

Janusz Jankowski

Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o odszkodowanie dochodzone w trybie art. 160 § 5 K.P.A.

Palestra 29/9(333), 28-36

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.

JANUSZ JANKOWSKI

DOPUSZCZALNOŚĆ DROGI SĄDOWEJ W SPRAWACH O ODSZKODOWANIE DOCHODZONE W TRYBIE ART. 160 § 5 K.P.A.

W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia i rozwiązania niektórych dyskusyjnych kwestii wiążących się z proceduralną stroną odpowiedzialności za szkody wyrządzone wydaniem wadliwych lub nieważnych decyzji administracyjnych.

Mimo że od nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego upłynęło już sporo czasu, nadal niektóre zagadnienia wywołują wątpliwości i rozbieżności ujęć w literaturze i orzecznictwie. Dotyczy to zwłaszcza proceduralnych kwestii związanych z trybem dochodzenia odszkodowań za szkody poniesione na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 160 k.p.a.). Nie chciałbym wchodzić tu głębiej w materialnoprawne rozważania dotyczące problematyki tych odszkodowań, zajmowali się tym zresztą już inni autorzy,¹ natomiast wymaga koniecznie ustosunkowania się do niektórych rozwiązań procesowych pojawiających się w nauce i judykaturze. Zbliżona do obecnej problematyka była już przedmiotem szerokich zainteresowań autora.²

W myśl art. 160 § 1 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, a orzeka o tym odszkodowaniu organ administracji państwowej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 albo stwierdził w myśl art. 158 § 2, że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 (art. 160 § 3 i 4 k.p.a.).

Postępowanie o odszkodowanie wszczyna się na wniosek poszkodowanej strony.³ Wynika to z porównania uregulowania art. 160 z art. 157 § 2, który stanowi, że postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Jest to zresztą logiczną konsekwencją okoliczności, że nie w każdym wypadku wydania decyzji z naruszeniem prawa czy stwierdzeniem nieważności decyzji musiała powstać szkoda. Wprawdzie w myśl art. 61 § 2 k.p.a. organ admi-

¹ E. Łętowska: Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji k.p.a., PiP 1980, nr 5; Głosa do wyroku SN z dnia 7.VIII.1981 r. IV CR 260/81, OSPiKA 1982, z. 5—6, poz. 69. Także obszernie omawia to zagadnienie J. Kremis: Odpowiedzialność odszkodowawcza na decyzje administracyjne (...), Palestra 1984, nr 9, s. 4 i n.

² J. Jankowski: Postępowanie reklamacyjne a dopuszczalność drogi sądowej i drogi arbitrażowej, NP 1971, nr 7—8, s. 1106; tenże: Postępowanie przed komisjami rozjemczymi a dopuszczalność drogi sądowej, NP 1973, nr 4; tenże: Sprawy o naprawienie szkód w rozumieniu prawa wodnego i tryb ich rozpoznawania, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, ser. I, z. 106; tenże: Postępowanie wewnątrzspółdzielcze a dopuszczalność drogi sądowej, ZNUŁ 1978, z. 42; tenże: Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej — Istota i skutki, ZNUŁ 1982 Folia Iuridica, z. 9; tenże: Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej (rozprawa doktorska obroniona w 1979 roku w UŁ — nie publikowana).

³ Tak też uważa J. Kremis: op. cit., s. 18.

nistracji państwowej może — ze względu na szczególnie ważny interes strony — wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony, jednakże możliwość ta leży w sferze uznania ze strony organów administracji, co — rzecz oczywista — znacznie osłabia szansę jej realizacji w porównaniu z sytuacją, w której istniałby wyraźny obowiązek zbadania z urzędu sprawy od strony skutków w sferze odszkodowawczej i wydania decyzji w tej mierze. Wszczęcie zatem postępowania o odszkodowanie z art. 160 § 1—4 nastąpi z reguły na skutek wniosku poszkodowanej strony. Strona ta może złożyć jeden wniosek zawierający jednocześnie żądanie stwierdzenia nieważności decyzji i przyznania odszkodowania, ale może uczynić to także w dwóch odrębnych wnioskach. Odrębny wniosek o odszkodowanie zgłaszany będzie niemal na pewno wówczas, gdy stwierdzenie nieważności decyzji nastąpiło z urzędu, organ zaś nie skorzystał z możliwości orzeczenia również z urzędu o odszkodowaniu. Obserwacja dotycząca powyższej możliwości rozdzielenia żądań na dwa odrębne wnioski, jak również występujące wówczas oddalenie w czasie stwierdzenia przez organ administracji nieważności decyzji od orzekania o odszkodowaniu będą przydatne dla dalszych rozważań na temat wymagalności roszczenia o odszkodowanie. W razie więc stwierdzenia nieważności danej decyzji albo stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa, oraz na skutek wystąpienia przez stronę z żądaniem odszkodowania od organu wymienionego w § 4 art. 160 — organ ten ma obowiązek orzec o odszkodowaniu.

