

# Antoni Agopszowicz

---

## Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego : (artykuł dyskusyjny)

---

Palestra 30/4(340), 15-23

---

1986

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

nowych części i innych materiałów, jeśli ich użycie było niezbędne do naprawienia uszkodzonej rzeczy.

Regułą będzie restytucja pieniądza polegająca na zapłacie poszkodowanemu oznaczonej kwoty pieniężnej. Wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania (czyli w razie procesu sądowego — daty wyrokowania), chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili (art. 363 § 2 k.c.). Przepis nie przesądza, jakie ceny mają zastosowanie do ustalenia wysokości odszkodowania. Nie ma wątpliwości, że podstawę stanowiąc będą ceny urzędowe, wątpliwości natomiast dotyczą cen rynkowych, zwłaszcza gdy znacznie odbiegają one od tych pierwszych. Wydaje się, że w warunkach braku towarów i indywidualnego importu wielu rzeczy, na które brak jest cen urzędowych, jedynie słuszny jest pogląd, że należy uwzględnić i jedne, i drugie ceny. Gdy na daną rzecz brak jest ceny urzędowej albo gdy ze względu na popyt znacznie przewyższający podaż nabycie tej rzeczy w sklepie jest praktycznie niemożliwe lub choćby bardzo utrudnione, to wówczas należy wziąć pod uwagę cenę rynkową istniejącą w uczciwym obrocie (z wyłączeniem więc cen spekulacyjnych).<sup>39</sup>

Sprawa się na tym nie kończy. Nierzadko rzeczy, które posiada gość hotelowy, mają dla niego szczególną wartość (*pretium singulare*), podczas gdy ceny rynkowe mogą być niskie (np. książka ze zbioru lub służąca do pracy naukowej, rękopis dzieła literackiego). Czy szczególna wartość powinna być uwzględniona? Sądzę, że tak,\* z wyłączeniem jednak wartości z upodobania (*pretium affectionis*), np. szczególnej wartości emocjonalnej pamiątek rodzinnych.<sup>40</sup> Do uwzględnienia bowiem takiej wartości nie ma podstawy w prawie polskim.

<sup>39</sup> Por. A. Szpunar: Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym, Warszawa 1975, s. 155—156.

<sup>40</sup> Por.: A. Szpunar; jw., s. 66, 69—70; T. Dybowski (w.): System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Wrocław—Warszawa 1981, s. 272 i n.

ANTONI AGOPSZOWICZ

## PODSTAWY ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

(Artykuł dyskusyjny)

### I

Analiza treści norm odsyłających zawartych w art. 153 § 1, 160 § 2, 161 § 5, 215 § 5 i 216 § 5 k.p.a. nie doprowadziła do wyjaśnienia, dlaczego czynią one to w różny sposób bądź przyznając roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego (art. 153 § 1 k.p.a.), bądź nakazując stosować przepisy tego kodeksu tylko do odszkodowania, z wyłączeniem jednak art. 418 k.c., albo wprost (art. 160 § 2 k.p.a.), albo odpowiednio (art. 161 § 5, 215 § 5 i 216 § 5 k.p.a.).<sup>1</sup> Pozostaje więc do rozważenia, czy odpowiedź na murtu-

<sup>1</sup> A. Agopszowicz: Normy w kodeksie postępowania administracyjnego odsyłające do kodeksu cywilnego, „Palestra” 1985, nr 10, s. 14 i n.

jące nas wątpliwości nie kryje się w podstawach odpowiedzialności za szkodę normowanych przez kodeks postępowania administracyjnego.

Art. 153 § 1 k.p.a. zakłada, iż szkoda powinna powstać albo wskutek wydania decyzji dotkniętej wadą uzasadniająca wznowienie postępowania (art. 145 § 1 k.p.a.), albo wskutek uchylecia takiej decyzji. Rodzi ona wtedy roszczenie o odszkodowanie „w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego”. Nie powoduje natomiast takiego skutku stwierdzenie, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa, następujące wtedy, gdy nie można jej uchylić z przyczyn określonych w art. 146 k.p.a. (por. art. 151 § 2 k.p.a.). Formuła ta zrodziła kontrowersję w doktrynie. Według jednego poglądu, ponieważ w tym wypadku źródłem szkody jest zawsze decyzja administracyjna, przeto podstawę odpowiedzialności może stanowić tylko art. 418 k.c. wraz z wszystkimi ograniczeniami z niego wynikającymi.<sup>2</sup> Według innego poglądu art. 418 k.c. nie ma zastosowania do decyzji wydanych z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 145 § 1 pkt 1—4 i 6 k.p.a., natomiast podstawę ewentualnych roszczeń powinien stanowić art. 417 § 1 k.c. W tych bowiem wypadkach wada decyzji może być zawiniona przez organ administracji państwowej, a skoro decyzja taka musi być uchylona, to nie ma uzasadnionych powodów, żeby akt wadliwy chronić jeszcze na gruncie odszkodowawczym.<sup>3</sup>

