

Antoni Agopszowicz

Normy w kodeksie postępowania administracyjnego odsyłające do kodeksu cywilnego (artykuł dyskusyjny)

Palestra 29/10(334), 14-21

1985

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.

ANTONI AGOPSZOWICZ

**NORMY W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO
ODSYŁAJĄCE DO KODEKSU CYWILNEGO**

(artykuł dyskusyjny)

I

Propozycja Redakcji „Palestry” poświęcenia artykułu odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego sprawiła mi w zakłopotanie. Z jednej bowiem strony sentyment do pisma korporacji, z której sam się przecież wywodzę, przemawiał przeciwko decyzji odmownej, z drugiej zaś strony należało mieć na uwadze prawa autorskie nabyte przez Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego do mojej rozprawy opublikowanej w „Zeszytach Naukowych” tego Uniwersytetu.¹ Po namyśle doszedłem do wniosku, że publikacja ta nie stoi na przeszkodzie rozwinięciu niektórych zagadnień tam poruszonych.

Jako podstawowe jawiło mi się zagadnienie wykładni art. 418 k.c. i jego miejsca w systemie przepisów regulujących odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, ustawodawca bowiem w czterech wypadkach na pięć, odsyłając w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego do kodeksu cywilnego, wyłączył możliwość zastosowania tego artykułu. Oznaczało to — czemu dałem wyraz w poprzedniej publikacji² — iż nie aprobeje on wykładni przyjętej przez SN w jego wytycznych z 15.II.1971 roku.³ Powstało więc pytanie, czy istnieje alternatywa dla tej wykładni? Okazało się, że możliwość taka istnieje i że ma ona dodatkową zaletę, gdyż zmniejsza sprzeczność, jaka powstała wskutek tego, iż art. 153 § 1 k.p.a., odsyłając do kodeksu postępowania cywilnego, nie wyłączył stosowania art. 418 k.c. Zróżnicowania bowiem tego nie daje się wyjaśnić merytorycznie. Zagadnienie wymaga odrębnego zbadania, ale na pozór przynajmniej trudno dostrzec istotną różnicę pomiędzy skutkami uchylecia decyzji z powodu konieczności wznowienia postępowania a skutkami uchylecia decyzji nieważnej (art. 160 § 1), różnicę uzasadniającą w pierwszym wypadku zastosowanie art. 418 k.c., w drugim zaś — jego pominięcie.

Normy odsyłające, o których mowa, zawierają jednak dalsze różnice w swej treści. Zajmijmy się więc nimi, ażeby uzyskać pełne wyobrażenie o zagadnieniu, zanim przystąpimy do nalizacji tych ich elementów, które mogłyby ewentualnie taką dyferencjację uzasadniać. W tym celu pożądane wydaje się zestawienie treści omawianych norm ze sobą.

Powróćmy się do art. 153 § 1 k.p.a. Odpowiedni jego fragment brzmi: „Stronie (...) służy * roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego”.

1 A. Agopszowicz: Odpowiedzialność za szkodę według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Zagadnienia proceduralne w administracji, red. K. Podgórecki, Katowice 1984, s. 29 i n.

2 A. Agopszowicz: Jeszcze o odpowiedzialności państwa za jego funkcjonariuszy, *Palestra* 1984, nr 7—8, s. 10 i n.

3 Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 15.II.1971 r. III CZP 33/70, OSNCP 1971, nr 4, poz. 39.

* Poprawnie powinno być nie „służy”, lecz „przysługuje” (*przyp. Red.*).

Art. 160 § 2 k.p.a. stanowi z kolei, że: „do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu”.

Według natomiast art. 161 § 5 k.p.a. „do odszkodowania (...) stosuje się odpowiednio przepisy art. 160 § 2 (...)”. Identycznie brzmi art. 215 § 5 k.p.a. Art. 216 § 5 z kolei zawiera podwójną normę odsyłającą, wedle której „stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego działu”, między więc nimi także art. 215 § 5 k.p.a.

