Robert Sawuła*

DOI: 10.34616/150532

Problem szkody w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego

I

Wielu polskich prawników administratywistów zajmujących się problematyką formalnego (procesowego) prawa administracyjnego, zwykle przy okazji k.p.a., prezentowało troskę o właściwą jakość stanowionego prawa w tym obszarze[1], a zarazem formułowało postulaty jego unowocześnienia[2]. Ponad 60 lat obowiązywania Kodeksu, wielokrotne jego modyfikowanie, niekiedy doraźne i niepoparte solidnym, legislacyjnym rzemiosłem[3], skutkuje zasadną propozycją doktryny przeglądu tej ustawy[4], tak istotnej wszak dla praktyki

---

* Dr hab. Robert Sawuła, WSPIA Rzeszowska Szkoła Wyższa; ORCID: 0000-0002-4908-9902.

[1] Por. np. J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego,* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego, Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010; W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red. nauk.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 23-24; D.R. Kijowski, *Założenia i skutki nowelizacji Kodeksu Postępowania Administracyjnego z 2017 r.: zagadnienia wybrane*, Białystok 2020.

[2] Por. np. W. Chróścielewski, *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2009; Z. Kmieciak: *Słowo wstępne*, [w:] Z. Kmieciak (red. nauk.), *Raport Zespołu Eksperckiego z prac w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017.

[3] Wystarczy przypomnieć, że przez blisko 17 lat mimo skreślenia – z mocy art. 4 pkt 7) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271) – w k.p.a. działu V („Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi") – nie skorygowano treści art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a., w którym nadal znajdowało się odesłanie do tegoż działu V, co błędnie sugerowało, że nadal jego przepisy obowiązują. Ten błędny stan usunięto dopiero na mocy art. 1 ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej (Dz. U. poz. 2052). Innym „dziwactwem" legislacyjnym jest dodawanie w Kodeksie w ramach nowelizacji zarówno przepisów, które w numeracji zyskują oznaczenie literowe (np. art. 61a), jak i opatrywane są numeracją „indeksową" (np. art. 39^1).

[4] Por. np. Z.R. Kmiecik, *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *op. cit.*, s. 325-336.

działania organów administracji publicznej. Wyrażane są oceny o braku adekwatności niektórych jej unormowań[5], trafne – i niestety aktualne – są uwagi J. Korczaka w tym zakresie[6]. Autor, dokonując krytycznej analizy przywołanych przez siebie przykładów ilustrujących przejawy złej jakości przepisów prawa, wyrażał nadzieję na to, że może to posłużyć inspirująco dla zabiegów legislacyjnych mających na celu poprawę w tym względzie[7]. Ten zasługujący na wsparcie postulat odnieśmy do oceny posługiwania się w k.p.a. oznaczonymi pojęciami, które podlegają przy tym rozmaitemu kwantyfikowaniu, a co z kolei skłania do rozważania, czy istotnie w ten sposób prawodawca z należytą rozwagą traktuje treść tegoż aktu normatywnego, czy jego działania zasługuje na krytykę. Za przedmiot uczyńmy funkcjonujące w k.p.a. od wielu lat pojęcie szkody.

II

W dociekaniach dotyczących pojęcia szkody na gruncie k.p.a. należy uwzględnić, że samo określenie „szkody" ma naturę cywilistyczną, choć przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny także jej nie definiują. Pojęcie „szkody" w k.p.a. zdaje się odpowiadać jej potocznemu określeniu. Ogólnie rzecz biorąc, szkodą jest uszczerbek w dobrach prawnie chronionych, najczęściej ma ona charakter majątkowy, może jednak, gdy upoważnia do tego ustawa, mieć również charakter niemajątkowy (krzywda)[8]. W nauce prawa cywilnego za szkodę zwykle uznaje się uszczerbek w dobrach poszkodowanego polegający na różnicy między stanem tych dóbr powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie[9]. Pojęcie szkody uwzględnia Konstytucja RP, której art. 77 ust. 1 stanowi, że „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne

---

[5] Por. np. J. Korczak, *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *op. cit.*, s. 389.

[6] J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, *Kryzys Prawa Administracyjnego*?, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red. nauk.), Warszawa 2012, s. 180-223.