Jeżeli się zważy, że hipoteza art. 153 § 1 obejmuje nie tylko decyzje wadliwe, ale również decyzje niewadliwe (uchylające decyzję pierwotną), to żaden z wymienionych wyżej poglądów nie wydaje się możliwy do przyjęcia. Zresztą wada uzasadniająca wznowienie postępowania nie musi obciążać organu administracji państwowej, tym bardziej więc nie musi być przez niego zawiniona, w szczególności zaś w sposób uzasadniający odpowiedzialność karną lub dyscyplinarną. Decyzja pierwotnie niewadliwa może się stać wadliwa na skutek okoliczności nie znanych organowi administracji, który ją wydał. Mimo to rodzi ona taki sam skutek prawny w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej jak decyzja od początku wadliwa. Jeżeli wziąć te wszystkie okoliczności pod uwagę, to należy dojść do wniosku, że wina nie jest przesłanką odpowiedzialności za szkodę na gruncie art. 153 § 1 k.c., co jednak nie wyklucza możliwości, iż winę tę w konkretnym wypadku można przypisać organowi administracji państwowej bądź w postaci zwykłej, bądź w postaci kwalifikowanej. Możliwość taka dotyczy jednak wyłącznie decyzji dotkniętej wadą określoną w art. 145 § 1 k.p.a., a nie decyzji uchylającej decyzję wadliwą.

Jakie zatem skutki rodzi norma odsyłająca? Sądzę, że należy odstąpić od pierwotnie wyrażonego poglądu,<sup>4</sup> albowiem sprzeczności te dają się rozwiązać tylko przy założeniu, że wspomniana norma nie odsyła nas do podstaw odpowiedzialności za szkodę wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych określonych w kodeksie cywilnym. Art. 153 § 1 k.p.a. reguluje taką podstawę w sposób autonomiczny, określając wszystkie elementy hipotezy, odesłanie zaś dotyczy tylko

<sup>2</sup> E. Łętowska: Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PIP 1980, nr 4, s. 52. Tak też T. Barnat: Roszczenie odszkodowawcze w kodeksie postępowania administracyjnego, PUG 1980, nr 11, s. 314, a także A. Agopszowicz: Odpowiedzialność za szkodę według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Zagadnienia proceduralne w administracji, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 42.

<sup>3</sup> J. Kremis: Odpowiedzialność odszkodowawcza za decyzje administracyjne według kodeksu postępowania administracyjnego, „Palestra” 1984, nr 9, s. 12 i n. Por. dalej idący pogląd A. Szpunara: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, Warszawa 1985, s. 240.

<sup>4</sup> A. Agopszowicz: Odpowiedzialność (...), op. cit., s. 42.

dyspozycji, a więc zakresu i treści roszczenia odszkodowawczego. Wyraz bowiem „zasady” jest wieloznaczny, w każdym razie nie oznacza podstawy odpowiedzialności i nie musi także oznaczać elementu tej podstawy rozstrzygającego o tym, czy odpowiedzialność opiera się na winie, ryzyku, zasadach współżycia społecznego lub wiąże się z wykonywaniem uprawnień.<sup>5</sup> Chodzi więc o zasady, według których określa się byt roszczenia odszkodowawczego, jego zakres i treść, wymagalność itd. W tym zakresie powinniśmy stosować przepisy kodeksu cywilnego.

Jeżeli zaś chodzi o możliwy zbieg podstaw odpowiedzialności, to należy przyjąć, że reguluje go art. 421 k.c. W zakresie, w jakim może dojść do przecięcia się podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych, przewidzianych w kodeksie cywilnym, z hipotezą art. 153 § 1 k.p.a., przepis ten wyłącza możliwość zastosowania zasad ogólnych.

Nie oznacza to, że proponowana wykładnia usuwa wszystkie wątpliwości, jakie rodzi art. 153 § 1 k.p.a. Stają się one wyraźniejsze, gdy przyjrzeć się art. 215 § 1 k.p.a. Zakłada on, że sąd administracyjny może uchylić zaskarżoną decyzję między innymi z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 k.p.a. (por. art. 207 § 2 pkt 2 k.p.a.). Wydawałoby się zatem, że konsekwencje takiego orzeczenia powinny być takie same, jak pod rządem art. 153 § 1 k.p.a. Tymczasem tak nie jest, albowiem roszczenie odszkodowawcze przysługiwać będzie stronie tylko wtedy, gdy spełnią się łącznie następujące przesłanki:

- a) organ administracji, rozpatrując ponownie sprawę, umorzy postępowanie,
- b) strona nie ponosi winy za powstanie okoliczności stanowiących podstawę uchylecia decyzji pierwotnej.

