskusji, gdyż można wskazać racje przeciwko zastosowaniu art. 418 k.c. na gruncie art. 153 k.p.a.

Przyjmując założenie, że art. 153 k.p.a. odsyła w kwestii zasad i przesłanek odpowiedzialności do art. 418 k.c., dochodzi się do wniosku, że przepis art. 153 w zasadzie nic nie zmienił w sferze szkód i odpowiedzialności za decyzje dotknięte poważnymi wadami określonymi w art. 145 § 1 k.p.a. Wobec takiego stanowiska rodzi się pytanie o celowość wprowadzenia art. 153 k.p.a., skoro ustawodawca zamierzał zachować *status quo* i dla pewnych wadliwości decyzji wyrządzających szkodę pozostawić nadal właściwym art. 418 k.c. Nie wydaje się jednak uzasadnione przypisywanie art. 153, umieszczonemu w ustawie o randze kodeksu, jedynie charakteru instruktażowo-informacyjnego.

Odesłanie do przepisów k.c. przewidziane w art. 153 § 1 k.p.a. pozwala twierdzić, że przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy odpowiedzialności. Treść art. 153 § 1 k.p.a. nie zawiera bowiem pełnego katalogu przesłanek obowiązku odszkodowawczego, przeciwnie, mówi on o „zakresie i zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego”. Jednakże w art. 153 § 1 k.p.a. dostrzega się uzupełnienie kodeksowych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych. Otóż art. 153 k.p.a. przynosi nową przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej, mianowicie wydanie decyzji z naruszeniem prawa w sposób określony w przepisie art. 145 § 1 k.p.a., przy czym wadliwość ta musi być stwierdzona w postaci decyzji uchylającej ową decyzję wadliwą w postępowaniu o wznowienie lub w postaci decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa — zgodnie z art. 151 § 2 k.p.a.

W świetle przepisów k.p.a. organem wyłącznie właściwym w sprawie wznowienia postępowania, a więc władnym do uchylenia decyzji na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. lub do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, jest organ administracji określony w art. 150 k.p.a. Żeby więc wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym strona poszkodowana musi wykazać istnienie decyzji uchylającej wadliwą decyzję ostateczną lub istnienie decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa bez uchylenia wadliwej decyzji. W postępowaniu przed sądem powszechnym stwierdzenie wadliwości decyzji stanowić będzie wiążący dla sądu orzekającego o odszkodowaniu dowód a jednocześnie przesłankę roszczenia odszkodowawczego, którą można określić jako kwalifikowany dowód bezprawności decyzji będącej źródłem szkody. W tej sytuacji zestawienie niełatwych dla poszkodowanego przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa według art. 418 k.c. z warunkami zawartymi w art. 153 k.p.a. powoduje spiętrzenie przesłanek odpowiedzialności, tworząc nieuzasadnione przeszkody na drodze do uzyskania odszkodowania.

Ponadto trafnie zauważono, że przepisy k.c. i k.p.a. inaczej ujmują źródło szkody. Według art. 418 k.c. źródłem tym jest zachowanie się funkcjonariusza, natomiast „sam fakt, że orzeczenie lub zarządzenie jest wadliwe czy naruszające prawo, nie przesądza jeszcze naganności zachowania się funkcjonariusza, ale postać, jaką to

¹⁴ Zob. E. Łętowska: Odpowiedzialność państwa (...), s. 52; T. Barnat: op. cit., s. 314.

zachowanie przybiera, jest wyraźniej wyeksponowana¹⁵. Natomiast w k.p.a. normowane są następstwa odszkodowawcze decyzji dotkniętej określonymi wadami, czyli akcent położony jest na samą decyzję, a ściślej na jej wadliwość. Na gruncie k.p.a. ustawodawca połączył obowiązek odszkodowawczy z konkretnymi wadliwościami decyzji. Stąd też uzasadniony wniosek, że w art. 418 k.c. związek przyczynowy łączy zawinione zachowanie się konkretnego funkcjonariusza z powstałą szkodą, w art. zaś 153 k.p.a. związek ów występuje między wydaniem decyzji z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 145 § 1 k.p.a. albo uchycieniem takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania a szkodą¹⁶. To ważne spostrzeżenie ukazuje dysharmonię między art. 418 k.c. a art. 153 k.p.a. Ten dysonans stanowi jednocześnie argument podający w wątpliwość tezę, że przepis art. 153 k.p.a. — odsyłając do k.c. — wskazuje, jako właściwą podstawę odpowiedzialności, art. 418 k.c.