Przepisy te dają się usystematyzować według dwóch różnych kryteriów: a) zakresu odniesienia, b) sposobu stosowania prawa do drugiego zakresu odniesienia.

II

Jeżeli porównamy cytowane wyżej przepisy ze sobą, łatwo zauważyć, że zakres norm odsyłających jest różny, według bowiem art. 153 § 1 k.p.a. przepisy kodeksu cywilnego mają rozstrzygnąć zarówno o tym, czy stronie przysługuje „roszczenie”, jak i o tym, co mieści się w pojęciu „odszkodowania”, którego to roszczenie dotyczy. Wedle natomiast pozostałych przepisów chodzi tylko o ten drugi zakres odniesienia („do odszkodowania”).⁴ Jest jednak oczywiste, że normą odsyłającą objęte są tylko te elementy stosunku prawnego, o których przepisy zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego nie rozstrzygają autonomicznie.

Z art. 153 § 1 k.p.a. wynika, iż o tym, czy roszczenie o odszkodowanie powstało i istnieje, decydują, obok jego treści, „zasady określone w przepisach kodeksu cywilnego”. Zasady te nie mają natomiast żadnego znaczenia w pozostałych wypadkach, skoro brak tam do nich odesłania. O tym więc, czy wspomniane roszczenie powstało i istnieje, musimy wtedy rozstrzygnąć wyłącznie na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Co się więc pod tym pojęciem kryje?

Możliwe są dwa znaczenia tego terminu: 1) semantycznie poprawne, gdy przez „zasady” rozumiemy reguły postępowania uznane za podstawowe; 2) odbiegające od niego, ale przyjęte przez doktrynę, gdy przez zasadę rozumiemy przesłankę rozstrzygającą o tym, czy koniecznym elementem powstania odpowiedzialności za szkodę jest wina, ryzyko, słuszność albo wykonywanie uprawnień.⁵ Sądzić można, że art. 153 § 1 k.p.a. nie używa wspomnianego terminu w żadnym z powyższych znaczeń, skoro bowiem sam wymienia tylko niektóre przesłanki odpowiedzialności, to uzupełnienie wszystkich innych elementów tej odpowiedzialności powinno nastąpić na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, w tym zaś celu nie wystarcza sięgnięcie tylko do jego zasad.

W pozostałych wypadkach norma odsyłająca ma nader ograniczony zakres, wobec czego wszelkie elementy stosunku odszkodowawczego poza tymi, które dotyczą odszkodowania, muszą być ustalone wyłącznie na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, co też one, w odróżnieniu od art. 153 § 1 k.p.a., po części umożliwiają.

Tak więc nie budzi wątpliwości, iż roszczenie o odszkodowanie przysługuje poszkodowanemu, ale tylko takiemu, który jest stroną postępowania administracyjnego, a więc stroną w znaczeniu procesowym, a nie stroną stosunku materialnoprawnego (na gruncie art. 153 § 1 k.p.a. zasadna wydaje się teza, iż roszczenie przysługuje

⁴ Tak też J. Kremis: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za decyzje administracyjne* według k.p.a., *Paestra* 1984, nr 9, s. 4.

⁵ W. Czachórski (w:) *System prawa cywilnego — Prawo zobowiązań — Część ogólna*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1981, t. III, cz. 1, s. 525 i m.

każdemu poszkodowanemu, choćby nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym).⁶

Powstaje ono z chwilą poniesienia szkody i zwraca się przeciwko określönemu w omawianych przepisach organowi administracji państwowej bez względu na to, kto — organ bądź jego funkcjonariusz — szkodę wyrządził. Od tej zasady istnieje wyjątek. Jeżeli innej stronie postępowania administracyjnego można przypisać winę za spowodowanie okoliczności uzasadniających uchylenie lub zmianę decyzji, roszczenie zwraca się wyłącznie przeciwko tej stronie.⁷ Nie ma więc odpowiedzialności solidarnej. Pod rządem zaś przepisów kodeksu cywilnego, a także pod rządem art. 153 § 1 k.p.a., roszczenie kieruje się w zasadzie przeciwko Skarbowi Państwa,⁸ o tym natomiast, czy obok niego i solidarnie z nim odpowiada jeszcze ktoś inny, rozstrzygają zasady ogólne.