Do odszkodowania będziemy wtedy stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego z wyłączeniem art. 418 k.c. Ogranicza się ono do poniesionej straty, albowiem tak właśnie — jak się wydaje — należy rozumieć *verba legis* „za poniesioną rzeczywiście szkodę”.<sup>6</sup> Jeżeli jednak winę za powstanie okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania ponosi inna strona postępowania, to roszczenie należy skierować wyłącznie przeciwko tej stronie.

Natomiast podobnie jak pod rządem art. 153 § 1 k.p.a. — art. 215 § 1 k.p.a. zakłada, że szkoda może być wyrządzona albo wydaniem decyzji wadliwej, albo uchYLENIEM tej decyzji. Nie budzi też, moim zdaniem, wątpliwości, że art. 215 § 5 k.p.a. nie odsyła nas (za pośrednictwem art. 160 § 2 k.p.a.<sup>6</sup>) do przepisów k.c. normujących podstawy odpowiedzialności za szkodę, lecz wyłącznie do przepisów dotyczących odszkodowania. Podstawę odpowiedzialności (elementy hipotezy normy prawnej) określa on automatycznie.<sup>7</sup> W tym kontekście staje się zupełnie nie-

<sup>5</sup> A. Agopszowicz: Normy (...), op. cit., s. 15.

<sup>6</sup> Od Redakcji: Według wyjaśnień zawartych w Komentarzu do kodeksu postępowania administracyjnego pod redakcją prof. Janusza Borkowskiego (Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985) a dotyczących podjęcia „rzeczywistej szkody”, o której mowa w art. 160 § 1, 161 § 3 i art. 215 § 1 k.p.a., wynika, że przez to pojęcie należy rozumieć tylko stratę, jaką poszkodowany poniósł (*damnum emergens*), wobec czego nie będzie on mógł domagać się zwrotu utraconej korzyści (*lucrum cessans*).

<sup>6</sup> Różnica pomiędzy tymi przepisami polega na tym, że art. 160 § 2 każe nam stosować przepisy k.c. wprost, natomiast art. 215 § 5 odpowiednio.

<sup>7</sup> E. Łętowska pomija powiązanie art. 215 § 1 k.p.a. z art. 153 § 1 k.p.a. Omawiając zaś zagadnienie na gruncie art. 160 i 215 k.p.a., przyjmuje, że oba rozwiązania prowadzą do tego samego wyniku, albowiem zarówno art. 417 k.c. jak i art. 215 k.c. zakładają, iż odpowiedzialność opiera się na winie (bezimiennej), (op. cit., s. 53). T. Barnat nie zajmuje stanowiska w omawianej sprawie, omawiając jednak art. 160 k.p.a. przyjmuje, że podstawę odpowiedzialności stanowi art. 417 k.c., sędzić więc można, że podobnie ma się rzecz pod rządem art. 215 k.p.a. (op. cit., s. 315). Tak natomiast — J. K r e m i s, który,

zrozumiałe wyłączenie art. 418 k.c., albowiem przepis ten nie dotyczy odszkodowania, nie mieści się więc w zasięgu normy odsyłającej.

Jeśli zaś chodzi o odszkodowanie, to zakres odesłania jest niewątpliwie węższy niż pod rządem art. 153 § 1 k.c., nie tylko bowiem ogranicza je do *damnum emergens*, ale także modyfikuje niektóre zasady ogólne: wyłącza odpowiedzialność solidarną organu administracji państwowej i osoby trzeciej; inaczej niż art. 362 k.c. dopuszcza możliwość pozbawienia roszczenia poszkodowanego, który ze swej winy przyczynił się do wyrządzenia szkody; inaczej określa początek biegu przedawnienia roszczenia (por. art. 215 § 4 k.p.a.) i, jak sądzę, wyłącza 10-letni termin przedawnienia roszczeń deliktowych (por. art. 442 k.c.).

Wszystkie te rozbieżności stają się zupełnie niezrozumiałe, gdy się pamięta, że w obu wypadkach szkoda powstaje z tych samych przyczyn, jedyna zaś różnica polega na tym, że o uchyleniu decyzji wadliwej orzeka pod rządem art. 153 k.p.a. właściwy organ administracji państwowej, a pod rządem art. 215 § 1 k.p.a. — sąd administracyjny. Szczególnie zaś niezrozumiały jest przepis, który przyznaje odszkodowanie tylko w razie umorzenia postępowania (por. art. 105 k.p.a.), skoro celem wznowienia postępowania jest w zasadzie zastąpienie decyzji wadliwej decyzją niewadliwą, za odosobnione natomiast należy uznać wypadki, gdy postępowanie to ulega umorzeniu. W każdym razie art. 153 § 1 k.p.a. nie zawiera takiego ograniczenia.<sup>8</sup> Nie jest więc jasne, dlaczego poszkodowany traktowany jest gorzej pod rządem art. 215 niż pod rządem art. 153 k.p.a., mimo że chodzi o szkodę wynikłą z takich samych zdarzeń.