Na odpowiedzialność uregulowaną w art. 153 k.p.a. spojrzeć trzeba wreszcie z punktu widzenia przyczyn powodujących wznowienie postępowania administracyjnego. Szczególną uwagę zwracają wadliwości decyzji określone w art. 145 § 1 pkt 1—4, 6 k.p.a. W tych wypadkach wadliwości mogą być spowodowane i zawinione przez organ administracji. Skoro decyzja taka musi być uchylona, a przy tym wadliwość formalna, z powodu której decyzję uchylono, mogła być lub była zawiniona przez organ prowadzący postępowanie, to nie ma uzasadnionych powodów, aby taki uchylony akt „chronić” jeszcze na gruncie odszkodowawczym i uzależnić odpowiedzialność od rygorów przewidzianych w art. 418 k.c. Odpada tu bowiem argument o ochronie aktów administracyjnych wydanych prawidłowo przed podważaniem ich przez inne organy, m. in. ze względu na cele procesu odszkodowawczego. Jeżeli twierdzimy, że odpowiedzialność według art. 418 k.c. obejmuje zakresem przedmiotowym decyzje wydane w sposób formalnie niewadliwy¹⁷, to nie można tego odnieść do zakresu przedmiotowego art. 153 k.p.a., zwłaszcza gdy chodzi o wadliwości decyzji wskazane w art. 145 § 1 pkt 1—4, 6 k.p.a. Z tych względów należałoby uznać, że przepis art. 418 k.c. nie ma zastosowania do decyzji wydanych z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 145 § 1 pkt 1—4, 6 k.p.a., natomiast podstawę ewentualnych roszczeń odszkodowawczych i odpowiedzialności Skarbu Państwa stanowić może art. 417 § 1 k.c. Co najwyżej decyzje dotknięte wadliwościami wymienionymi w art. 145 § 1 pkt 5, 7 i 8 k.p.a. mogłyby się mieścić wśród „orzeczeń lub zarządzeń” w rozumieniu art. 418 k.c. Jednakże i te wadliwości, nawet nie zawinione przez organ administracji, dyskredytują decyzję pod względem formalnym, gdyż powodują wznowienie postępowania, a w rezultacie — uchycenie decyzji. Nade wszystko zaś wadliwości decyzji określone w art. 145 § 1 pkt 5, 7 i 8 k.p.a. mają charakter okoliczności powstałych już po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy przez organ administracji. W tej sytuacji trudno mówić o zawinieniu tychże wadliwości przez organ i o ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa według przepisów art. 418 lub 417 § 1 k.c.

W katalogu przyczyn warunkujących wznowienie postępowania według art. 145 § 1 k.p.a. dostrzega się dwie warstwy: wadliwości postępowania określone w punktach 1 i 2 tworzą warstwę karną, natomiast pozostałe przesłanki wznowienia nie mają już takiego charakteru. Tak więc przepis art. 145 § 1 k.p.a. obejmuje, poza zdarzeniami karnymi (pkt 1—2), w większej części przesłanki wznowienia bez barwy „karnej”, których nie mógłby dotyczyć „przedsąd karny” przewidziany w art. 418 k.c. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone decyzjami o wadliwościach

¹⁵ Zob. E. Łętowska: *Odpowiedzialność państwa (...)*, s. 57.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Zob. J. Kosik: *Przedmiotowy (...)*, s. 16 oraz wytyczne z 1971 r.

określonych w art. 145 § 1 k.p.a. ograniczałyby się praktycznie do dwóch pierwszych przesłanek wznowienia postępowania. W tej sytuacji Skarb Państwa mógłby ponosić odpowiedzialność według art. 418 k.c. zasadniczo za decyzje wydane w wyniku przestępstwa oraz za decyzje wydane na podstawie sfałszowanych dowodów. Pozostałe przesłanki, stanowiące przeważającą część przyczyn wznowienia postępowania, czyniłyby martwą odpowiedzialność opartą na podstawie art. 418 k.c.

Odpowiedź na pytanie, czy art. 153 k.p.a. odsyła do art. 418 k.c., czy też wskazuje inną podstawę odpowiedzialności, tkwi chyba w końcu w konstatacji, że art. 153 k.p.a. dotyczy odpowiedzialności za decyzje formalnie wadliwe, nie podpadające pod pojęcie „orzeczenia lub zarządzenia” w rozumieniu art. 418 k.c., a ponadto że przepis art. 145 § 1 k.p.a. obejmuje przede wszystkim zdarzenia (przesłanki wznowienia), których nie dotyczyłby w zasadzie przysąd karny przewidziany w art. 418 k.c. Wypowiedź, że do odpowiedzialności według art. 153 k.p.a. nie stosuje się zmodyfikowanego systemu odszkodowań przewidzianego w art. 160 i 215 k.p.a., lecz że odnoszą się tutaj w pełni zasady wypracowane w k.c., można rozumieć — w świetle przedstawionych argumentów — jako odesłanie do przepisu art. 417 § 1 k.c., a nie do art. 418 k.c.