Największą wątpliwość budzi pytanie, na jakiej zasadzie (w znaczeniu jw. w pkt 2) opiera się odpowiedzialność organu administracji państwowej? Pod rządem art. 153 § 1 k.p.a. rozstrzygają o tym przepisy kodeksu cywilnego. W grę wchodzi zatem odpowiedzialność z tytułu winy albo oparta na zasadach współzycia społecznego.⁹

Pod rządem pozostałych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego sprawa wydaje się oczywista tylko w odniesieniu do art. 161. Chodzi tam bowiem o szkodę wyrządzoną przez organ administracji państwowej wykonaniem swoich kompetencji.¹⁰

W pozostałych wypadkach pozostaje ona otwarta. Sądzę jednak, iż okoliczność, czy organowi administracji państwowej lub jego funkcjonariuszowi można przypisać winę, jest w tych wypadkach obojętna,¹¹ albowiem nie powstaje możliwość sięgnięcia do postanowień kodeksu cywilnego określających podstawę i zasadę odpowiedzialności, żaden zaś z omawianych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego o ich winie nie wspomina.

Wina natomiast poszkodowanego bądź innej strony postępowania administracyjnego wyłącza w niektórych wypadkach odpowiedzialność organu administracji państwowej (art. 160, 215 i 216 k.p.a.), co byłoby zupełnie niezrozumiałe przy założeniu, że tenże organ lub jego funkcjonariusz ponoszą także winę. Nie chodzi tu jednak o przyczynienie się do wyrządzenia szkody, jak pod rządem art. 435 k.c., lecz o przyczynienie się do wydania decyzji nieważnej (art. 160 § 1 *in fine* i § 3 oraz art. 215 § 1 pkt 2 *in fine* i § 2 k.p.a.) albo do wydania decyzji następnie przez

⁶ Co, moim zdaniem, wynika zarówno z odesłania do k.c., gdy chodzi o ustalenie elementów podmiotowych stosunku prawnego, jak i z przyjętego w art. 145 § 1 k.p.a. założenia, że strona mogła nie brać (bez własnej winy) udziału w sprawie, co oznacza, że chodzi o stronę stosunku materialnoprawnego, a nie procesowego. Zdaniem J. Kremisa roszczenie przysługuje zawsze tylko stronie postępowania administracyjnego (op. cit., s. 10).

⁷ Reguła ta nie ma zastosowania pod rządem art. 161 k.p.a.

⁸ Szerzej na ten temat A. Agopszowicz: „Odpowiedzialność (...)”, jw., s. 44 i n. Zdaniem J. Kremisa obowiązek naprawienia szkody ciąży zawsze na Skarbie Państwa (op. cit., s. 9).

⁹ Szerzej na ten temat A. Agopszowicz: „Odpowiedzialność (...)”, jw., s. 31 i n. Według J. Kremisa mimo braku wyłączenia art. 418 k.c. nie znajdzie on zastosowania w wypadkach wymienionych w art. 145 § 1 pkt 1—4 i 6 k.p.a. (op. cit., s. 13).

¹⁰ A. Agopszowicz: „Odpowiedzialność (...)”, jw., s. 36 i n.

¹¹ Co z kolei rodzi wątpliwość, jaki sens może mieć ta część norm odsyłających w art. 160, 161, 215 i 216 k.p.a., która każe nam pominąć art. 418 k.c., do którego to zagadnienia trzeba będzie jeszcze powrócić. Zdaniem J. Kremisa nie znajdzie zastosowania również art. 417 § 1 k.c. (op. cit., s. 15).

sąd administracyjny uchylonej (art. 215 § 1 pkt 1 k.p.a.).¹² Przyczynienie się natomiast do wyrządzenia szkody podlega zasadom ogólnym (art. 362 k.c.).¹³

Nie sposób natomiast wyobrazić sobie zawinione przez poszkodowanego lub inną stronę postępowania przyczynienie się do wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji pierwotnej (art. 160 § 1 i art. 215 § 1 pkt 1 k.p.a.) albo do orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego decyzję pierwotną (art. 215 § 1 pkt 1 k.p.a.).¹⁴ Nie wchodzi również w rachubę odpowiedzialność na zasadach słuszności (współżycia społecznego).

Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się pod rządem art. 153 § 1 k.p.a. według zasad ogólnych.¹⁵ W pozostałych wypadkach zasady te nie mają zastosowania, albowiem poszczególne mormy zawierają własne postanowienia w tej sprawie. Wprawdzie wszystkie one posługują się tym samym terminem przedawnienia — trzyletnim, jednakże różnie określają początek jego biegu. Art. 160 § 6 i art. 161 § 4 k.p.a. liczą wspomniany termin od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję pierwotną (stwierdzająca jej nieważność albo stwierdzająca, że została ona wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.); art. 215 § 4 k.p.a. — od dnia doręczenia orzeczenia sądu administracyjnego, określonego w § 1 cytowanego przepisu. Sądzić można, że pod rządem art. 216 k.p.a. termin ten powinien zacząć biec od dnia doręczenia orzeczenia sądu administracyjnego, zobowiązującego — w wyniku skargi na bezczynność organu administracji — do wydania decyzji w określonym terminie. Poza art. 153 k.p.a. nie wchodzi też w rachubę 10-letni termin przedawnienia roszczeń.

Wątpliwości dotyczą okoliczności uzasadniających zawieszenie bądź przerwanie biegu terminu przedawnienia, poza bowiem zasięgiem art. 153 k.p.a. nie mogą znaleźć zastosowania przepisy od art. 121 do art. 124 k.c., w prawie administracyjnym brak zaś postanowień w tym względzie o charakterze ogólnym. Należy więc przyjąć, że terminy przewidziane w art. 160 § 6, 161 § 4 i 215 § 4 k.p.a. nie podlegają ani zawieszeniu, ani przerwaniu.

Nie jest też jasne, jak należy liczyć początek biegu przedawnienia w wypadkach, w których szkoda powstała po terminach wskazanych w wyżej cytowanych przepisach, roszczenie bowiem o odszkodowanie nie może powstać przed wyrządzeniem szkody, skoro zaś nie istnieje, to nie może także zacząć biec termin jego przedawnienia. Należy chyba przyjąć, iż w tych wypadkach roszczenie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia wyrządzenia szkody. Można jednak twierdzić, że termin ten ulega skróceniu o okres, jaki upłynął pomiędzy zdarzeniami określonymi w omawianych przepisach a dniem wyrządzenia szkody. Wykładnia ta wydaje się bezpieczniejsza, przynajmniej do chwili rozstrzygnięcia zagadnienia przez orzecznictwo.

Na koniec kilka słów o elementach podmiotowych stosunku odszkodowawczego. Otóż wydaje się oczywiste, że żaden z omawianych przepisów, z wyjątkiem art. 153 k.p.a., nie wymaga, ażeby powstał on i istniał pomiędzy podmiotami prawa cywil-

¹² Pod rządem art. 216 § 1 k.p.a. chodziłoby zapewne o przyczynienie się do wydania orzeczenia, o którym mowa w § 4 cytowanego artykułu.

¹³ Najczęściej zapewne przyczynienie się do wydania decyzji nieważnej lub następnie uchylonej (jeżeli organ administracji państwowej, rozpatrując sprawę ponownie, umorzy postępowanie) będzie równocześnie przyczynieniem się do powstania lub zwiększenia szkody; wtedy nie może dojść do miarkowania odszkodowania, skoro roszczenie o odszkodowanie nie powstaje.

¹⁴ Por. przypis 12. Tak też S. Piskorz: Z problematyki roszczeń odszkodowawczych w k.p.a. (w:) Zagadnienia proceduralne w administracji, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 114.