Artykuł 160 § 5 k.p.a. stanowi, że strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji państwowej wymieniony w § 4 może w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie wnieść powództwo do sądu powszechnego. Na tle tego uregulowania wyłania się właśnie szereg niejasności i kontrowersji.

Przed wszystkim pojawia się kwestia, jak traktować powództwo o odszkodowanie wytoczone bez uprzedniego wystąpienia z roszczeniem do organu wymienionego w art. 160 § 4. Otóż w wyroku z dnia 7.VIII.1981 roku⁴ Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że „art. 160 k.p.a. przewiduje dwa stadia postępowania o przyznanie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwymi decyzjami administracyjnymi: administracyjne i sądowe. Poszkodowany, którego nie zadowala stanowisko wyrażone przez organ administracji w pierwszym stadium postępowania w formie decyzji, może wystąpić na drogę sądową z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez organ wskazany w § 3 art. 160 k.p.a. Przepis ten nie ogranicza dopuszczalności drogi sądowej, określa jednak chwilę, w której Skarb Państwa może uzyskać bierną legitymację w procesie odszkodowawczym. Przed zajęciem przez Skarb Państwa stanowiska w formie decyzji z art. 160 § 4 poszkodowany nie ma jeszcze podstaw do twierdzenia, że istnieją materialnoprawne przesłanki z art. 160 k.p.a. warunkujące treść przyszłego wyroku sądowego”. W rezultacie Sąd Najwyższy potraktował powództwo o odszkodowanie wytoczone bez uprzedniego wystąpienia do organu wymienionego w art. 160 § 4 jako powództwo przedwczesne i z tego powodu podlegające oddaleniu.

E. Łętowska w głosie do tego wyroku, godząc się w pełni z konkluzją Sądu Najwyższego, nie aprobeuje wniosków procesowych, jakie z tego wyciągnięto. Glosatorka zaznacza, że sytuacja, gdy roszczenie odszkodowawcze od strony proceduralnej realizowane jest dwuetapowo: najpierw w drodze administracyjnej, a później w drodze sądowej, nie jest na tle polskiego prawa niczym nowym. Sytuacje takie występują i występowały od dawna na tle różnych stanów regulowanych w ma-

⁴ Wyrok SN z dnia 7.VIII.1981 r. IV CR 260/81, OSPiKA 1982, z. 5—6, poz. 69.

materialnym prawie administracyjnym. Ostatecznie E. Łętowska konstatuje, iż w powyższych sytuacjach „nie notuje się dotychczas wątpliwości, że mamy do czynienia z czasową niedopuszczalnością drogi sądowej”⁵. Należy w pełni zgodzić się z potraktowaniem sytuacji wytoczenia powództwa o odszkodowanie bez uprzedniego wystąpienia do organu wymienionego w art. 160 § 4 jako czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. Nie zgodziłbym się natomiast ze stwierdzeniem, że nie notuje się dotychczas wątpliwości na ten temat.⁶ Co prawda, coraz częściej spotyka się poglądy aprobujące koncepcję czasowej niedopuszczalności drogi sądowej,⁷ jednakże nadal występują kontrowersje ujęć sprowadzające problematykę do przesłanek materialnoprawnych i w konsekwencji zalecające oddalenie powództwa. Konstrukcja czasowej niedopuszczalności drogi sądowej występuje zresztą nie tylko na tle stanów regulowanych w materialnym prawie administracyjnym. Charakter i ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na przedstawianie innych wypadków czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. W systemie polskim występuje bowiem kilkanaście takich wypadków uregulowanych przez przepisy rozsiiane w rozmaitych aktach prawnych, niekiedy bardzo odległych od siebie zarówno pod względem czasu ich uchwalenia, jak i charakteru regulowanych przez nie spraw. Niektórym z tych wypadków poświęciłem w swoim czasie osobne opracowanie, starając się wykazać występującą w nich konstrukcję czasowej niedopuszczalności drogi sądowej.⁸

Należy zaznaczyć występującą zasadniczą różnicę stanów sk doktryny i orzecznictwa co do traktowania poszczególnych wypadków za wypadki czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. W niektórych wypadkach stanowczo odrzuca się tezę o niedopuszczalności drogi sądowej, w innych zaś zdania na ten temat bywają podzielone lub są w zasadzie zgodne. W szczególności niektórzy autorzy wyrażają zapatrywanie, że w szeregu wypadków zachodzi nie (czasowa) niedopuszczalność drogi sądowej, ale brak przesłanki materialnej pozytywnej lub też istnienie przesłanki materialnej negatywnej w postaci tzw. przedwczesności powództwa.⁹ Takie samo