[7] Na zjawisko podważenia jednego z fundamentów, na którym opiera się idea państwa prawnego – wiary w prawo – Autor zwracał uwagę po wielokroć i od dawna, por. np. J. Korczak, *O realnych zagrożeniach państwa prawnego*, [w:] E. Ura (red. nauk.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica, 23-26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 241 i n.

[8] G. Bieniek, [w:] G. Bieniek *et al.*, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, t.1, księga 3, *Zobowiązania*, Warszawa 2006, s. 245.

[9] M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 175.

z prawem działanie organu władzy publicznej". Choć nie ma tam bliższego jej sprecyzowania, nie ulega jednak wątpliwości, że rozumie się go w sposób tożsamy jak w przepisach prawa cywilnego. Ten pogląd zyskał wsparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[10]. Innymi słowy, szkoda w rozumieniu konstytucyjnym to to samo, co szkoda w rozumieniu k.c., gdzie zakres obowiązku odszkodowawczego wynikający z treści jego art. 361 § 2 określa się w ten sposób, iż w przypadku braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowień umowy obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (tzw. *damnum emergens*), oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (tzw. *lucrum cessans*)[11]. Z tych samych względów, dla których ujęcie konstytucyjne szkody jest wiązane z cywilistycznym pochodzeniem tej konstrukcji, nie sposób inaczej je postrzegać również w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

III

Na gruncie k.p.a. ustawodawca posługuje się pojęciem szkody z użyciem rozmaitych jej określników, wyodrębniając: „niepowetowaną szkodę materialną" (art. 10 § 2), „bezpośrednią szkodę majątkową" (art. 83 § 2), „poważną szkodę dla interesu społecznego" (art. 100 § 2)[12], „niepowetowaną szkodę dla strony" (art. 100 § 3), „rzeczywistą szkodę" (art. 161 § 3), „szkody spowodowane klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi" (art. 189k § 3 pkt 3 lit. a). Używa się go także w ogólnym znaczeniu, gdy w art. 9 zd. 2 mowa jest o nakazie czuwania przez organy, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie ponieśli szkody z powodu nieznajomości prawa. Rozmaitość kwantyfikowania pojęcia „szkody", przy założeniu racjonalności działania ustawodawcy, nakazuje poszukiwanie takich elementów, które dawałyby pod-

[10] W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256, obszernie wywodzono: „Użyte w Konstytucji pojęcie «szkody» powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza np. art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową".

[11] Por. M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007.

[12] Jednokrotnie użyto tego konstruktu w liczbie mnogiej (art. 102 k.p.a.).

stawy do ich odróżniania. Przywołać tu można paremię – *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*[13] – odwołując się do rozumowania *a contrario* – skoro jednak w Kodeksie używa się różnych ujęć „szkody", muszą one oznaczać coś odmiennego. Czy jednak zawsze tak jest, można poważnie w to wątpić.

W przepisach k.p.a. ustawodawca posłużył się zwrotami „szkoda materialna" (art. 10 § 2) oraz „szkoda majątkowa" (art. 83 § 2), w tym miejscu pomińmy dodatkowe określniki zawarte w przywołanych ujęciach. W k.c. tylko w nielicznych przypadkach użyto funktoru „szkoda majątkowa"[14], w dalszych jego przepisach brak takiego kwantyfikowania, brak także posłużenia się zwrotem „szkoda materialna". Użycie obu formuł – „szkoda majątkowa" i „szkoda materialna" – występowało już w pierwotnym tekście Kodeksu[15]. Nie wydaje się uzasadnione wyodrębnianie w k.p.a. takiej kategorii jak „szkoda materialna", skoro na gruncie prawa cywilnego pojęcie to nie jest używane. Użyto jej na określenie przypadku, w którym potraktowano „szkodę materialną", jako jedną z przesłanek uzasadniających odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania, opatrując dodatkowym mianem – „niepowetowanej" (art. 10 § 2). Słownikowe znaczenie „niepowetowany" to inaczej „taki, którego nie można powetować, odrobić, wynagrodzić"[16]. W piśmiennictwie jako przykłady „niepowetowanej szkody materialnej" wskazuje się szkody powstałe w odniesieniu do takich dóbr, których nie będzie można później przywrócić do stanu pierwotnego ani w inny sposób uzyskać pełnowartościowego ekwiwalentu, np. szkody wyrządzone przedmiotom o wartości artystycznej lub zabytkowej[17]. Takie rozumienie powyższego pojęcia zdaje się nawiązywać do „rzeczowego" desygnatu, skoro w myśl art. 45 k.c. „Rzeczami są tylko przedmioty materialne". Charakterystyczne, że nawet w opracowaniach