¹⁵ Inaczej J. Kremis, op. cit., s. 14 in fine.

nego, kwestia więc osobowości prawnej nie ma żadnego znaczenia zarówno po stronie czynnej jak i biernej.¹⁶

III

Do przepisów kodeksu cywilnego o odszkodowaniu odsyłają wszystkie omawiane tu normy kodeksu postępowania administracyjnego. Znowu jednak rodzą one różny skutek.

Istotniejsze wydaje się postanowienie art. 160 § 1 k.p.a., które ogranicza odpowiedzialność do „rzeczywistej szkody”, co zapewne oznacza poniesioną stratę. Tak też stanowi art. 161 § 3 k.p.a. oraz art. 215 § 1 k.p.a. O tyle więc ulega wyłączeniu zasada wyrażona w art. 361 § 2 k.p.c., według której roszczenie o odszkodowanie obejmuje również utracone korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono.

Na tym jednak nie kończą się wątpliwości. Nie jest bowiem jasne, w jakim znaczeniu omawiane przepisy posługują się pojęciami „szkoda” i „odszkodowanie”.

Przez szkodę rozumiemy bowiem tylko uszczerbek majątkowy lub także poniesioną krzywdę. O ile na gruncie art. 160 § 1 k.p.a. (i dalszych) wszystko wydaje się wskazywać na to, że ustawodawca miał na myśli szkodę w tym pierwszym znaczeniu, trudno bowiem wyobrazić sobie takie składniki krzywdy, jak *damnum emergens* i *lucrum cessans*, o tyle na gruncie art. 153 § 1 k.p.a. sprawa nie jest równie oczywista, żaden bowiem z przepisów kodeksu cywilnego nie wyjaśnia, w jakim znaczeniu posługuje się on tym pojęciem, doktryna zaś jest w tej kwestii podzielona.¹⁷ Osobiście opowiadam się za jego znaczeniem ograniczonym do uszczerbku majątkowego.

Podobnie, gdy chodzi o „odszkodowanie”, czyli ekwiwalent za wyrządzoną szkodę. W grę może bowiem wchodzić ekwiwalent zarówno za uszczerbek majątkowy jak i za krzywdę. Za szerszym więc lub węższym rozumieniem terminu „szkoda” idzie szersze lub węższe rozumienie terminu „odszkodowanie”. Wątpliwości dotyczą także formy tego odszkodowania. Czy naprawienie szkody powinno nastąpić według reguł przewidzianych w art. 363 k.c., a zatem — w zasadzie w zależności od wyboru poszkodowanego — bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej?; czy w grę wchodzi tylko ten ostatni sposób wyegrodzenia szkody?¹⁸ Nie dostrzegam argumentów za jakąkolwiek wykładnią ścisłej, zwłaszcza w tych wypadkach, w których przepisy kodeksu cywilnego o odszkodowaniu mamy stosować wprost, a nie odpowiednio.

W tym zaś zakresie omawiane przepisy zawierają różne dyspozycje. Art. 153 § 1 i 160 § 2 k.p.a. każą nam bowiem stosować kodeks cywilny wprost, artykuły natomiast 161 § 5, 215 § 5 i 216 § 5 k.p.a. — odpowiednio (pośrednio), co oznacza, że w pierwszym wypadku nie jest możliwa żadna modyfikacja postanowień kodeksu cywilnego stosowanych do zakresu odniesienia wskazanego przez cytowane przepisy, w drugim zaś wypadku — tak.¹⁹ Czym tego rodzaju dyferencjacja może być uzasadniona, trudno zgadnąć, zwłaszcza gdy się zważy, że pod rządem np. art. 160 § 1 k.p.a. chodzi o skutki decyzji nieważnej, podobnie jak między innymi także pod

¹⁶ Inaczej J. Kremis, op. cit., s. 9.