Poza wskazanymi wyżej różnicami w sferze prawa materialnego pojawiają się także rozbieżności w sferze prawa procesowego, których omówienie wykracza jednak poza założony temat.<sup>9</sup>

## II

Artykuł 160 § 1 k.p.a. zakłada, że musi istnieć związek przyczynowy pomiędzy wydaniem decyzji nieważnej w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. a szkodą albo pomiędzy stwierdzeniem nieważności takiej decyzji a szkodą. Podobnie jak art. 153 § 1 k.p.a. — przepis ten nie wymaga, ażeby decyzja nieważna została wydana w okolicznościach wskazujących na winę organu administracji, aczkolwiek nieważność, odmiennie niż okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania, bywa przeważnie wynikiem uchybień tego organu. Nie ma natomiast wątpliwości, że decyzja stwierdzająca nieważność decyzji pierwotnej musi być niewadliwa, ale

wprawdzie na gruncie art. 160 k.p.a., przyjmuje, że wina nie jest przesłanką odpowiedzialności opartej na tym przepisie oraz że podobne rozwiązanie należy przyjąć pod rządem art. 215 k.p.a. (op. cit., s. 17 i 19).

<sup>8</sup> Podobnie J. Kremis: op. cit., s. 20 oraz T. Barnat: op. cit., s. 317. Tak też A. Szpunar: op. cit., s. 230.

<sup>9</sup> Różnice te polegają, ogólnie rzecz biorąc, na tym, że spory wynikłe z art. 153 k.p.a. rozstrzygają sądy powszechne, podczas gdy art. 215 k.p.a. zawieszają tę właściwość do chwili rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji. Kontrowersja dotyczy natomiast kwestii, czy k.p.a. wyłącza właściwość państwowego arbitrażu gospodarczego w tym zakresie. Osobiście skłonny jestem opowiedzieć się za tym ostatnim poglądem, moim bowiem zdaniem spór o odszkodowanie wynika ze stosunku administracyjnoprawnego, a nie cywilnoprawnego, nie jest to więc sprawa cywilna, do której rozpoznania sąd powszechny byłby właściwy z mocy art. 1 k.p.c., wobec czego nie znajduje zastosowania także art. 2 § 2 tego kodeksu. Istnieją jednak poglądy, że każdy stosunek odszkodowawczy ma charakter cywilnoprawny. Gdyby je uznać za trafne, nie byłoby podstaw do wyłączenia właściwości państwowego arbitrażu gospodarczego. Por. J. Jankowski: Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o odszkodowanie dochodzone w trybie art. 160 § 5 k.p.a., „Palestra” 1985, nr 9, s. 36.

mimo to rodzi ona taki sam skutek w sferze odszkodowawczej jak decyzja nieważna.

Artykuł 160 § 1 k.p.a. nie przyznaje natomiast — odmiennie niż art. 215 § 1 k.p.a. — roszczenia odszkodowawczego wtedy, gdy nie można stwierdzić nieważności decyzji pierwotnej z przyczyn wskazanych w art. 156 § 2 k.p.a. Wówczas powinno nastąpić stwierdzenie, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa (por. art. 158 § 2 k.p.a.) w zakresie, jak można sądzić, przewidzianym w art. 156 § 1 k.p.a. Stwierdzenie takie rodzi jednak roszczenie odszkodowawcze, gdy nastąpiło w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Niekonsekwencji tej nie można wyjaśnić. Podobnie, jak nie można wyjaśnić, dlaczego stwierdzenie przez sąd administracyjny, że zaskarżona decyzja jest nieważna z przyczyn określonych w art. 156 § 1 k.p.a., rodzi odpowiedzialność za szkodę, jeżeli pozostaje ona w związku przyczynowym z tą decyzją, natomiast stwierdzenie, że jest ona dotknięta wadą określoną w art. 145 § 1 k.p.a., skutku takiego nie wywołuje.<sup>10</sup>

Ponieważ decyzja nieważna bądź wydana z naruszeniem postanowień art. 156 § 1 k.p.a. nie wymaga, w razie stwierdzenia tej jej wady przez właściwy organ administracji albo sąd administracyjny, uchylecia, przeto nie powstają wątpliwości, jakie rodzi art. 215 § 1 pkt 1 k.p.a., uzależniający roszczenie odszkodowawcze od tego, czy organ administracji, rozpatrując ponownie sprawę, umorzył postępowanie.