---

[13] „Tam, gdzie ustawa nie rozróżnia, nie naszą jest rzeczą wprowadzać rozróżnienie" – por. M. Kuryłowicz, *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawniczych*, Lublin 1995, s. 77.

[14] Art. 24 § 2: „Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych", oraz art. 43^{10}: „Przedsiębiorca, którego prawo do firmy zostało zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać usunięcia jego skutków, złożenia oświadczenia lub oświadczeń w odpowiedniej treści i formie, naprawienia na zasadach ogólnych szkody majątkowej lub wydania korzyści uzyskanej przez osobę, która dopuściła się naruszenia".

[15] Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

[16] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN L-P*, Warszawa 2002, s. 333. Synonimy wyrażenia „niepowetowany" to m.in. „nieodwracalny, nieodżałowany, bezpowrotny, definitywny, nieodwołalny, ostateczny, radykalny, nienaprawialny".

[17] M. Sieniuć, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red. nauk.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2, Warszawa 2018, s. 388 i tam wskazana literatura.

komentarzowych pojęcie „niepowetowanej szkody materialnej" jest kojarzone z uszczerbkiem na dobrach chronionych prawem o charakterze majątkowym[18], co zdaje się potwierdzać brak potrzeby różnicowania szkody „materialnej" i „majątkowej" w przepisach Kodeksu. Odkodowaniu ziszczenia się przesłanki „niepowetowanej szkody materialnej" nie ułatwia okoliczność, że taka jej kwalifikacja winna opierać się na kryteriach obiektywnych[19]. Niezależnie zatem od pewnej rozbieżności terminologicznej ujęcia „szkody" w art. 10 § 2 k.p.a. samo jej stosowanie w praktyce może być nacechowane trudnościami wykładniczymi, a organ powołujący się na nią może spotkać się z zarzutem woluntaryzmu. Dodatkowo posłużenie się funktorem „niepowetowana" wskazuje na jej wąskie rozumienie, wszak w cywilistyce wyrządzenie szkody powiązane jest z obowiązkiem jej naprawienia, dążenia do zrekompensowania, jeśli nie odwrócenia jej skutków. Użycie takiego określnika w przepisach k.p.a. czyni ten przypadek wyjątkowym, stanowiąc radykalną odmianę od ujmowania szkody w znaczeniu cywilistycznym.

Należy zwrócić uwagę, że taka sama kwantyfikacja szkody („niepowetowana") występuje również w art. 100 § 3 k.p.a., z tym że nie posłużono się tu określnikiem, iż ma to być szkoda „materialna". Chodzi o sytuację, w której organ, mimo zaistnienia podstawy do zawieszenia postępowania z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (konieczność uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd), nie czyni tego z uwagi na obawę, że to zawieszenie mogłoby spowodować właśnie tego typu uszczerbek dla strony. W przeciwieństwie do art. 10 § 2 k.p.a., gdzie nie wprowadzono żadnych ograniczeń podmiotowych, a więc niepowetowaną szkodą materialną mogłaby być dotknięta nie tylko strona, ale osoba trzecia, jak również dotknięty nią mógłby być „interes społeczny", w odniesieniu do przypadku z art. 100 § 3 k.p.a. takie ograniczenie podmiotowe wyraźnie zastosowano. Sformułowanie art. 100 § 3 zd. 2 k.p.a. („[…] organ może uzależnić załatwienie sprawy od złożenia przez stronę stosownego zabezpieczenia") wskazywałoby, że inicjatywa załatwienia sprawy powinna wyjść od strony. Nie można jednak wykluczyć, że to organ, uwzględniając zasadę czuwania nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa (tym bardziej „szkody niepowetowanej"), sam dążyć będzie do zastosowania przywołanej tu kon-

[18] Tak np. J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2023, s. 121.