¹⁷ Por. T. Dybowski (w:) System prawa cywilnego — Prawo zobowiązań — Część ogólna, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1981, t. III, cz. 1, s. 221 i n. oraz wskazana tam literatura.

¹⁸ Tak E. Łętowska: Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji k.p.a. (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji, red. S. Zawadzki, Warszawa 1990, s. 60.

¹⁹ J. Nowacki: Analogia legis, Warszawa 1966, s. 141 i n.

rządem art. 215 § 1 k.p.a., jedyna zaś różnica polega na tym, że w pierwszym wypadku o nieważności decyzji orzeka organ administracji wyższego stopnia, w drugim zaś sąd administracyjny.²⁰

W pozostałym zakresie omawiane przepisy nie zawierają żadnych szczególnych dyrektyw.

Wszystkie one określają związek pomiędzy szkodą a zdarzeniem, z którym ustawa wiąże powstanie odpowiedzialności, za pomocą zwrotu „na skutek”, co oznacza, że znajdzie zastosowanie (wprost lub odpowiednio) art. 361 § 1 k.c. (o tyle przynajmniej, o ile przyjąć, że wyznacza on granice odpowiedzialności, określając zakres szkodliwych następstw, które objęte są obowiązkiem odszkodowawczym).²¹

Otwarta pozostaje natomiast kwestia, czy rozmiar szkody powinien być oceniony według kryteriów obiektywnych czy subiektywnych. Za pierwszą możliwością przemawia, jak się wydaje, art. 363 § 2 k.c., nakazując określić wysokość odszkodowania w zasadzie według cen obowiązujących w chwili jego ustalenia, co nie usuwa tym samym wątpliwości, o jakie to ceny chodzi.²² Formuła „poniesiona (...) szkoda” oznacza, iż nie może być odszkodowaniem objęta szkoda przyszła, nawet jeżeli można przyjąć, że dotychczasowy uszczerbek ulegnie powiększeniu w przyszłości, w granicach — co oczywiste — przyszłych strat. Oznacza to konieczność odrębnego dochodzenia roszczeń w miarę pojawiania się nowych szkód wynikłych z tego samego zdarzenia lub powiększenia się rozmiaru doznanej szkody. Ciężar udowodnienia istnienia i wysokości szkody spoczywa na poszkodowanym. Otwarte pozostaje natomiast pytanie, czy organ orzekający o odszkodowaniu powinien stosować art. 322 k.p.c., do którego cytowane wyżej przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie odsyłają. Wydaje się to jednak możliwe z mocy art. 211 k.p.a. w sprawach rozstrzygniętych przez sąd administracyjny (art. 215 i 216 k.p.a.).

To samo dotyczy art. 189 k.p.c. regulującego roszczenie o ustalenie stosunku prawnego lub prawa. Wydaje się ono możliwe w dwóch wypadkach: gdy poszkodowany nie żąda naprawienia szkody, ma jednak interes prawny w ustaleniu, że organ administracji ponosi odpowiedzialność za nią,²³ gdy grozi przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody, natomiast nie jest możliwe dochodzenie tego roszczenia chociażby z przyczyn, które normalnie uzasadniają zawieszenie albo przerwanie biegu przedawnienia (art. od 121 do 123 k.c.).

Nie ulega natomiast wątpliwości, że norma odsyłająca zezwala na stosowanie (wprost lub odpowiednio) art. 362 k.c., co oznacza, że odszkodowanie może być miarowane ze względu na przyczynienie się poszkodowanego do powstania lub zwiększenia szkody. Jak wiadomo, treść tego przepisu budzi wątpliwości w doktrynie, w mniejszym zaś stopniu w orzecznictwie. Przy założeniu, że organ administracji ponosi odpowiedzialność na zasadzie ryzyka (z wyjątkiem przewidzianym w art. 153 k.p.a.), zarówno czysto kauzalna interpretacja art. 362 k.c., jak i ujęcie różnicujące

²⁰ W tej kwestii J. Kremis nie zajmuje wyraźnego stanowiska stwierdzając jedynie, że „obydwa przepisy (art. 160 i 215 k.p.a.) określają podobne przesłanki i zasady odpowiedzialności, zakres obowiązku odszkodowawczego oraz administracyjno-sądowy tryb dochodzenia roszczeń (...)”, (op. cit., s. 20).