Przepis art. 153 k.p.a. nie normuje terminów przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją wydaną z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 145 § 1 k.p.a. Wobec odesłania do k.c., właściwym artykułem w tej materii będzie art. 442 k.c. Należy jednak rozstrzygnąć sprawę początku biegu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych wynikających z art. 153 k.p.a. Uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania, jako niezbędna przesłanka roszczenia odszkodowawczego, jest ograniczone czasowo. Według art. 146 może ono nastąpić z przyczyn wymienionych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 w okresie dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, z przyczyn zaś innych — w okresie lat pięciu. Ponadto nie uchyla się decyzji, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 § 2 k.p.a.). Czy oznaczałoby to, że po upływie tych terminów nie można żądać odszkodowania? Właściwą jest tutaj odpowiedź negatywna. Otóż nowela styczniowa wprowadziła nowe rozwiązanie legislacyjne, którego istota sprowadza się do tego, że w wypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146 k.p.a., organ administracji ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji (art. 151 § 2 k.p.a.). Stwierdzenie bezprawności decyzji w trybie art. 151 § 2 k.p.a. bez uchylania wadliwej decyzji ma dla procesu odszkodowawczego taki sam walor jak uchylenie wadliwej decyzji w wyniku wznowienia postępowania. W związku z tym można twierdzić, że skoro obowiązek naprawienia szkody powstać może najwcześniej z chwilą wzruszenia wadliwej decyzji lub stwierdzenia jej bezprawności (przy spełnieniu przesłanek z art. 417 § 1 k.c.), to termin przedawnienia omawianego roszczenia powinien rozpoczynać swój bieg właśnie od chwili uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania albo od chwili stwierdzenia bezprawności decyzji w sposób przewidziany w art. 151 § 2 k.p.a.¹⁸

¹⁸ Por. M. Lisiewski: Głosa do orz. SN z dnia 11 lipca 1959 r. 1 CR 890/58, OSPIKA 1960, z. 5, poz. 263 c.

IV. Odpowiedzialność za decyzje nieważne

Inaczej odpowiedzialność Skarbu Państwa ujęto w art. 160 k.p.a. Przepis ten zawiera wyraźne wyłączenie stosowania art. 418 k.c. do naprawienia szkód wyrządzonych decyzją nieważną w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. Jednakże i tutaj rodzi się wątpliwość, czy wyłączenie art. 418 k.c. oznacza, że właściwą podstawą odpowiedzialności staje się art. 417 § 1 k.c., czy też że art. 160 k.p.a. stanowi samodzielną, odmienną od art. 417 k.c. podstawę odpowiedzialności.

Źródłem szkody według art. 160 k.p.a. jest decyzja nieważna w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. lub decyzja stwierdzająca nieważność. Stwierdzenie wadliwości decyzji wydanej w trybie przewidzianym w k.p.a., w tym również stwierdzenie nieważności, nie należy do sądów powszechnych, lecz może być przedmiotem ustalenia przez organ administracji lub NSA. Proces odszkodowawczy musi więc być poprzedzony kontrolą legalności decyzji przez jeden z tych organów. W tej sytuacji stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa staje się przesłanką roszczenia odszkodowawczego. Określimy tę przesłankę jako bezprawność decyzji, rozumianą tutaj jako naruszenie prawa w sposób określony w art. 156 § 1 k.p.a.

Przepis art. 160 k.p.a. mówi o szkodzie, przy czym ogranicza odszkodowanie do „rzeczywistej szkody”. Następnie, aby powstał obowiązek odszkodowawczy, konieczne jest ustalenie związku przyczynowego między wydaniem decyzji z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 156 § 1 k.p.a. a szkodą (decyzja nieważna — szkoda; „na skutek wydania decyzji”) lub między stwierdzeniem nieważności takiej decyzji a szkodą (decyzja sanująca — szkoda; „na skutek... stwierdzenia nieważności”). Mając na uwadze fakt, że przepisy k.p.a. nie określają takich pojęć, jak „szkoda”, „związek przyczynowy”, staje się zrozumiałe odesłanie w tym zakresie do prawa cywilnego.

Z punktu widzenia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej najistotniejszym problemem staje się ustalenie, czy wydanie nieważnej decyzji musi być zawinione przez organ administracji albo inaczej — czy do odpowiedzialności Skarbu Państwa jest rzeczą niezbędną, aby organ administracji ponosił winę za powstanie okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Pozytywna odpowiedź na to oznaczałaby, że art. 160 k.p.a. nie stanowi samodzielnej podstawy odpowiedzialności a więc że odpowiedzialność Skarbu Państwa — wobec odesłania do k.c. i wyraźnego wyłączenia art. 418 k.c. — byłaby oparta na zasadzie sformułowanej w art. 417 § 1 k.c.¹⁹ Odpowiedź zaś negatywna pozwalałaby twierdzić, że art. 160 k.p.a. formułuje zasadę odmienną od wyrażonej w art. 417 § 1 k.c., odsyłając tylko do ogólnych przepisów k.c. o świadczeniu odszkodowawczym. Znaczyłoby to, że nie tylko art. 418, ale i art. 417 § 1 k.c. nie znajdują zastosowania w sytuacji normowanej hipotezą art. 160 k.p.a.