[19] W ocenie W. Dawidowicza subiektywnie każda chyba szkoda mogłaby być odczuta jako niepowetowana, to skłoniło Autora to opowiedzenia się za zastosowaniem w tym aspekcie zasady ogólnej prawdy obiektywnej – por. *idem*, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 115 i n.

strukcji[20]. To dodatkowo przekonuje, że ocena ziszczenia się takiej możliwości należy do organu, choć oczekiwać należałoby też wypowiedzi samej strony w rozważanym zakresie. O tym, czy szkoda może wystąpić i w jakim rozmiarze, a więc czy może mieć charakter „niepowetowanej", może wywodzić w pierwszej kolejności sama strona.

Pewne wątpliwości dotyczą desygnatu „bezpośrednia szkoda majątkowa", użytego w treści art. 83 § 2, na określenie jednej z przesłanek pozwalających świadkowi – bez narażania się na odpowiedzialność z tytułu bezzasadnej odmowy złożenia zeznania – aby odmówić w procesie odpowiedzi na pytanie. W piśmiennictwie wskazuje się, że szkoda powinna być „bezpośrednia", tj. będąca bezpośrednim skutkiem złożenia zeznania; jako podstawę do odmowy odpowiedzi na pytanie wystarczy możliwość powstania szkody majątkowej[21]. Bezpośrednią szkodę majątkową stanowi uszczerbek majątkowy w dobrach chronionych prawem, bezpośredni charakter tej szkody można wiązać z silnym związkiem przyczynowo-skutkowym pomiędzy udzieleniem odpowiedzi na pytanie, a powstaniem szkody lub wysokim prawdopodobieństwem jej wystąpienia[22]. Zarazem przywołuje się stanowisko prezentowane w procesualistyce cywilnej, iż sam fakt ewentualnej odpowiedzialności na podstawie przepisów k.c. nie stanowi podstawy do odmowy odpowiedzi na zadane pytanie[23].

IV

Mniej trudności spodziewać się można z odkodowaniem „poważnej szkody dla interesu społecznego"[24] (art. 100 § 2, art. 102) czy też „szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi" (art. 189k § 3

[20] Szerzej por. R. Sawuła, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.,* Rzeszów 2001, s. 994.

[21] E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 174.

[22] J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *op. cit.*, s. 519.

[23] Por. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 464 przywołujący stanowisko K. Piaseckiego, [w:] T. Ereciński *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989, s. 849.

[24] W piśmiennictwie problematyka interesu społecznego wielokrotnie była przedmiotem opracowań monograficznych, por. np. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

pkt 3) lit. a)[25]. Określnik „poważne" wskazuje na użycie zwrotu szacunkowego w odniesieniu do nazwy niedookreślonej[26]. W literaturze wskazuje się, że szacowanie polega na określeniu w przybliżeniu wielkości, stopnia natężenia, ilości oraz wartości materialnej czegoś. Jeśli czynności tych dokonuje się według jakichś uprzednio przyjętych kryteriów, wielkości jakichś obiektów, stanów rzeczy czy zjawisk, to dokonuje się ich kwalifikowania, a więc zaliczania do pewnych kategorii[27]. Działania organu motywowane zapobieganiu „poważnej szkodzie" dla oznaczonej wartości chronionej, zwykle lokalizuje się w ramach tzw. stanu wyższej konieczności[28]. Ocena, czy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować określone konsekwencje, w tym m.in. „poważną szkodę dla interesu społecznego", należy w ostateczności do organu administracyjnego, przy czym w odniesieniu do szkody dla interesu społecznego niezbędny jest „poważny" jej charakter, czyli niebagatelny, znaczący, niemały[29]. Pojęcie „poważne szkody" zostało użyte kilkukrotnie w przepisach k.p.a., powinno mieć w tych wszystkich przypadkach ten sam ładunek znaczeniowy, jego wykładnia dokonywana w świetle przepisów art. 100 § 2 i art. 102 k.p.a. może być wobec tego pomocna chociażby przy jego dociekaniu na gruncie art. 161 § 1 k.p.a., gdzie także występuje.