⁵ E. Łętowska przytacza tu stanowiska: Z. Resicha: *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962 i W. Siedleckiego: *Postępowanie cywilne — Zarys wykładu*, Warszawa 1977 oraz kilka orzeczeń SN. Koncepcję czasowej niedopuszczalności drogi sądowej popierają: L. Ostrowski: *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej*, Pałestra 1984, nr 11, s. 17 i n. oraz J. Kremis: *op. cit.*

⁶ Przykładem traktowania jako przedwczesne powództwa wytoczonego przed wyczerpaniem postępowania administracyjnego może być postanowienie SN z dnia 6.III.1974 r. I PZ 82/73 (OSNCP 1974, poz. 142), dotyczące roszczenia o wynagrodzenie za pracownicz projekt wynalazczy, oraz wydane na ten temat opinie: T. Szymanka: *Wybrane zagadnienia wynalazczości*, NP 1975, nr 1 i M. Tyczki: *Postępowanie w sprawach wynalazczych — Komentarz*, Warszawa 1976, s. 64. Obecnie pod rządem zmienionego prawa wynalazczego (tekst jednol.: Dz. U. z 1984 r. Nr 33, poz. 177) problem ten już nie występuje, albowiem art. 110 ust. 1 ustawy upoważnia twórcę pracowniczego projektu wynalazczego do dochodzenia roszczenia o wynagrodzenie wprost przed sądem wojewódzkim, właściwym ze względu na siedzibę jednostki zobowiązanej do wypłaty wynagrodzenia.

⁷ Ostatnio: Postanowienie SN z dnia 20.IX.1978 r. IV CZ 125/78, OSPiKA 1980, z. 9, poz. 172; M. Iżykowski: *Głosa do tego postanowienia (tamże)*; M. Bosakirska: *Dochodzenie roszczeń z czynów niedozwolonych w procesie cywilnym*, Warszawa 1983, s. 18.

⁸ Patrz wyżej: przypis 2.

⁹ Tak np. w odniesieniu do powództw o roszczenie z tytułu członkostwa spółdzielni, wytoczonych bez uprzedniego wyczerpania postępowania wewnątrzspółdzielczego, M. Piekariski: *Wpływ postępowania wewnątrzspółdzielczego na sądowe postępowanie cywilne*, NP 1971, nr 12, s. 1775; M. Gersdorf, J. Ignatowicz: *Prawo spółdzielcze — Komentarz*, Warszawa 1968, s. 77; wyrok SN z dnia 17.VI.1968 r. III PRN 29/68, OSNCP 1969, poz. 74 (aprobowany przez W. Siedleckiego w „Przeglądzie orzecznictwa” PiP 1970, nr 5, s. 766). Również na tle nowego prawa spółdzielczego z 16.IX.1982 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 210; zm.: Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 176) por. A. Zabski: *Komentarz do ustawy — Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1983, s. 95. Patrz też: przyp. 6.

stanowisko zajął Sąd Najwyższy w interesującym nas wyroku z 7.VIII.1981 roku, a tezę o przedwczesności powództwa aprobowala E. Łętowska w głosie do tego wyroku. Chcąc ustosunkować się do tego zagadnienia, rozważyć tu wypada pojęcie powództwa przedwczesnego.

W orzecznictwie i literaturze zwykło się przyjmować, że powództwo przedwczesne oznacza powództwo o roszczenie niewymagalne. Tak więc według wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22.II.1949 r.,¹⁰ w razie oddalenia powództwa z powodu przedwczesności ponowne żądanie tego samego przedmiotu sporu może być skutecznie zgłoszone przez stronę, gdy nowe okoliczności faktyczne wpłyną na wymagalność roszczenia i gdy tym samym żądanie to straci cechę przedwczesności. Według W. Siedleckiego, jeżeli powód dochodzi roszczenia, które nie stało się wymagalne (nawet w chwili wyrokowania), sąd oddali powództwo jako przedwczesne.¹¹ Zdaniem M. Allerhanda powództwo oddała się, jako przedwczesne, w szczególności z tego powodu, że roszczenie nie jest wymagalne.¹² Użyty tu zwrot „w szczególności” mógłby sugerować, że istnieją, poza niewymagalnością, jeszcze inne przyczyny przedwczesności powództwa, jednakże M. Allerhand przyczyn tych nie wskazuje. Również stanowisko M. Piekarskiego skłania do przyjęcia, że autor ten utożsamia powództwo przedwczesne z powództwem o roszczenie niewymagalne.¹³