Według nie kwestionowanego obecnie poglądu teorii i orzecznictwa art. 417 § 1 k.c. jest dla Skarbu Państwa ogólną formułą deliktu, co oznacza, że jedną z podstawowych przesłanek odpowiedzialności na podstawie tego przepisu jest wina.²⁰

¹⁹ Zob. E. Łętowska: *Odpowiedzialność państwa (...)*, s. 53; R. Orzechowski: *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego — Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 92.

²⁰ Por. J. Dąbrowa: *Odpowiedzialność deliktowa osoby prawnej za winę własną i cudzą*, SC 1970, t. XVI, s. 45. Co do rozumienia tej winy, a także co do tego, czy w art. 417 § 1 k.c. chodzi o zawiniony czyn własny czy cudzy, istnieją odmiennie stanowiska. Zob. w tej kwestii: A. Ohanowicz: *Podstawa odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych — Prace z zakresu prawa cywilnego i praw na*

Przyjmując pogląd, że art. 160 k.p.a. odsyła do art. 417 § 1 k.c., stajemy przed koniecznością badania, czy organ administracji zawinił okoliczności powodujące nieważność decyzji. Tymczasem zabieg taki wydaje się pozostawać w rozdźwięku z brzmieniem art. 160 k.p.a., gdyż przepis ten nie wspomina o winie organu (funkcjonariusza) jako przesłance odpowiedzialności, lecz mówi o winie innych osób w kontekście okoliczności uwalniających od odpowiedzialności. W zestawieniu z art. 417 § 1 k.c. zastanawia przede wszystkim sformułowanie zawarte w art. 160 § 1 k.p.a., że stronie poszkodowanej przysługuje roszczenie odszkodowawcze, „chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie” (tj. w art. 156 § 1 k.p.a.). To samo odnieść można do zdania zawartego w art. 160 § 3 k.p.a., że odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał nieważną decyzję, „chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie (tj. w art. 156 § 1 k.p.a. — przyp. mój J. K.) ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji”.

Wyłącznie językowa wykładnia art. 160 k.p.a. nie stwarza jeszcze podstaw do twierdzenia, że wprowadzono tutaj domniemanie winy organu administracji. Gdyby to było wyraźne sformułowanie domniemanie winy organu, wówczas powinno ono przybrać postać podobną do tego, jak np. w art. 427, 429 lub w art. 471 k.c. Jeżeli Skarb Państwa odpowiadałby za zawinione przez funkcjonariusza państwowego wydanie wadliwej decyzji na podstawie art. 417 § 1 k.c., to według tego przepisu w związku z art. 6 k.c. strona poszkodowana nieważną decyzją musiałaby tę winę udowodnić. Natomiast Skarb Państwa mógłby się uwolnić od odpowiedzialności wykazując brak winy funkcjonariusza.

Czy dla uniknięcia odpowiedzialności Skarb Państwa może się ekskulpować przez wykazanie nieistnienia winy po stronie dłużniczej, tj. funkcjonariusza państwowego, grupy funkcjonariuszy, organu administracji państwowej, urzędu? Na tle art. 417 k.c. odpowiedź na powyższe pytanie jest pozytywna. Jednakże w świetle art. 160 k.p.a. odpowiedź taka m. zd. nie da się utrzymać. Przyczyna tkwi w dysharmonii między art. 160 k.p.a. a art. 417 k.c. Gdyby bowiem przyjąć, że odpowiedzialność za decyzje nieważne opiera się na podstawie art. 160 k.p.a. w związku z art. 417 k.c., to zbędne byłoby wymienianie w art. 160 k.p.a. przyczyn zwalniających od odpowiedzialności, tym bardziej że odbiegają one jednak od normalnych okoliczności ekskulacyjnych. Przecież przy odpowiedzialności na zasadzie winy ustawodawca nie wylicza zasadniczo przyczyn ekskulacyjnych (z wyjątkiem sytuacji, w których występuje wzruszalne domniemanie winy, jak np. w art. 427, 429 lub w art. 431 § 1 k.c.), gdyż taką przyczyną będzie zawsze wykazanie braku winy. Natomiast w sytuacji, gdy ustawa, odchodząc od zasady winy, wprowadza surowszą odpowiedzialność za sam skutek (ryzyko), to określa tam ściśle i limituje przyczyny wyłączające taką odpowiedzialność. Przy zasadzie winy dowód braku winy wystarcza do uwolnienia się od odpowiedzialności. Dowód ten może być różnorodny i przejawiać się zarówno w wykazywaniu nieistnienia elementów winy po stronie dłużniczej, jak i na wykazywaniu cudzej winy, w tym również poszkodowanego. W każdym wypadku celem strony dłużniczej będzie wykazywanie braku zarzucalności w jej czynie. To minimum dowodowe okazuje się niewystarczające przy odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, gdyż sam dowód braku winy po stronie dłużniczej bez wykazania wymaganych przez ustawę okoliczności (np. siły wyższej, wyłącznej winy poszkodowanego lub osoby trzeciej — art. 435 k.c.) nie zmienia