W ustaleniu znaczenia „poważna szkoda" w postępowaniu administracyjnym ogólnym niespecjalnie pomogą te regulacje materialnoprawne, w których pojawia się problematyka szkody w oznaczonym kontekście, nadto rozmaitych zdarzeń, nierzadko wiążących się z wystąpieniem szkody[30], a określanych jako

---

[25] W tym drugim przypadku naturalne jest sięgnięcie do u.s.k.ż. W rozumieniu cyt. ustawy przez klęskę żywiołową rozumie się „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem" – art. 3 ust. 1 pkt 1. Z kolei za „inne zdarzenie nadzwyczajne" wypadnie uznać chociażby stan rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej COVID-19, por. ustawę COVID-ową.

[26] „Poważny" w znaczeniu językowym to m.in. „mający zasadnicze znaczenie, ważny, niebagatelny, znaczny, niemały" – M. Szymczak (red.), *Słownik*…, s. 825.

[27] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 22. Wskazuje się przy tym, że jeśli chodzi o interpretację całego wyrażenia zawierającego nazwę nieostrą, by ustalić znaczenie tego wyrażenia, należy ustalić znaczenie poszczególnych wyrazów i wyrażeń nań się składających – *ibidem*, s. 23.

[28] G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 150; obszerniej w tym zakresie por. R. Sawuła, *Uchylenie lub zmiana ostatecznej decyzji administracyjnej w stanie wyższej konieczności*, Rzeszów 2021, s. 43 i n.

[29] G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, *Komentarz*, T. I. *Komentarz do art. 1-103*, LEX 2010, s. 737.

[30] Za przykład może tu służyć ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz. U. z 2020 r. poz. 2187. Na użytek tej ustawy zdefiniowano po-

„poważne”[31]. Przydatne może być jednak uwzględnienie okoliczności posługiwania się pojęciem „szkody majątkowej w znacznych rozmiarach”[32], co wskazywałoby, że określnik „poważna” w odniesieniu do szkód tak określanych na gruncie k.p.a. nie musi jedynie oznaczać kwantyfikacji wyłącznie wielkościowej. W prawie karnym „poważna szkoda” występowała w przepisach Kodeksu karnego z dnia 19 kwietnia 1969 r.[33], prezentowano na tym tle zagadnienie autonomicznego rozumienia takiego pojęcia, niezależnie od ustaleń czynionych w tej materii na gruncie prawa cywilnego, eksponując problem zasadności wyróżniania „szkody karnistycznej”[34].

V

W przesłankach wzruszenia decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 § 1 k.p.a. ustawodawca posłużył się sformułowaniem „zapobiegania poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”. Oba użyte tu pojęcia, „gospodarka narodowa” i „ważne interesy Państwa”, łączy wspólny motyw działania właściwego organu, którym jest nakaz zapobieżenia „poważnym szkodom” dla nich.

Pojęcie „poważne szkody w gospodarce narodowej” należy do wyrażeń niedookreślonych (nieostrych), podlega kontroli sądowoadministracyjnej, trud jego odkodowania spoczywa zatem na judykaturze. Określnik „poważne” wskazywałby na postrzeganie tych szkód jako „dużych, rozległych czy dotkliwych, niebagatelnych”. Spełniony musi być także aspekt podmiotowy – owe szkody zagrażać mają „gospodarce narodowej”, ten zaś element rozumianej całościowo przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji w stanie wyższej konieczności, także wymaga zabiegów wykładniczych. W piśmiennictwie argumentuje się, że o ile „poważna szkoda” musi pozostać pojęciem niedookreślonym, o tyle pojęcie „gospodarka narodowa” powinno mieć już realną treść, a to, że tak nie jest, zdaje się być wynikiem zaniedbania ustawodawcy nowelizującego Kodeks[35].

---

jęcie „szkody w środowisku” – por. art. 6 pkt 11 cyt. ustawy. Por. także pojęcie „szkody jądrowej” – art. 100 pkt 5 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, Dz. U. z 2023 r. poz. 1173.

[31] Por. np. definicję „poważnej awarii” zawartą w art. 3 pkt 23 pr. o.ś.