Ustawodawstwu polskiemu nie znany jest termin „powództwo przedwczesne”; posługuje się ono jedynie terminem „wymagalność roszczenia”, jak również „wymagalność wierzytelności, długu lub świadczenia”.¹⁴

Ustalenia wymagalności roszczenia nie można ująć w ogólną regułę, która stanowiłaby klucz do rozwiązania wszystkich łączących się z wymagalnością kwestii. Ogólnie zwykło się przyjmować, że roszczenie jest wymagalne wtedy, gdy uprawniony ma możność żądania zaspokojenia roszczenia.¹⁵

Wymagalność ma podstawowe znaczenie przy formułowaniu ocen co do przedawnienia roszczeń. Art. 120 k.c. stanowi bowiem, że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. O tym zaś, kiedy roszczenie staje się wymagalne, decydują różne przepisy prawa. W interesującym nas wypadku takim przepisem jest art. 160 § 6 k.p.a. Należy zatem przyjąć, że zgodnie ze wskazanym przepisem dzień, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, będąc początkiem biegu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie — jest jednocześnie chwilą powstania wymagalności tego roszczenia. Z tą chwilą bowiem poszkodowana strona ma możność żądania zaspokojenia roszczenia. Konieczną przesłanką powstania tej możności, a zatem wymagalności, jest istnienie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzającej, że wydana ona została z naruszeniem powyższego przepisu. Przepis art. 160 § 6 k.p.a. jest przepi-

¹⁰ Wyrok SN z dnia 22.II.1949 r. WAC 226/48, *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 1949, z. 8—9, s. 82.

¹¹ W. Siedlecki: *Zarys postępowania cywilnego*, Poznań 1957, s. 183; W. Broniewicz: *Przyczyny oddalenia powództwa*, PIP 1964, nr 5—6, s. 836; S. Lizer, A. Szewc: *Głos do wyroku SN z 8.V.1974 r.* II PR 105/74, *OSP i K A* 1976, z. 2, poz. 23.

¹² M. Allerhand: *Sądowe dochodzenie zobowiązań niepełnych*, *Polski Proces Cywilny* 1939, nr 7—8, s. 196.

¹³ M. Piekarski: *op. cit.*, s. 1775.

¹⁴ *Por. np. art., art.: 120 § 1, 411 pkt 4, 450, 451 § 3, 466, 498 § 1, 504, 513 § 2, 518 § 1 k.c. oraz art., art.: 316 § 1, 638, 730 § 2, 804, 823 § 2, 885 k.p.c.*

¹⁵ F. Błahuta, W. Bryl i inni: *Kodeks cywilny — Komentarz*, Warszawa 1972, s. 273.

sem szczególnym i gdyby nie szczególne uregulowanie sytuacji w nim przewidzianej, należałoby stosować dla ustalania początku biegu przedawnienia i powstania wymagalności roszczenia o odszkodowanie regulę z art. 442 § 1 k.c.

W tym miejscu pozwalam sobie powrócić do zauważonej wcześniej możliwości rozdzielenia i tym samym oddalenia w czasie orzekania przez właściwy organ administracji państwowej w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji i w sprawie odszkodowania. Posłużmy się tu następującym przykładem. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zostało wszczęte z urzędu. Zapadła decyzja stwierdzająca nieważność danej decyzji. Decyzja ta nie jest jednak ostateczna, przysługuje bowiem od niej odwołanie.¹⁶ W dniu, w którym decyzja, o jakiej mowa, stanie się ostateczna, roszczenie o odszkodowanie, będące osnową żądania poszkodowanej strony, nabierze cech wymagalności. Na powstanie wymagalności tego roszczenia nie ma żadnego wpływu okoliczność, czy poszkodowany wystąpił z żądaniem odszkodowania do organu wymienionego w art. 160 § 4 k.p.a., czy też nie. Wynika to z art. 160 § 6 k.p.a. stanowiącego, jak wspomniano, że bieg przedawnienia rozpoczyna się również bez względu na to, czy wystąpienie o odszkodowanie miało miejsce. Ostatecznym argumentem jest jednak okoliczność, że organ wymieniony w art. 160 § 4 k.p.a. nie mógłby przecież również uwzględnić roszczenia o odszkodowanie, gdyby nie było ono wymagalne.

Wylania się więc zagadnienie, jak traktować tezę o przedwczesności powództwa o odszkodowanie wytoczonego bez uprzedniego wystąpienia do organu wymienionego w art. 160 § 4 k.p.a., jeżeli podstawą tej przedwczesności nie jest niewymagalność roszczenia. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7.VIII.1981 roku uznał za przyczynę przedwczesności takiego powództwa brak decyzji w sprawie odszkodowania pochodzącej od wskazanego wyżej organu.