pozycji dłużnika. Tylko tym właśnie wskazanym przez ustawę okolicznościom (które mogą być zróżnicowane w zależności od wypadków odpowiedzialności na zasadzie ryzyka), a nie okolicznościom ekskulpacyjnym (choć i one mogą wynikać z przyczyn egzoneracyjnych, gdyż np. wina poszkodowanego może w danym wypadku wskazywać na brak winy sprawcy szkody) można przypisać walor negatywnych przesłanek odpowiedzialności. Należy przy tym zauważyć, że na gruncie art. 160 k.p.a. dowód cudzej winy, a więc winy nie leżącej po stronie dłużniczej, został ograniczony tylko do stron postępowania (art. 28 i nast. k.p.a.). Dlatego wina innych uczestników postępowania administracyjnego, np. świadka lub biegłego, nie należy do kręgu przyczyn egzoneracyjnych.

Okoliczności zwalniające Skarb Państwa od odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c. różnią się od wymienionych w art. 160 k.p.a. W pierwszym wypadku są to przyczyny charakterystyczne dla zasady winy, w drugim zaś przyczyny te wykazują cechę wspólną z okolicznościami zwalniającymi od odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Interpretacja art. 160 k.p.a. prowadzi więc do wniosku, że za wydanie decyzji nieważnej Skarb Państwa odpowiada niezależnie od zawinienia organu administracji państwowej. Jest to więc odpowiedzialność za obiektywne naruszenie prawa decyzją organu administracji i za wyrządzenie szkody taką decyzją. W tej sytuacji przyczyny egzoneracyjne stanowią: zawinienie przez poszkodowanego okoliczności powodujących nieważność decyzji lub także zawinienie innej strony postępowania administracyjnego, przy czym chodzi tu o wyłączną winę tych podmiotów.²¹

Przypominając wcześniej postawione zagadnienie, czy art. 160 k.p.a. tworzy odrębną podstawę odpowiedzialności, czy też odsyła do art. 417 k.c., należy zauważyć, że wykładnia dostarcza argumentów za pierwszym wariantem. W przepisie art. 160 k.p.a. ustawodawca określa, kto i za co odpowiada, formułuje przesłanki odpowiedzialności, wylicza przyczyny wyłączające odpowiedzialność, a następnie oznacza zakres odszkodowania, tryb dochodzenia roszczeń oraz przedawnienie roszczeń odszkodowawczych.

Zasada odpowiedzialności sformułowana w art. 160 k.p.a. znajduje uzasadnienie na gruncie przyczyn powodujących nieważność decyzji. W przepisie art. 156 § 1 k.p.a. mamy do czynienia z wadami decyzji, których powstanie uzależnione jest w wysokim stopniu od jakości działania organu administracji prowadzącego postępowanie i wydającego decyzje. Gdyby więc poszukiwać winnego za powstanie okoliczności powodujących nieważność decyzji, to z dużym prawdopodobieństwem można wskazać organ administracji. Jeszcze pod rządem art. 137 k.p.a. wyrażono pogląd, że „uznanie decyzji za nieważną może nastąpić tylko w okolicznościach, które ustawa wyraźnie wylicza jako okoliczności świadczące o tak istotnych brakach w działaniu organu administracyjnego wydającego decyzje, że uniemożliwiają one istnienie decyzji”.²² Są to w większości wypadków ciężkie naruszenia prawa przez organ administracji i strona zwykle nie ma wpływu na ich powstanie. Należy zwrócić uwagę, że wady te dotyczą sfery stosowania prawa, wiążą się zatem bezpośrednio z działalnością administracji na gruncie k.p.a.

Nowością wprowadzoną przez nowelę styczniową jest również tryb dochodzenia odszkodowania. Jeżeli zobowiązanym do naprawienia szkody jest organ, który wy-

²¹ Por. E. Łętowska: *Odpowiedzialność państwa (...)*, s. 59.