²¹ Por. T. Dybowski: op. cit., s. 247 oraz wskazaną tam literaturę (w szczególności przypis 176 na s. 253).

²² T. Dybowski: op. cit., s. 272 i n. oraz 276.

²³ Nie należy jednak zapominać o utrwalonym w orzecznictwie i doktrynie poglądzie, aczkolwiek — moim zdaniem — nietrafnym, że nie jest dopuszczalne żądanie ustalenia stosunku prawnego lub prawa, jeżeli prawo to zostało już naruszone, wskutek czego możliwe jest dochodzenie świadczenia majątkowego wynikającego z tego stosunku prawnego lub prawa. Szerzej na ten temat — por. A. Agopszowicz: *Obowiązek zapobieżenia szkodzie — Podstawa i zakres*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 126 i n.

znaczenie przyczynienia się poszkodowanego w zależności od podstawy odpowiedzialności osoby zobowiązanej do naprawienia szkody²⁴ mogłyby prowadzić do rozstrzygnięć krzywdzących tego ostatniego, trzeba bowiem pamiętać, że chodzi o stosunek administracyjnoprawny, charakteryzujący się nierównością prawną stron, zachowanie się więc obu stron nie może być oceniane według tych samych kryteriów. Przemawia to za poglądem, że zachowanie się poszkodowanego powinno być co najmniej bezprawne (obiektywnie naganne), jako że koncepcja winy (względem samego siebie) wydaje się trudna do akceptowania. Nie oznacza to jednak, że wspomniane zachowanie się, nawet obiektywnie naganne, musi w każdym wypadku prowadzić do obniżenia odszkodowania,²⁵ zwłaszcza zaś wtedy, gdy odpowiedzialność organu administracji opiera się na zasadzie winy (beziemiennej), wtedy bowiem nierówność stron wymaga zawsze łagodniejszej oceny zachowania się poszkodowanego.

IV

Jak więc widać z powyższego zestawienia, treść norm odsyłających prowadzi do daleko idącego zróżnicowania zasad i zakresu odpowiedzialności cięższej na organach administracji państwowej z mocy omówionych wyżej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Na koniec nieco uwagi należy poświęcić jeszcze tym fragmentom norm zawartych w art. 160 § 2, 161 § 5, 215 § 5 oraz pośrednio w art. 216 § 5 k.p.a., które wyłączają stosowanie art. 418 k.c. do regulowanych nimi zakresów odniesienia. Art. 418 k.c. nie dotyczy bowiem w żadnej mierze odszkodowania, normuje natomiast szczególną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez organy administracji państwowej („na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia”). Nie budzi wątpliwości, iż ustawodawca miał na względzie wykładni tego przepisu przyjętą w wytycznych SN z 15.II.1971 r. Wyłączenie więc art. 418 k.c. miałooby sens tylko przy założeniu, że nie ma różnicy pomiędzy treścią norm odsyłających zawartych w art. 153 i w pozostałych, wyżej wymienionych przepisach, że nie odsyła się więc nas tylko do przepisów o odszkodowaniu, lecz do wszelkich „zasad” regulujących w kodeksie cywilnym roszczenia o odszkodowanie i ich zakres. Tam jednak, gdzie takie wyłączenie mogłoby mieć istotne znaczenie, tj. w art. 153 k.p.a., właśnie go brak.