W obu natomiast sytuacjach, a więc bez względu na to, kto orzeka w sprawie, roszczenie odszkodowawcze nie powstaje, gdy stronie można przypisać winę za spowodowanie okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Jeżeli zaś winę za nie ponosi inna strona postępowania, to roszczenie to zwraca się wyłącznie przeciwko tej stronie bez względu na to, czy organ administracji również można obciążyć winą, czy nie.

Normy odsyłające do kodeksu cywilnego wykazują tylko jedną znaną nam już różnicę: art. 160 § 2 k.p.a. każe przepisy tego kodeksu stosować wprost, a art. 215 § 5 — odpowiednio.

Dalsze różnice tkwią w przepisach dotyczących przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, albowiem art. 160 § 6 k.p.a. liczy je od dnia uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej nieważność decyzji pierwotnej bądź stwierdzającej, że została ona wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. (od dnia, w którym stała się ona ostateczna), natomiast art. 215 § 4 k.p.a. — od dnia doręczenia orzeczenia.

Konkluzja zamyka się zatem w stwierdzeniu, że art. 160 § 1 k.p.a., podobnie jak art. 153 § 1 k.p.a., określa własną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, odesłanie zaś do kodeksu cywilnego dotyczy w ograniczonym zakresie dyspozycji, albowiem niektóre jej elementy normowane są autonomicznie w sposób odmienny, niż przewiduje to kodeks cywilny.<sup>11</sup>

### III

Artykuł 161 k.p.a. przyjmuje natomiast, że właściwy organ administracji państwowej może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla

<sup>10</sup> Odmiennie T. Barnat, jednakże bez bliższego uzasadnienia (op. cit., s. 316). Inni autorzy kwestię tę pominieli. T. Barnat opiera najprawdopodobniej swój pogląd na treści art. 207 § 4 k.p.a., gdzie wymieniono także art. 145 § 1 i 146 § 1 k.p.a., pominięto je jednak w art. 215 § 1 k.p.a. O powstaniu roszczenia odszkodowawczego rozstrzyga natomiast ten ostatni przepis, a nie art. 207 k.p.a.

<sup>11</sup> Co do poglądów doktryny w tej kwestii — por. przypis 7.

ważnych interesów państwa. Przepis ten zakłada więc, że zarówno decyzja pierwotna jak i decyzja ją uchylająca są niewadliwe tak w znaczeniu materialnoprawnym jak i formalnoprawnym. Roszczenie odszkodowawcze rodzi jednak tylko decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję pierwotną, jeśli szkoda pozostaje z nią w związku przyczynowym. Mimo jednak takiego związku nie powoduje tego skutku wydanie decyzji pierwotnej (a więc inaczej, niż ma to miejsce pod rządem art. 153 § 1 k.p.a. i art. 160 § 1 k.p.a.).

Inaczej też, niż stanowi ostatnio cytowany przepis, strona nie traci roszczenia o odszkodowanie, jeżeli ze swej winy przyczyniła się do wyrządzenia szkody. Wtedy będzie mieć zastosowanie art. 362 k.c. Wina osoby trzeciej odpowiedzialnej za spowodowanie stanu zagrożenia opisanego w art. 161 § 1 k.p.a. nie zwalnia organu administracji, który uchylił lub zmienił decyzję pierwotną, od odpowiedzialności.

W pozostałym zakresie działa norma odsyłająca (por. art. 161 § 5 k.p.a.) do art. 160 § 2 k.p.a. Postanowienie kodeksu cywilnego stosuje się jednak odpowiednio, a nie wprost.

Przepis ten ma już swoją historię, gdyż jego poprzednik (art. 141 d.k.p.a.) zrodził kontrowersję co do tego, czy należy go uważać za szczególny w rozumieniu art. 421 k.c., czy nie. Jedni stoją na stanowisku, że jest to niemożliwe, albowiem nigdy nie może dojść do skrzyżowania się podstaw odpowiedzialności za funkcjonariuszy państwowych określonych w kodeksie cywilnym z art. 161 § 1 k.p.a.,<sup>12</sup> natomiast inni uważają, że możliwość taka istnieje.<sup>13</sup> Kwestia ta, wydaje się, pozbawiona jest praktycznego znaczenia, albowiem w obu wypadkach należy poszukiwać podstawy odpowiedzialności w art. 161 § 1 (dawnym art. 141 k.p.a.),<sup>14</sup> jeżeli bowiem dojdzie do skrzyżowania hipotez (co w moim przekonaniu jest niemożliwe), to rozstrzyga o takim rozwiązaniu art. 421 k.c., jeżeli natomiast do tego skrzyżowania nie dojdzie, to problem w ogóle nie powstaje, albowiem jedyną podstawę odpowiedzialności może wtedy stanowić tylko art. 161 § 1 k.p.a.<sup>14</sup>