²² J. Starościk: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 314; tenże: *Komentarz do decyzji Ministra Handlu Wewnętrznego z dnia 20 kwietnia 1970 r.*, PG-II-050/70 (w:) *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1971, t. III, s. 99; F. Longchamps: *Problème de la durée de la décision administrative*, PIP 1961, nr 12, s. 315.

dał decyzję z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 156 § 1 k.p.a., to wówczas o odszkodowaniu orzeka organ administracji państwowej, który stwierdził nieważność decyzji albo stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że została ona wydana z naruszeniem prawa. Dopiero po wydaniu decyzji odszkodowawczej poszkodowany może wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 160 § 5 k.p.a.). Natomiast dochodzenie odszkodowania od strony winnej powstania okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. następuje od razu przed sądem powszechnym. W zależności od posiadanych i możliwych do przeprowadzenia dowodów, od ułatwień procesowych, strona poszkodowana skieruje roszczenie w zasadzie przeciwko Skarbowi Państwa. Należy przy tym zauważyć, że wśród spraw rozstrzyganych w trybie i w zakresie obowiązywania k.p.a. w drodze decyzji administracyjnej przeważają takie, w których występuje tylko jedna strona. Ponadto można przypuszczać, że do rzadkości będą należały sytuacje, aby wyłączną winę za powstanie okoliczności powodujących nieważność decyzji ponosiła jedna ze stron postępowania.

Do zasygnalizowania nadaje się wypadek wniesienia powództwa bezpośrednio do sądu z pominięciem dochodzenia odszkodowania w drodze administracyjnej. Czy powództwo takie należałoby potraktować jako przedwczesne i albo oddalić albo postępowanie zawiesić (art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.) do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji, czy też pozew odrzucić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej? Według art. 160 § 5 k.p.a. warunkiem wniesienia powództwa do sądu powszechnego, a więc i dopuszczalności drogi sądowej, jest wydanie decyzji odszkodowawczej i jej doręczenie stronie poszkodowanej, gdyż od dnia doręczenia liczy się trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa. Do chwili zatem wydania i doręczenia decyzji co do odszkodowania droga sądowa wydaje się być niedopuszczalna. Za takim rozwiązaniem przemawia również dotychczasowa praktyka.²³

Administracyjne postępowanie o odszkodowanie następuje na żądanie strony poszkodowanej. Organ administracji państwowej wymieniony w art. 160 § 4 k.p.a. orzeka o odszkodowaniu w formie decyzji. Decyzja odszkodowawcza będzie w swej treści merytorycznej podobna do wyroku sądowego, choć niewątpliwie może zawierać w sobie element uznania roszczenia. Wraz z wydaniem decyzji odszkodowawczej kończy się postępowanie w trybie administracyjnym (jednoinstancyjne), dalej zaś właściwy jest już sąd powszechny.

Wniesienie powództwa do sądu dotyczyć może przynajmniej dwóch sytuacji. Po pierwsze, strona poszkodowana może domagać się zasądzenia na jej rzecz odszkodowania wobec nieprzyznania odszkodowania przez organ administracji orzekający w pierwszej fazie postępowania. Po drugie, żądanie zawarte w petitum pozwu dotyczyć może zwiększenia odszkodowania ponad przyznane przez organ administracji. W razie wydania negatywnej decyzji odszkodowawczej, gdy sąd również nie stwierdzi istnienia przesłanek odpowiedzialności, powództwo oddali. W przeciwnym wypadku zapadnie wyrok zasądający odszkodowanie od Skarbu Państwa.

W razie wydania pozytywnej decyzji odszkodowawczej, jeżeli sąd przy tym ustali, że w decyzji prawidłowo rozstrzygnięto o odszkodowaniu i że orzeczenie sądu byłoby zbieżne z treścią decyzji — powództwo zostanie oddalone. Niecelowe byłoby w tej sytuacji powtarzanie w orzeczeniu sądowym stanu już raz ukształtowanego

²³ Zob. Z. Resich (w:) Kodeks postępowania cywilnego — Komentarz, Warszawa 1975, s. 48—49 i powołane tam orzeczenie; T. Zwięglińska (w:) S. Surowiec, W. Tarniewicz, T. Zwięglińska: Prawo wodne — Komentarz — Przepisy wykonawcze, Warszawa 1981, s. 77.

decyzją odszkodowawczą, gdyż — wobec braku uprawnień kasacyjnych sądu — oprócz decyzji, która nie zostaje uchylona ani nie staje się bezprzedmiotowa z mocy prawa, istniałoby orzeczenie zasądzające raz jeszcze tę samą kwotę tytułem odszkodowania. W omawianym wypadku tytułem egzekucyjnym pozostanie więc decyzja administracyjna.

Jeżeli natomiast sąd ustali, że przyznane decyzją odszkodowanie jest za niskie, wówczas zasądzi wyrokiem ponad to, co przyznał organ administracji. W takiej sytuacji będą istniały dwa tytuły egzekucyjne: co do kwoty przyznanej w pierwszej fazie postępowania — decyzja administracyjna, a co do żądanej przed sądem nadwyżki — wyrok sądowy.

Wreszcie, jeżeli sąd ustali, że stronie poszkodowanej należy się odszkodowanie w mniejszym rozmiarze, niż stanowi decyzja, lub że poszkodowanemu w ogóle odszkodowanie nie przysługuje — to wówczas także oddali powództwo. Uchylenie decyzji — a przecież do tego musiałyby dojść w powyższej sytuacji — jest niedopuszczalne, gdyż sądy powszechne nie są powołane do takiej działalności, chyba że przepis szczególny dopuszcza taką możliwość; art. 160 § 5 k.p.a. nie stwarza podstaw do takiego wyjątku.