[32] Por. np. art. 60 ust. 1 i 4 pr. przeds.

[33] Dz. U. Nr 13, poz. 94 ze zm. Pojęcie to występowało na gruncie art. 246 § 3 cyt. ustawy.

[34] Por. R. Kaczmarek, *Pojęcie szkody w literaturze karnistycznej w porównaniu z cywilnoprawną jej kwalifikacją*, „Nowe Prawo” 1982, nr 11-12, s. 59-71.

[35] M. Sieniuć, *Stan zagrożenia poważną szkodą dla gospodarki narodowej jako przesłanka wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), *Administracja publiczna a gospodarka*, Warszawa 2018, s. 219 i n. Autorka, uznając tę kwestię

Ustalenia desygnatu „gospodarki narodowej" nie ułatwia użycie, w odniesieniu do przesłanek zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności, zbliżonego sformułowania – „gospodarstwa narodowego". *Prima facie* mogłoby to świadczyć o zamyśle zróżnicowania takiego działania ustawodawcy, choć zlokalizowanie obu tych pojęć w obszarze działania organów administracji publicznej w kontekstach wypełniających działanie w stanie wyższej konieczności, raczej przekonuje o zaistnieniu wyłącznie niespójnego działania legislacyjnego[36]. Na gruncie przesłanek rygoru natychmiastowej wykonalności podnoszono, że zamiast „gospodarstwo narodowe" bardziej właściwe byłoby użycie określenia „gospodarka narodowa"[37]. Gdyby uwzględniono taki postulat, zyskano by zarazem sformalizowany argument odnośnie do łącznego traktowania konstrukcji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz wzruszenia decyzji ostatecznej na podstawie przepisów art. 161, jako elementów działania organu w stanie wyższej konieczności. Samo pojmowanie „gospodarki" także wymagałoby sięgnięcia do językowego i potocznego rozumienia tego określenia, zwykle utożsamianego z „ogółem zakładów wytwórczych danego kraju lub daną dziedziną przemysłu, wytwórczości"[38]. Ustaleniu niebudzącej wątpliwości treści pojęcia „gospodarki narodowej" nie ułatwia także brak posłużenie sią nim w Konstytucji RP, w której niektóre podmioty uzyskały status „narodowego", co może przemawiać za tym, że zaliczane powinny być do „gospodarki narodowej"[39]. Nie zawsze jest to

jako niezwykle doniosłą teoretycznie i niezwykle ważną praktycznie, postuluje jej uregulowanie przez ustawodawcę; według Niej samej zaś stan zagrożenia szkodą dla gospodarki narodowej rozumianej jako „cała" gospodarka krajowa, zaistnieje wówczas, gdy: szkoda ta będzie miała charakter przyszły, zagrożenie nią będzie realne, obiektywnie udowodnione i będzie wynikać z samej treści decyzji (rzadziej z jej wykonania), a ewentualne konsekwencje szkody dla gospodarki będą poważne i jako takie nie będą mogły być zbagatelizowane przez organ administracji publicznej właściwy do zastosowania trybu wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej, o którym mowa w tym przepisie – *ibidem*, s. 221. Ujęcie w tej propozycji „gospodarki narodowej" jako „całej gospodarki krajowej" nie wydaje się jednak zabiegiem rozjaśniającym definicyjnie to pojęcie.

[36] Podobnie na niepowodzenie może być skazane dążenie do wykazania na gruncie Kodeksu różnic między „ciężkimi stratami" (art. 108 § 1), a „poważnymi szkodami" (art. 161 § 1). Zastanawia przyczyna takiej dystynkcji i brak posłużenia się w przepisie zawierającym przesłanki rygoru natychmiastowej wykonalności pojęciem „szkody".

[37] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 207. W opracowaniach słownikowych „gospodarstwo" traktowane jest jako przestarzałe określenie „gospodarowania, gospodarzenie", w znaczeniu „trudnić się gospodarstwem" – por. M. Szymczak (red.), *Słownik…*, t. 1, s. 641.

[38] *Ibidem*, s. 640.