Nie jest to ujęcie trafne, zwłaszcza że wyrażone zostało w sprawie, w której podobieństwo do wypadków uznawanych przez Sąd Najwyższy za wypadki czasowej niedopuszczalności drogi sądowej jest uderzające. Wystarczy przytoczyć postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20.IX.1978 roku,¹⁷ dotyczące sporu o odszkodowanie za szkody wyrządzone w związku z zakwaterowaniem przejściowym sił zbrojnych. Sąd Najwyższy przyjął, że §§ 14–27 rozporządzenia Rady Ministrów z 26.V.1976 roku w sprawie zakwaterowania przejściowego sił zbrojnych¹⁸ przewidują czasowe wyłączenie drogi sądowej co do sporów o odszkodowanie. Poszkodowany może się zwracać do sądu dopiero po wydaniu niekorzystnej dla niego decyzji administracyjnej. Konieczną przesłanką otwarcia drogi sądowej jest istnienie decyzji administracyjnej. Do tego czasu poszkodowany nie może wnieść pozwu do sądu, sprawa bowiem należy do kompetencji organów administracji. Wniesiony zaś w tych warunkach pozew ulega odrzuceniu z braku drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Konstrukcja przedwczesności powództwa obejmującego roszczenie o odszkodowanie bez uprzedniego wystąpienia do organu wymienionego w art. 160 § 4 k.p.a. z żądaniem odszkodowania jest zatem nieuzasadniona z punktu widzenia teoretycznego. Skoro bowiem w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się powszechnie, że powództwo przedwczesne to powództwo o roszczenie niewymagalne, to nie jest trafne podciąganie pod pojęcie przedwczesności niektórych wypadków niedopusz-

¹⁶ W. Dawidowicz: Postępowanie administracyjne — Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 257 oraz postanowienie NSA z dnia 5.VI.1984 r. II SA 147/81 i wyrok NSA z dnia 12.III.1981 r. SA 472/81.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 20.IX.1978 r. IV CZ 125/78, OSPIKA 1980, z. 9, poz. 172 z aprobowaną glosą M. Iżykowskiego.

¹⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 133.

czalności drogi sądowej. Już prawie powszechnie przyjmuje się w nauce, że kodeks postępowania cywilnego operuje pojęciem niedopuszczalności drogi sądowej w ujęciu ogólnym, tzn. nie rozróżnia żadnych szczególnych rodzajów tej niedopuszczalności. Bliższe jednak zwrócenie uwagi na wypadki niedopuszczalności drogi sądowej prowadzi do wniosku, że mogą one mieć różny charakter i dlatego również niedopuszczalność drogi sądowej ma charakter zróżnicowany. Rozróżnia się bowiem niedopuszczalność drogi sądowej o charakterze bezwzględny i względny. Bezwzględna niedopuszczalność drogi sądowej oznacza, że dana sprawa w żadnym wypadku nie może być załatwiona przez sąd powszechny. Natomiast względna niedopuszczalność drogi sądowej może wynikać albo z przewidzianej przez przepisy dla danej sprawy cywilnej przemienności trybów postępowania sądowego i postępowania przed innymi organami,¹⁹ albo też z konieczności uprzedniego spełnienia określonych warunków. Ta ostatnia, szczególna postać niedopuszczalności drogi sądowej o charakterze względnym zwana jest czasową niedopuszczalnością drogi sądowej. Warunki zaś, których spełnienie powoduje odpadnięcie tej niedopuszczalności, określane są rozmaicie w zależności od przewidujących je aktów prawnych, a więc jako wyczerpanie postępowania (reklamacyjnego, wewnątrzspółdzielczego), niezadowolenie strony z orzeczenia (tak formułuje ów warunek art. 160 § 5 k.p.a.), niezgadanie się z orzeczeniem, nieuwzględnienie żądań lub wniosków, niedojście do ugody czy upływ pewnego okresu.²⁰

Traktowanie powództw o roszczenia, co do których w gruncie rzeczy droga sądowa jest czasowo wyłączona, jako przedczesne, jest wysoce niepożądane również ze względów praktycznych. Chodzi o niebagatelną stronę postępowania, jaką są jego koszty. Gdyby bowiem wyjść z założenia, że powództwa takie są przedczesne, to podlegałyby one oddaleniu (tak też orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7.VIII.1981 roku). Konsekwencją tego byłoby, że wpis uiszczony od pozwu nie zostałby zwrócony powodowi. Powód zostałby obciążony poza tym zwrotem kosztów poniesionych przez pozwanego (art. 98 § 1 k.p.c.). Natomiast w razie przyjęcia, że pozew w sprawie, o jakiej mowa, podlega odrzuceniu z racji czasowej niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), sąd zwróci powodowi uiszczony przez niego wpis, jeżeli odrzucenie pozwu nastąpi przed wysłaniem jego odpisu pozwannemu (art. 36 ust. 1b ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych).