Wbrew pozorom natomiast nie może tu dojść do zastosowania art. 215 § 1 k.p.a., i to nie dlatego, że decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję pierwotną nie mieści się w zasięgu art. 196 k.p.a., lecz dlatego, że nie naruszono prawa materialnego i decyzja taka nie jest dotknięta wadami określonymi w art. 145 § 1 i art. 156 § 1 k.p.a. ani też nie nastąpiło inne naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy (por. art. 207 § 1 k.p.a.). Możliwość taka powstałaby wtedy, gdyby decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję pierwotną dotknięta była którąś z wyżej wymienionych wad albo gdyby właściwy organ administracji nie podjął tej decyzji we właściwym czasie (por. art. 216 k.p.a.).<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Tak E. Łętowska: W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji (w:) Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych, red. Z. Rybicki, Warszawa 1978, s. 60 oraz A. Agopszowicz: Odpowiedzialność (...), op. cit., s. 34.

<sup>13</sup> Patrz: literatura oraz orzecznictwo wskazane w źródłach cytowanych w przypisie 12. Tak też ostatnio R. Stępowski: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, Ossolineum 1985, s. 16 (w szczególności zaś 100 i n.) oraz A. Szpunar: op. cit., s. 231 i 287.

<sup>14</sup> Tak E. Łętowska: Odpowiedzialność (...), op. cit., s. 51. T. Barnat, omawiając art. 161 k.p.a., nie zajmuje w tej kwestii żadnego stanowiska (op. cit., s. 318), J. Kremis zaś przepis ten w ogóle pomija pod mało przekonującym pretekstem, że obejmuje on tzw. decyzje legalne (op. cit., s. 4), tak jakby hipotezy art. 153 § 1 oraz art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmowały również i takich decyzji.

<sup>15</sup> Przepis ten wymaga jeszcze odrębnego omówienia.

## IV

Pozostają wypadki, gdy uchylenie decyzji następuje z innych przyczyn niż konieczność wznowienia postępowania albo odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa. Nie rodzą one żadnych roszczeń odszkodowawczych, gdy w sprawie orzeka organ administracji państwowej.<sup>16</sup> Inaczej natomiast ma się rzecz w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 215 § 1 k.p.a.), jeżeli decyzja została uchylona z powodu:

- 1) naruszenia prawa materialnego, chyba że nie miało ono wpływu na wynik sprawy,
- 2) innego, niż przewidziano w art. 145 § 1 i 156 § 1 k.p.a., naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy (por. art. 207 k.p.a.).

W tych wypadkach powstaje roszczenie odszkodowawcze pod warunkiem, że istnieje związek przyczynowy bądź pomiędzy wydaniem zaskarżonej decyzji a szkodą, bądź pomiędzy uchyleniem tej decyzji a szkodą, ale tylko wtedy, gdy organ administracji państwowej, rozpatrując ponownie sprawę, umorzył postępowanie. Wtedy to do odszkodowania stosować będziemy odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego ze zmianami wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego, które są nam już znane.

Istotniejszej uwagi wymaga natomiast art. 216 k.p.a. pomijany pierwotnie z niezrozumiałych przyczyn przez literaturę.<sup>17</sup> Chodzi o skargę na bezczynność („milczenie”) administracji. Można ją wnieść do sądu administracyjnego, gdy w ustalonym w przepisach prawa terminie organ administracji państwowej nie wydał decyzji, pod warunkiem wyczerpania środków przewidzianych w art. 37 k.p.a. Terminy te oraz sposób postępowania normują art. 35 i 36 k.p.a. Sąd administracyjny, gdy uzna skargę za uzasadnioną, zobowiązuje organ administracji państwowej do wydania decyzji w określonym terminie. O roszczeniach odszkodowawczych rozstrzyga art. 215 k.p.a., stosowany odpowiednio do omawianego zakresu odniesienia (por. art. 216 § 5 k.p.a.).

Sądzić więc można, że musi istnieć związek przyczynowy pomiędzy zaniechaniem wydania decyzji w obowiązującym terminie a szkodą. Trudno natomiast wyobrazić sobie taki związek pomiędzy orzeczeniem sądu administracyjnego a szkodą, aczkolwiek — przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia — należy możliwość taką dopuścić.