[39] Więcej argumentów przekonuje, aby do „gospodarki narodowej" zaliczyć chociażby Narodowy Bank Polski, do którego należy m.in. współdziałanie z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa – por. art. 21 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2022 r. poz. 2025. Trudno natomiast byłoby do takiego pojęcia zaliczać organy, takie jak: Zgromadzenie Narodowe czy też Radę Bezpieczeństwa Naro-

oczywiste[40], w przeszłości w przepisach o charakterze nacjonalizacyjnym zaliczano zorganizowane w przedsiębiorstwa zespoły składników materialnych i niematerialnych do gałęzi gospodarki narodowej[41]. Także i współcześnie odnotować trzeba akty normatywne pośrednio przyporządkowujące oznaczone podmioty lub składniki majątkowe do gospodarki narodowej[42]. Można niekiedy dostrzec związki między działalnością w pewnej sferze a samą gospodarką narodową, co nie przesądza, aby oba elementy w pełni utożsamiać. Pośrednio można by przyporządkować oznaczoną działalność sprecyzowanych podmiotów do segmentu gospodarki narodowej, niekiedy uzasadnia się to konwencją nazewniczą takiego podmiotu[43], choć nie zawsze jest to czynnik, który z pełnym przekonaniem przesądzać miałby takie przyporządkowanie[44].

Ustaleniu pojęcia „poważnej szkody dla gospodarki narodowej" nie ułatwia i to, że w przepisach u.d.a.rz. wyodrębniono obok działu „gospodarka" także działy: „gospodarka morska", „gospodarka wodna", „gospodarka złożami kopalin". Nie wydaje się, aby budziło wątpliwości, że wszystkie te działy mieścić się będą w ramach „gospodarki narodowej". Użycie przez ustawodawcę pojęcia nieoznaczonego „poważnych szkód" w zestawieniu z równie trudnym, z punktu widzenia nor-

---

dowego. Użyte w przepisach Konstytucji RP określenie „narodowy" z jednoczesnym posłużeniem się dodatkowymi znaczeniami kwantyfikującymi zdaje się wyłączać dany przedmiot z pojęcia „gospodarki narodowej" – np. „dziedzictwo narodowe" (art. 5 Konstytucji RP) czy też „narodowe dziedzictwo kulturalne" (art. 6 ust. 2 Konstytucji RP).

[40] Za przykład niech posłuży istnienie tzw. narodowego zasobu bibliotecznego, określanego w drodze rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie narodowego zasobu bibliotecznego, Dz. U. z 2021 r. poz. 1308 ze zm.

[41] Por. np. przepisy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

[42] Jako przykład można wskazać rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, Dz. U. poz. 1525, oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, Dz. U. poz. 733.

[43] Za przykład może posłużyć Narodowy Fundusz Zdrowia, będący państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, który zarządza oznaczonym środkami finansowymi, realizując szereg zadań w przestrzeni publicznej – por. art. 97 i n. ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.

[44] Za przykład niech posłuży podmiot utworzony na podstawie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz. U. z 2023 r. poz. 1618, ów „Narodowy Instytut" jest agencją wykonawczą w rozumieniu u.f.p. Treść obszernej preambuły do cyt. ustawy powołującej go do życia i ujawniającej zarazem zamysł ustawodawcy odnośnie do jego charakteru nakazywałaby powściągliwość w zaliczeniu go do „gospodarki narodowej".

matywnego, przedmiotowo-podmiotowym elementem „gospodarki narodowej", powoduje komplikacje w procesie subsumpcji stanów faktycznych.