Przy rozważaniu kwestii czasowej niedopuszczalności drogi sądowej wobec powództw o odszkodowanie z art. 160 § 5 k.p.a., wytoczonych bez uprzedniego wystąpienia z żądaniem odszkodowania do organu wymienionego w § 4 tego artykułu, wyłania się problem użytego w § 5 sformułowania: „strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania”. Literalna wykładnia tego ujęcia prowadzić może do następujących wniosków. Po pierwsze, do otwarcia drogi sądowej konieczne jest wydanie przez organ administracji państwowej decyzji w sprawie odszkodowania, a zatem uzyskanie niejako „efektu” postępowania administracyjnego. Nie wystarczy więc wystąpienie do organu wymienionego w art. 160 § 4 k.p.a. i następnie wytoczenie powództwa o odszkodowanie bez doczekania się decyzji z powodu np. opieszałości organu. Słuszne wydaje się stanowisko E. Łętowskiej, że milczenie organu administracji zobowiązanego do wydania decyzji o odszkodowaniu uprawnia poszkodowanego jedynie do sięgnięcia po środki przewidziane w razie bezczynności w postępowaniu administracyjnym, tj. środki przewidziane w art. 37 i 216 k.p.a.²¹

¹⁹ Art. 9 dekretu z 5.X.1955 r. o odpowiedzialności żołnierzy za szkody wyrządzone jednostce wojskowej (Dz. U. Nr 40, poz. 247).

²⁰ Bliżej o tym w moim artykule: *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej*, ZNUŁ 1982, nr 9.

²¹ Głosa do cytowanego wyroku SN z dnia 7.VIII.1981 r.

Jak jednak potraktować sytuację, gdy poszkodowany wystąpił wprawdzie do organu wymienionego w art. 160 § 4 k.p.a. z żądaniem odszkodowania, ale następnie wytoczył powództwo o to odszkodowanie, nie czekając albo nie doczekawszy się wspomnianego „efektu” postępowania administracyjnego w postaci decyzji w sprawie odszkodowania? Żaden przepis nie nakłada na poszkodowanego obowiązku dołączenia do pozwu wspomnianej decyzji.

Należy tu zaznaczyć, że w kodeksie postępowania cywilnego istnieje przepis nakładający taki obowiązek w innej sprawie. Jest nim art. 842 § 1 zd. 2, przewidujący czasową niedopuszczalność drogi sądowej w stosunku do powództwa ekscydencyjnego do chwili uzyskania odmowy wyłączenia zajętego przedmiotu od egzekucji administracyjnej w formie postanowienia egzekucyjnego organu administracyjnego. W razie więc wniesienia pozwu o zwolnienie zajętego przedmiotu od egzekucji administracyjnej bez dołączenia doń wspomnianego postanowienia pozew taki dotknięty jest brakiem formalnym, który może być usunięty w trybie art. 130 k.p.c. W razie nieusunięcia braku w terminie, pozew podlega zwrotowi.²²

W interesującej nas sytuacji nie zachodzi jednak wymieniona wyżej możliwość ze względu na brak obowiązku dołączenia do pozwu o odszkodowanie decyzji organu administracyjnego. Należy też zaznaczyć, że z pozwu o odszkodowanie może nie wynikać w sposób oczywisty, czy poszkodowany wystąpił do organu wymienionego w art. 160 § 4 k.p.a. i czy uzyskał już decyzję tego organu. Okoliczności te mogą być wyświetlone dopiero w odpowiedzi na pozew lub na pierwszej rozprawie. Jeżeli więc okaże się dopiero wówczas, że wystąpienie do organu miało miejsce, a organ ten nie wydał jeszcze decyzji, to wątpliwa wydaje się celowość odrzucenia pozwu z racji czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. Słuszniejsze byłoby odroczenie rozprawy i poczekanie niejako na „efekt” postępowania administracyjnego. Jeżeli decyzja w sprawie odszkodowania zadowoli poszkodowanego, z pewnością cofnie on pozew, a postępowanie zostanie umorzone. Natomiast jeżeli decyzja taka nie zadowoli poszkodowanego, nie będzie przeszkód do kontynuowania procesu, albowiem usunięta została przeszkoda w postaci czasowej niedopuszczalności drogi sądowej.²³

Drugi wniosek płynący ze wskazanego wyżej sformułowania art. 160 § 5 k.p.a. prowadzi do kontrolersyjnych ujęć w literaturze. Chodzi mianowicie o to, czy poszkodowany może wytoczyć powództwo, jeżeli decyzja w sprawie odszkodowania jest negatywna, tzn. odmawia odszkodowania w ogóle. Co do tej kwestii zarysowały się w literaturze dwa przeciwstawne stanowiska.