Warunkiem skutecznego wniesienia do sądu powszechnego powództwa przeciwko Skarbowi Państwa jest zachowanie trzydziestodniowego terminu, licząc od dnia doręczenia stronie poszkodowanej decyzji odszkodowawczej. Przyjmując, że wniesienie sprawy do sądu nie jest odwołaniem od decyzji odszkodowawczej, określamy jednocześnie charakter wspomnianego terminu. Można twierdzić, że w art. 160 § 5 k.p.a. ustawodawca wprowadził materialnoprawny termin zawity (prekluzyjny) do wniesienia powództwa.²⁴

Ponadto roszczenia odszkodowawcze strony poszkodowanej ograniczone są terminem przedawnienia. Według art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa w sposób określonych w art. 156 § 1 k.p.a.

V. Odszkodowanie według art. 215 k.p.a.

Podobną do omówionej wyżej zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa formuluje przepis art. 215 k.p.a. Zawiera on wszakże dwie warstwy. Pierwsza z nich łączy się z art. 153 k.p.a., druga zaś z art. 160 k.p.a.

Przepis art. 215 § 1 pkt 1 k.p.a. normuje odpowiedzialność odszkodowawczą, gdy źródłem szkody jest decyzja następnie uchylona przez NSA. Jedną z podstaw uchylenia decyzji przez NSA jest naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 k.p.a. W tym zakresie art. 215 § 1 pkt 1 i art. 153 k.p.a. są zbieżne ze sobą. Na gruncie art. 215 § 1 pkt 1 k.p.a. pojawiają się dwie przesłanki roszczenia odszkodowawczego. Pierwsza — to orzeczenie NSA uchylające zaskarżoną decyzję, druga — to umorzenie postępowania administracyjnego, które zgodnie z art. 105 k.p.a. musi zapaść w formie decyzji o umorzeniu.

²⁴ W. Czachórski [Czyny (...), s. 593, przypis 172] uznaje terminy do dochodzenia roszczeń przez poszkodowanego, wprowadzone nowelą k.p.a., za mające charakter terminów zawitych.

Przepisy art. 153 i 215 § 1 pkt 1 k.p.a., mimo że w pewnej części obejmują ten sam zakres przedmiotowy (art. 145 § 1 k.p.a.), wyłączają się wzajemnie. Różni je organ stwierdzający wadliwość decyzji, a przede wszystkim różnią je przesłanki, zasady oraz tryb dochodzenia odszkodowania. Jeżeli decyzję wydaną z naruszeniem prawa określonym w art. 145 § 1 k.p.a. uchylił organ administracji (wznowienie postępowania), to wówczas strona poszkodowana ma roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach k.c. Poszkodowany może żądać naprawienia szkody w pełnym zakresie (*damnum emergens* i *lucrum cessans*), gdyż art. 153 k.p.a. nie wprowadza tutaj ograniczeń, odsyłając wprost do uregulowań zakresu obowiązku odszkodowawczego w k.c. Roszczenia można dochodzić bezpośrednio przed sądem powszechnym. Jeżeli zaś decyzję taką uchylił NSA w toku kontroli sądowej, to strona poszkodowana może wysunąć roszczenie odszkodowawcze, gdy organ administracji rozpatrujący ponownie sprawę wyda decyzję umarzającą postępowanie. Postępowanie odszkodowawcze toczyć się będzie wówczas w trybie administracyjno-sądowym. Zakres obowiązku odszkodowawczego ograniczono tu do „rzeczywistej szkody” poniesionej przez poszkodowanego. Przepis art. 215 § 1 pkt 1 k.p.a. nie przewiduje odszkodowania wtedy, gdy NSA wprowadzi uchylił zaskarżoną decyzję (m.in. z powodu wad określonych w art. 145 § 1 k.p.a.), ale organ administracji ponownie rozpatrujący sprawę nie umorzy postępowania.

Przyjęte rozwiązanie nie znajduje przekonującego uzasadnienia chociażby z tego względu, że uchylenie bezprawnej decyzji oraz wydanie nowej, zgodnej z prawem, nie jest jednoznaczne z naprawieniem szkody. Usunięcie źródła szkody zapobiegnie powstawaniu szkód w przyszłości, ale nie zniweczy istniejącego uszczerbku majątkowego. Do tego dołącza się jeszcze refleksja, że przy tworzeniu art. 153 i 215 § 1 pkt 1 k.p.a. nie zadbano o zharmonizowanie obydwu unormowań w takim zakresie, w jakim przepisy te są zbieżne ze sobą. Trudno bowiem zrozumieć rozwiązanie, różnicujące odpowiedzialność za takie same wady decyzji oraz odpowiedzialność według art. 153 k.p.a. roszczenie odszkodowawcze nie jest zależne od umorzenia ponownego postępowania, natomiast na gruncie art. 215 § 1 pkt 1 k.p.a. zależność taka została wyraźnie przewidziana.

Według art. 215 § 1 pkt 2 k.p.a., w wypadku gdy NSA stwierdzi nieważność zaskarżonej decyzji albo stwierdzi, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, stronie poszkodowanej wydaniem wadliwej decyzji lub stwierdzeniem nieważności takiej decyzji przysługuje roszczenie o odszkodowanie. Ta część art. 215 k.p.a. jest zbieżna z hipotezą art. 160 k.p.a. Obydwa przepisy określają podobne przesłanki i zasady odpowiedzialności, zakres obowiązku odszkodowawczego oraz administracyjno-sądowy tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Należy jeszcze dodać, że uwagi poczynione wyżej na gruncie art. 160 k.p.a. odnoszą się także do art. 215 k.p.a. Różnica między tymi przepisami sprowadza się do tego, że w wypadku odpowiedzialności według art. 160 k.p.a. nieważność decyzji stwierdza organ administracji, a według art. 215 § 1 pkt 2 k.p.a. — NSA. W pierwszym wypadku o odszkodowaniu w trybie administracyjnym orzeka organ administracji, który stwierdził nieważność decyzji, w drugim zaś — po stwierdzeniu nieważności decyzji przez NSA — organ administracji wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał decyzję. Jeżeli NSA stwierdził nieważność decyzji wydanej przez naczelnego organ administracji, to wówczas ten ostatni organ właściwy będzie do orzekania o odszkodowaniu.

Przedstawione wypadki odpowiedzialności według przepisów k.p.a. obejmują naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej. Określenie źródła szkody w art. 153, 160 i 215 k.p.a. (podobnie jak i w art. 418 k.c.) wskazuje

na to, że wymienione przepisy nie znajdują zastosowania do wyrównania strat wynikłych z bezczynności administracji. Należy zgodzić się z poglądem, że dla odpowiedzialności odszkodowawczej za tzw. „milczenie administracji” (niewydanie decyzji w terminie) właściwą podstawą normatywną — podobnie jak przed nowelizacją k.p.a. — pozostałby nadal przepis art. 417 § 1 k.c.²⁵

²⁵ Tak E. Łętowska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za tzw. „milczenie administracji”*, s. 140—142. Zob. także E. Łętowska, J. Łętowski: *Odpowiedzialność cywilnoprawna za bezczynność administracji*, NP 1970, nr 10, s. 1465; J. Kosik: *Głosa do orz. SN z dnia 25 sierpnia 1976 r. IV CR 316/76, OSPIKA 1977, z. 11—12, poz. 195 c*; A. Wasilewski: *Komentarz do orz. SN z dnia 25 sierpnia 1976 r. (w:) Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1980, t. VI, s. 38.

JAN SZACHUŁOWICZ

ZNIESIENIE WSPÓŁWLASNOŚCI I PODZIAŁ WSPÓLNOT GRUNTOWYCH W POSTĘPOWANIU SCALENIOWYM

Zadaniem opracowania jest przedstawienie przesłanek oraz komplikacji wynikających ze szczególnego trybu postępowania scaleniowego przewidzianego w ustawie o scalaniu gruntów dla zniesienia współwłasności i podziału wspólnot gruntowych.

1. Przedstawienie problematyki

Ustawa o scalaniu gruntów¹ — w porównaniu z uprzednio obowiązującą ustawą o scalaniu i wymianie gruntów² — ma niewątpliwie szerszy zakres przedmiotowy i szerzej sformułowany cel, związany z poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

W poprzednim stanie prawnym istniała dwoistość źródeł unormowań scaleniowych. Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów nie dotyczyła lasów i gruntów leśnych, do których miały zastosowanie przepisy dekretu z dnia 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów.³ Obecnie lasy i grunty leśne wraz z innymi gruntami zostały poddane jednolitemu unormowaniu objętemu ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu gruntów.

Nie było też w dawnej ustawie unormowań dotyczących znoszenia współwłasności nieruchomości rolnych w postępowaniu scaleniowym. Jest to ustawodawcza nowość, podyktowana racjonalnym kształtowaniem rozlogów gruntów współwłaścicieli w toku postępowania scaleniowego. Wprowadzenie możliwości zniesienia współwłasności w postępowaniu scaleniowym bezspornie wzbogaca przedmiotowy zakres ustawy o skomplikowaną problematykę prawa cywilnego z tej dziedziny.

Dalszym wyrazem poszerzenia zakresu ustawy o scaleniu gruntów jest noweli-

¹ Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 80 (dalej w skrócie „ustawa scaleniowa”).

² Dz. U. z 1968 r. Nr 3, poz. 13.

³ Dz. U. z 1962 r. Nr 46, poz. 226.