W stanie wyższej konieczności uprawniającym do wzruszenia decyzji ostatecznej przesłanką jest również stwierdzenie przez właściwy organ stanu, w którym w inny sposób nie można zapobiec „poważnym szkodom dla ważnych interesów Państwa". To sformułowanie stanowi klauzulę generalną, mającą zarazem charakter zwrotu niedookreślonego, jego identyfikowanie nie jest proste, skoro nie ma jednoznacznych kryteriów pozwalających nie tylko zidentyfikować zaistnienie „interesu Państwa", ale i dokonać jego kwalifikowania jako „ważnego"[45]. W Kodeksie zwrotu językowego „ważny interes" używa się w kontekście podmiotowym również wobec strony lub stron. Stopniowanie owej „ważności", na co wskazuje użycie w art. 108 § 1 k.p.a. zwrotu o „wyjątkowo ważnym interesie strony", przekonuje, że „ważny" to inaczej mający duże znaczenie, istotny, niebłahy, niebagatelny. Odrębne ujęcie podstawy wzruszenia decyzji ostatecznej w stanie wyższej konieczności celem zapobieżenia „poważnym szkodom dla gospodarki narodowej" czyni uzasadnionymi przypuszczenia, że musi to być pojęcie odrębne od „ważnego interesu Państwa". Tym samym „ważne interesy Państwa" w rozumieniu art. 161 § 1 k.p.a. należałoby lokalizować w innych obszarach działania niż sfera gospodarki[46]. Mogą być to zatem interesy ze sfery np. niepodległości i nienaruszalności terytorium, dziedzictwa narodowego, ochrony środowiska, skoro m.in. te wartości – w myśl art. 5 Konstytucji RP – strzeże Rzeczpospolita Polska. Nie sposób także wykluczyć, że chodzić może o interesy w sferze stosunków międzynarodowych.

Próbie uchwycenia istoty pojęcia poważnych szkód dla „ważnych interesów Państwa" nie sprzyja także dostrzegalny brak konsekwencji terminologicznej ustawodawcy na gruncie Kodeksu. Dostrzec wszak trzeba posłużenie się w jego przepisach zwrotami typu: „istotne interesy państwa" (art. 7a § 2, art. 81a § 2 pkt 3), „ważny interes państwowy" (art. 74 § 1) oraz „interes bezpieczeństwa Państwa" (art. 107 § 5). Próba niuansowania i wywodzenia, przy posłużeniu się – w mojej ocenie – wielokrotnie nadwątlonym założeniem działania tzw. racjonalnego prawodawcy, prowadzi na manowce przy rozważaniu sensu używania podmiotowego ujęcia w tej samej ustawie „Państwa" pisanego wielką literą i „państwa" pisanego z małej litery. Na niepowodzenie raczej skazane będą zabiegi interpretacyjne upatrujące znaczącej różnicy między „ważnym interesem państwowym" a „ważnymi interesami Państwa".

---

[45] Trudno nawet dopuścić myśl, że pewne interesy państwa mają charakter nieważnych, błahych, nieistotnych.

[46] Takich aspektów można by doszukiwać się chociażby w głośnej sprawie dotyczącej działalności kopalni węgla brunatnego w Turowie.

VI

Przywołane wcześniej uwagi prowadzą do wniosku o pewnym rozchwianiu terminologicznym i braku konsekwencji w operowaniu na gruncie k.p.a. pojęciem „szkody". Taka niejednolitość pojęciowa w tym zakresie występuje od samego momentu uchwalenia Kodeksu, kolejne jego nowelizacje nie usunęły takiego stanu, a tylko go pogłębiły. Najwyższy czas podjąć starania usunięcia takich niezasadnych *meriti* zróżnicowań terminologicznych.

Narodowy Fundusz Zdrowia oferuje od pewnego czasu Polakom, którzy ukończyli 40 lat życia, możliwość skorzystania z profilaktycznych badań diagnostycznych, dzięki którym – jak wynika z materiałów reklamujących ów program[47] – można wykryć wcześniej chorobę i uniknąć długotrwałego (w domyśle: kosztownego) leczenia. Uwagi tej w żadnym razie nie kieruję wobec Szanownego Jubilata, któremu można tylko pozazdrościć stanu ducha, a wierzę, że i doskonałego zdrowia. Sądzę, że – stosując tu pewną paralelę – to k.p.a. wymaga podobnego przeglądu, nie tylko z racji czasookresu jego obowiązywania i wielokrotnych nowelizacji, które nawarstwiły problemy z właściwym jego stosowaniem. Nie można wszak pozostawać obojętnym na zgłaszane przez doktrynę wątpliwości co do trafności oznaczonych konstrukcji normatywnych zawartych w Kodeksie. Taki przegląd może z powodzeniem objąć chociażby kwestię ujęcia „szkody" w k.p.a., podniesioną w niniejszym opracowaniu.

[47] Pacjent.gov.pl.