J. Służewski wypowiada pogląd, że w takim wypadku strona nie może wytoczyć powództwa. Jego zdaniem możliwość wytoczenia powództwa oznaczałaby, że sąd kontrolowałby legalność wydania decyzji administracyjnej, co w świetle przepisów kodeksu byłoby nie do przyjęcia. W konsekwencji J. Służewski przyjmuje, że w razie wydania przez organ administracji decyzji odmawiającej odszkodowania stronie przysługuje jedynie możliwość wykorzystania środków prawnych przewidzianych w przepisach kodeksu do kontroli decyzji, a w szczególności — odwołania.²⁴ Za brakiem możliwości wytoczenia powództwa w powyższej sytuacji wypowiada się

²² Blżej na ten temat w moim artykule cytowanym wyżej w przyp. 20.

²³ Tak też należałoby postąpić w razie wytoczenia powództwa o roszczenie z tytułu ustawowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych przed upływem 30 dni od dnia zgłoszenia roszczenia zakładowi ubezpieczeń (§ 12 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 6.II.1985 r. — Dz. U. Nr 6, poz. 20); Blżej o tym w moim artykule: *Czasowa niedopuszczalność (...)*, zob. wyżej przyp. 20.

²⁴ J. Służewski: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 149.

również W. Dawidowicz, który przyznaje stronie jedynie możliwość zaskarżenia decyzji negatywnej do sądu administracyjnego.²⁵ Natomiast Z. Janowicz stwierdza, że strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania, a tym bardziej oczywiście — o czym kodeks nie wspomina — strona, której organ odmówił przyznania odszkodowania, może w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie wnieść powództwo do sądu powszechnego.²⁶ Autor ten jednak nie uzasadnia bliżej swego zapatrywania.

Chcąc zająć w omawianej sprawie stanowisko, należy uporządkować i wyjaśnić kilka kwestii. Na tle przepisu art. 160 § 4 k.p.a. powstaje pytanie, czy orzeczenie w sprawie odszkodowania powinno być podjęte w osobnej decyzji, czy też ma stanowić element decyzji stwierdzającej nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzającej wydanie jej z naruszeniem prawa. W. Dawidowicz opowiada się za łącznym orzeczeniem w tych obu kwestiach, motywując swoje stanowisko postulatem zupełności postępowania.²⁷ Stanowisko to nie wydaje się w pełni słuszne. Jak już wspomniano, może się zdarzyć, że organ administracji stwierdzi z urzędu nieważność decyzji, nie skorzysta jednak z przewidzianej w art. 61 § 2 k.p.a. możliwości orzeczenia — bez wniosku strony — o odszkodowaniu. W tej sytuacji orzekanie o odszkodowaniu nastąpi oddzielnie w razie zgłoszenia odpowiedniego żądania przez stronę. Ponadto decyzja stwierdzająca nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzająca wydanie jej z naruszeniem prawa jest decyzją wydaną w pierwszej instancji.²⁸ Natomiast decyzja przyznająca stronie odszkodowanie jest decyzją ostateczną, ponieważ nie przysługuje od niej żaden środek prawny w administracyjnym toku instancji.²⁹ Strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania może jedynie wytoczyć powództwo do sądu powszechnego.

Na marginesie warto tu zaznaczyć pewną niekonsekwencję w ujęciu J. Służewskiego, który traktuje jako decyzję ostateczną jedynie decyzję pozytywną w sprawie odszkodowania, natomiast w razie odmowy odszkodowania (decyzja, negatywna) nie uważa takiej decyzji za ostateczną, skoro wskazuje możliwość odwołania się w administracyjnym toku instancji bez możliwości wniesienia pozwu. Stanowisko to uwarunkowane jest prawdopodobnie niefortunnym sformułowaniem art. 160 § 5 k.p.a. Sformułowanie to należy rozumieć jako przyznające możliwość wytoczenia powództwa stronie niezadowolonej z decyzji w sprawie odszkodowania. Tak to chyba ujmuje Z. Janowicz, przyznając stronie, której odmówiono odszkodowania, tym bardziej prawo udania się na drogę sądową.