Kontrowersja dotyczy tu zagadnienia, gdzie poszukiwać podstawy odpowiedzialności za szkody wyrządzone niewydaniem przez organ administracji państwowej decyzji w terminie. Zdaniem bowiem E. Łętowskiej należy wykluczyć taką interpretację, „jakoby art. 216 § 5 k.p.a. odsyłał do art. 215 § 5 k.p.a. (...), zwrócić się (natomiast) wprost do art. 417 k.c.”<sup>18</sup> Moim zaś zdaniem zabieg ten nie jest możliwy, albowiem art. 216 § 1 k.p.a. określa autonomicznie podstawowy element hipotezy, a mianowicie przyczynę wyrządzenia szkody, tak że nie można go poszukiwać w art. 417 k.c., w pozostałym zaś zakresie każe nam stosować odpowiednio przepisy rozdziału VII k.p.a., a między innymi także art. 215 § 1 k.p.a. Aczkolwiek

<sup>16</sup> Roszczenie takie może jednak wynikać z przepisu szczególnego. Por. np. art. 33 pr. wodn. (ustawa z 24.I.1974 r., Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Zagadnieniu temu poświęciła obszerniejszy wywód jedynie E. Łętowska: Odpowiedzialność odszkodowawcza za tzw. „milczenie administracji” (w:) Studia z prawa cywilnego, red. A. Rembaliński, Warszawa—Łódź 1983, s. 135 i n.

<sup>18</sup> Tamże, s. 142.



wyraz „odpowiednio” dopuszcza modyfikację tego przepisu konieczną ze względu na potrzebę dostosowania jego postanowień do zakresu odniesienia objętego art. 216 k.c., to jednak możliwość ta nie sięga tak daleko, ażeby można było pominąć bądź wybrać z art. 215 k.p.a. pozostałe elementy hipotezy, dyspozycję zaś zawartą w art. 215 § 5 uznać za niebyłą.

Podstawowy zresztą argument mający przemawiać za tym zabiegiem wydaje się o tyle chybiony, że nie da się w ten sposób zniweczyć wątpliwości co do zakresu odszkodowania,<sup>19</sup> albowiem odesłanie do kodeksu cywilnego poprzez art. 160 § 2 k.p.a. dotyczy tylko tych elementów odszkodowania, które nie są regulowane przez art. 215 § 1 i 2. Przesądzają zaś one zarówno o tym, że odszkodowanie ogranicza się do poniesionej straty, jak i o tym, że nie przysługuje ono stronie, która ponosi winę za powstanie okoliczności stanowiących przyczynę niewydania decyzji w terminie, a także o tym, że jeżeli tę winę ponosi inna strona postępowania, to roszczenie odszkodowawcze zwraca się wyłącznie przeciwko niej. Nie budzi natomiast wątpliwości, że art. 216 k.p.a. nie wymaga istnienia winy organu administracji, podobnie jak art. 215 k.p.a., co także w jakimś stopniu przemawia za ograniczeniem odpowiedzialności za szkodę. Gdyby więc ustawodawca zamierzał nas odesłać istotnie wprost do art. 417 k.c., to norma odsyłająca musiałaby przybrać zupełnie inną treść, niż ma ją obecnie.

## V

Na koniec pojawia się pytanie, co właściwie oznacza odesłanie do kodeksu cywilnego w granicach określonych w art. 160 § 2, 161 § 5 i 215 § 5 k.p.a., skoro nie wchodzi w grę pełne naprawienie szkody, a więc skoro nie znajdzie tu zastosowania art. 361 § 2 k.c. Inaczej też, niż czyni to art. 362 k.c., rozwiązano skutki przyczynienia się poszkodowanego do wyrządzenia szkody (z wyjątkiem art. 161 k.p.a.). Pozostaje bowiem praktycznie art. 361 § 1 i art. 363 k.c. Istota zagadnienia wydaje się jednak tkwić w art. 444 i nast. k.c., gdyż nie można wykluczyć, że szkoda pojawi się w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia (raczej pojawi się ona w postaci majątkowych następstw tych zdarzeń). Wydaje się w szczególności, że odszkodowanie ustalone zgodnie z powyższymi przepisami podlegać będzie ograniczeniu do poniesionej straty. Nie jest natomiast zrozumiałe, dlaczego przepisy te należy stosować pod rządem art. 160 § 2 k.p.a. wprost, a w innych wypadkach — odpowiednio. Nie widać bowiem racji, dla których miałyby one być stosowane inaczej w pierwszym wypadku, a inaczej w pozostałych.

Otwarte pozostaje pytanie, czy w grę wchodzi zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Należy przede wszystkim zważyć, że poszczególne przepisy regulujące odrębne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego zakładają, iż strony wiąże węzeł prawny (procesowy), szkoda zaś powstała bądź z niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków przez organ administracji państwowej z tego węgła wynikających, bądź przeciwnie — jest następstwem wykonywania kompetencji (w sposób niewadliwy). Jeżeli szukać analogii na gruncie kodeksu cywilnego, to sytuacji tej odpowiadałby reżym odpowiedzialności kontraktowej albo reżym odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z wykonywaniem uprawnień. Obydwa wspomniane reżymy łączy ta wspólna cecha, że stosunek prawny powstający wskutek wyrządzenia szkody nie ma bytu całkowicie samoistnego, powiązany

<sup>19</sup> Tamże, s. 142.

jest bowiem ze stosunkiem podstawowym.<sup>20</sup> Przyjmuje się też na ogół zgodnie, że w tych wypadkach nie może znaleźć zastosowania art. 445 k.c., za czym przemawia wykładnia systematyczna, mająca na względzie jego usytuowanie wśród przepisów regulujących odpowiedzialność deliktową (samoistną).<sup>21</sup> Taki zaś stosunek można by wyobrazić sobie jedynie wtedy, gdyby decyzja materialnie wadliwa, tworząc stosunek prawny między stronami,<sup>22</sup> wyrządziła równocześnie szkodę. Tylko w takiej sytuacji, jak sądzię, nie byłoby przeszkód w zastosowaniu art. 445 k.c. Mieściłaby się ona w hipotezie art. 215 § 1 k.p.a. (por. art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a.).

Przedstawione wyżej wątpliwości nie wyczerpują wszystkich zagadnień budzących kontrowersję na tle omawianej regulacji prawnej. Inne zagadnienia wydają się mieć jednak mniej istotne znaczenie, tak że można je pominąć. Nie zmienia to faktu, że kolejna próba wykładni interesujących nas przepisów nie doprowadziła do wyjaśnienia sprzeczności, które w nich tkwią, jak również do usunięcia sprzeczności pomiędzy przepisami kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego regulującymi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną aktami władczymi organów administracji państwowej. Jakkolwiek więc samą koncepcję rozszerzenia tej odpowiedzialności, która znalazła wyraz we wspomnianym ostatnio kodeksie, należy ocenić pozytywnie, to jednak jej wyraz normatywny zasługuje na nader surową krytykę.

<sup>20</sup> Zagadnienie jest stosunkowo dobrze poznane na gruncie odpowiedzialności kontraktowej. Brak natomiast opracowań monograficznych dotyczących odpowiedzialności związanej z wykonywaniem uprawnień. Podjęte przeze mnie badania nad tego rodzaju reżymem na gruncie art. 142 k.c. doprowadziły dotychczas do publikacji czterech moich artykułów: 1) Prawo do samoobrony w stanie wyższej konieczności (w:) Studia z prawa cywilnego, red. A. Rembieniński, Warszawa—Łódź 1983, s. 83 i n.; 2) Ograniczenia własności wynikające z art. 142 k.c. (w:) Rozprawy z prawa cywilnego, red. J. Bleszyński, J. Rajski, Warszawa 1985, s. 89 i n., 3) Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej w stanie wyższej konieczności — Elementy hipotezy normy prawnej (na tle art. 142 k.c.) (w:) Prace z prawa cywilnego, red. B. Kordasiewicz i E. Łętowska, 1985, s. 77 i n.; 4) Podmioty stosunku prawnego (w:) Prace z zakresu prawa cywilnego i własności intelektualnej, red. J. Serda i J. Szwaja, Warszawa—Kraków 1985, s. 91 i n. Pozostaje ponadto (w druku) artykuł 5) Zakres i treść roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej w stanie wyższej konieczności.

<sup>21</sup> Por. np. Z. Masłowski (w:) Kodeks cywilny — Komentarz, Warszawa 1972, t. 2, s. 1104. Zgoda, z nielicznymi wyjątkami, dotyczy odpowiedzialności kontraktowej. Nikt natomiast dotychczas nie zajął w tej kwestii stanowiska na gruncie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonywaniem uprawnień. Wspólna cecha (brak samoistności) charakteryzująca te reżymy wydaje się przemawiać również przeciwko takiej możliwości.

<sup>22</sup> Chodzi o akt administracyjny konstytutywny, a nie deklaratoryjny.

## O PRAKTYCE NOTARIALNEJ STOSOWANIA NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW USTAWY O GOSPODARCE GRUNTAMI

(rozmowa z kierownikiem Państwowego Biura Notarialnego w m.st. Warszawie, notariuszem Czesławą Kołcun w siedzibie PBN)

● Z dniem 1 sierpnia 1985 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99), a w Dzienniku Ustaw Nr 47 pod pozycjami 237—244 opublikowano osiem rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów do tej ustawy.

Czy w ciągu kilku miesięcy obowiązywania tych przepisów znalazły się jakieś sprawy z obszaru ich tematyki w zakresie działalności PBN w m.st. Warszawie?