Przy tym założeniu trzeba by z kolei przyjąć, iż odpowiedzialność organów administracji państwowej może się opierać tylko na podstawach i zasadach określonych w kodeksie cywilnym, powstaje więc głównie w wypadkach wyrządzenia szkody z winy organu administracji państwowej. Takiej z kolei wykładni przeczy treść przepisów wyłączających odpowiedzialność (wina poszkodowanego, wina innej strony postępowania).²⁶ Ale i stany faktyczne założone w omawianych artykułach jej nie potwierdzają. Zbadanie tej kwestii wymaga odrębnego opracowania. Wstępnie jednak można wskazać na art. 161 § 1 k.p.a. jako na podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonaniem przez organ administracji jego kompetencji wynikającej z cytowanego przepisu (uprawnień), a więc aktem w założeniu niewadliwym, wydanym w okolicznościach nie uzasadniających twierdzenia, że przy tej okazji nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego albo dyscyplinarnego. Wprawdzie art. 161 § 5 k.p.a. dopuszcza modyfikację normy odsyłającej zawartej w art. 160 § 2 k.p.a., nie oznacza to jednak, że pod rządem innych przepi-

²⁴ T. Dybowski: op. cit., s. 298 oraz wskazana tam literatura.

²⁵ T. Dybowski: op. cit., s. 300.

²⁶ Art. 160 § 1 in fine i § 3, art. 215 § 1 in fine i § 2, art. 216 § 5.

sów, szczególnie art. 160 § 1 i 215 § 1 oraz 216 § 1 k.p.a., nie może pojawić się podobna sytuacja. Jednakże tylko dwa ostatnie zezwalają także na modyfikację dyspozycji zawartej w art. 160 § 2 k.p.a.

Nie daje się też pomyśleć, bez względu na wskazane wyżej różnice w treści norm odsyłających, ochrona prewencyjna przed grożącą szkodą, nie jest bowiem możliwe zapobieżenie wydaniu przez organ administracji państwowej decyzji za pomocą roszczeń cywilnoprawnych.²⁷ W tym celu strona ma do dyspozycji wyłącznie środki przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego.

²⁷ A. Agopszowicz: „Obowiązek (...)”, jw., s. 95 i n.

JAN WASZCZYŃSKI

OSTATNIE ZMIANY W PRAWIE KARNYM

W artykule omówiono zmiany w prawie karnym materialnym i procesowym, jakie wprowadzone zostały przez ustawy z 10 maja 1985 r. Systematyzując te zmiany, autor podnosi zarazem szereg zagadnień, jakie się wyłaniają przy interpretacji tych ustaw.

I. Zmiany w prawie karnym materialnym — część ogólna

W dniu 10 maja br. — po wysłuchaniu sprawozdania z prac Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości — Sejm uchwalił bez dyskusji dwa rządowe projekty ustaw: o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz. U. z 1985 r. Nr 23, poz. 100) oraz o szczególnej odpowiedzialności karnej (Dz. U. z 1985 r. Nr 23, poz. 101). Obie ustawy weszły w życie z dniem 1 lipca 1985 r., przy czym druga z nich obowiązywać ma jedynie w okresie trzyletnim, tj. do dnia 30 czerwca 1988 r. Obie ustawy wprowadzają liczne i doniosłe zmiany w obowiązującym systemie prawa karnego w szerokim sensie, obejmującym nie tylko materialne i procesowe prawo karne, ale również materialne i procesowe prawo wykroczeń.

Zadaniem opracowania podjętego przez autora jest przedstawienie najważniejszych innowacji wprowadzonych przez obie ustawy do prawa karnego (materialnego i procesowego). W ramach niniejszego opracowania nie mieści się omówienie zmian dokonanych w kodeksie wykroczeń i kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, ze względu bowiem na swą liczebność i doniosłość zmiany te wymagają odrębnego przedstawienia.

Przepisy obu ustaw dotyczące tej samej instytucji będą referowane łącznie zgodnie z przyjętym przez autora kryterium przedmiotowym przy omawianiu nasuwających się zagadnień, z zaznaczeniem jednak, które ze zmian są wprowadzone przez ustawę o zmianie przepisów prawa karnego (nazywaną w dalszym ciągu w skrócie „Ustawą I”), a które przez ustawę o szczególnej odpowiedzialności karnej (nazywaną w dalszym ciągu w skrócie „Ustawą II”).