Powszechnie się uważa, że powództwo o odszkodowanie przewidziane w art. 160 § 5 k.p.a. nie jest „odwołaniem się” od decyzji administracyjnej do sądu. Postępowanie w sprawie odszkodowania przed sądem toczyć się będzie od początku. Sąd będzie badać samodzielnie wszystkie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej (z wyjątkiem bezprawności decyzji — źródła szkody — ustalonej w trybie przewidzianym w k.p.a.) i nie będzie związany ustaleniami dokonanymi uprzednio w postępowaniu administracyjnym. W szczególności badaniu sądu podlegać będą dwa elementy sprawy o odszkodowanie, a mianowicie zasada i wysokość odszkodowania. Gdyby przyjąć stanowisko J. Służewskiego, sąd byłby upoważniony tylko

²⁵ W. Dawidowicz: op. cit., s. 260.

²⁶ Z. Janowicz: Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa, Poznań 1982, s. 242.

²⁷ W. Dawidowicz: op. cit., s. 259.

²⁸ Ibidem, s. 257—258 i cytowane tam orzeczenia NSA.

²⁹ Tak też uważa J. Służewski: op. cit., s. 148 oraz E. Łętowska w głosie do wyroku SN z 7.VIII.1981 r.

do określania wysokości odszkodowania, kwestia zaś orzekania o samej zasadzie należałaby wyłącznie do organów administracji. Nie wynika to jednak z żadnego przepisu prawa. Niewątpliwie przecież jest, że w konsekwencji sporu sądowego może zapaść rozstrzygnięcie zarówno bardziej, jak i mniej korzystne dla poszkodowanego. Jeżeli organ administracji przyznał stronie odszkodowanie, a strona nie zgadzając się z jego wysokością wytoczyła powództwo, nie jest wykluczone oddalenie powództwa w całości, jeżeli sąd uzna, że odszkodowanie w ogóle stronie się nie należy.³⁰

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że cechą decyzji ostatecznej ma każda decyzja w sprawie odszkodowania wydana w trybie art. 160 § 4 k.p.a., również decyzja odmawiająca odszkodowania.³¹ Cytowane stanowisko Z. Janowicza, mimo że nie zawiera bliższego uzasadnienia, wydaje się całkowicie trafne. Warto może jednak wzmocnić je dodatkową argumentacją. Gdyby bowiem nawet przyjąć, że od decyzji odmawiającej odszkodowania przysługuje jedynie odwołanie do organu wyższego stopnia, ewentualnie skarga do sądu administracyjnego, to jak ustosunkować się do pojawiającej się natychmiast wątpliwości, co począć, jeżeli organ wyższego stopnia albo sąd administracyjny nie uwzględni wniesionego środka prawnego, a zatem utrzyma decyzję negatywną w mocy? Czy wówczas droga sądowa do dochodzenia odszkodowania jest definitywnie zamknięta? Wniosek taki nie dałby się pogodzić z zasadą wynikającą z art. 2 k.p.c., zgodnie z którą do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne. Sprawy o odszkodowanie z art. 160 § 1 k.p.a. są niewątpliwie sprawami cywilnymi, co stwierdza wprost § 2 tego artykułu. Droga sądowa jest wyłączona w stosunku do nich tylko czasowo w celu umożliwienia zajęcia stanowiska co do odszkodowania przez organ administracji. Ma to na względzie również ewentualne zredukowanie zbędnych sporów sądowych. W żadnym razie jednak wyłączenie drogi sądowej nie może przybrać charakteru bezwzględnego.

³⁰ Tak też J. Kremis: op. cit., s. 19. Wylania się tu zagadnienie, co w takiej sytuacji z przyznaniem (a z reguły również wypłaconym) na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej odszkodowaniem, jeżeli następnie po wytoczeniu powództwa przez stronę niezadowoloną z wysokości odszkodowania sąd oddalił powództwo w całości uznając, że odszkodowanie w ogóle stronie nie należy. Oczywiście sąd nie może uchylić decyzji administracyjnej w sprawie odszkodowania. Wydaje się, że jedynym wyjściem z tej sytuacji jest stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie odszkodowania (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) albo wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.).

³¹ Tak też zdaje się przyjmować J. Kremis: op. cit., s. 18.

BOGUMIŁ BRZEZIŃSKI i JERZY JEZIEŃSKI

PROBLEMY STOSOWANIA ULG PODATKOWYCH ZWIĄZANYCH Z NABYCIEM BUDYNKU MIESZKALNEGO LUB LOKALU W DRODZE SPADKU LUB DAROWIZNY

Prezentowane opracowanie zawiera analizę i krytyczną ocenę stosowania przez organy podatkowe ulg podatkowych dotyczących nabycia budynku mieszkalnego lub lokalu w drodze spadku albo darowizny, uregulowanych ustawą z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn.