

Sławomir Korus

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

slawomirkorus@gmail.com

Diana Tylus

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

dianatylus@gmail.com

## Zakres pojęciowy „strony” w postępowaniu o naprawienie szkody powstałej na skutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej oraz jego wpływ na sądownictwo powszechne. Rozważania interdyscyplinarne

*Conceptual scope of term "party" in action for damage caused by  
issue of faulty administrative decision and its influence on common  
courts rulings. Interdisciplinary deliberations*

### STRESZCZENIE

Wyznaczenie zakresu pojęcia „strona” w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o naprawienie szkody powstałej na skutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej ma bezpośredni wpływ na sądownictwo powszechne. Brak jednolitego stanowiska w przedmiocie wykładni pojęcia „strona” użytego w art. 160 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego spowodował rozbieżności w orzecznictwie. Problem ten został ostatecznie rozwiązany poprzez wydanie przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 21 czerwca 2012 roku, sygn. akt III CZP 28/12, w której przyjęto szeroką, prokonstytucyjną definicję pojęcia „strona”.

**Słowa kluczowe:** strona, decyzja administracyjna, szkoda, odszkodowanie

## ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Kwestie związane z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej od zawsze budzą wiele kontrowersji. Dzieje się tak, ponieważ w tym zakresie dochodzi do przecięcia się dwóch odrębnych dziedzin prawa – prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego. Powyższe potęguje fakt, iż w danych stanach faktycznych mamy do czynienia z dwoma nierównorzędnymi podmiotami. Strony w postępowaniu o odszkodowanie nierzadko nie zdają sobie sprawy z problemów występujących na gruncie praktycznym. Ponadto, sama możliwość uzyskania odszkodowania wydaje się być niejasna. Dlatego też, problem rekompensaty pieniężnej jako surogat powstałej szkody, która wystąpiła na skutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej, w ostatnim czasie znajduje się w polu zainteresowania orzecznictwa Sądu Najwyższego<sup>1</sup>. Ma to miejsce głównie ze względu na fakt, że niektóre zagadnienia, jak na przykład strona w postępowaniu administracyjnym i jej status w postępowaniu przed sądem powszechnym, w dalszym ciągu wywołują problem na gruncie pojęciowym, a co za tym idzie – rozbieżności w orzecznictwie.

## PRAWO DO ODSZKODOWANIA W KONSTYTUCJI RP

Niemniej jednak, aby mówić o problemach wiążących się z postępowaniem o naprawienie szkody powstałej na skutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej i o samym odszkodowaniu uzyskanym wskutek aktywności strony postępowania, należy w pierwszej kolejności sięgnąć do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, zw. dalej: Konstytucją RP<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Działanie to może odnosić się praktycznie do każdej dziedziny życia i przybierać różne formy. Jednym ze zdarzeń, do których nawiązuje powyższy przepis może być wydanie wadliwej decyzji administracyjnej.

Artykuł ten posiada bezpośredni związek z ideą państwa demokratycznego, tzn. państwa respektującego i chroniącego prawa człowieka<sup>3</sup>, a ponadto otrzymał miano charakteru gwarancyjnego, gdyż nakaz legalizmu został podbudowany zasa-

<sup>1</sup> E. Stawicka, *Czy w procesie odszkodowawczym toczącym się z zastosowaniem przepisu art. 160 k.p.a. sąd jest władny samodzielnie dokonać oceny prawidłowego kręgu zainteresowanych w postępowaniu administracyjnym zakończonym wadą opisaną w art. 156 § 1 k.p.a., stwierdzoną następnie w postępowaniu nadzorczym?*, „Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej” 2013, nr 3–4, s. 221.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. poz. 483 ze zm.

<sup>3</sup> K. Świdorski, *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 9–10.

dą odpowiedzialności władz publicznych za działania, które nakaz ten naruszają<sup>4</sup>. Należy zaznaczyć, że twórcy Konstytucji RP przyjęli założenie realistyczne, tj. naruszenia prawa mogą zdarzać się w działalności władz publicznych, ale jednocześnie zawsze musi istnieć mechanizm zapewniający ustalenie i kompensację wynikłych stąd szkód<sup>5</sup>.

Ustawodawca mając na uwadze powyższe okoliczności do Konstytucji RP wprowadził przesłankę bezprawności jako konieczny element uruchomienia przewidzianego w nim mechanizmu kompensacyjnego. Pojęcie działania „niezgodnego z prawem”, czyli działania bezprawnego, zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, należy rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej<sup>6</sup>. Niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa. Nie zawsze jednak przesłanka bezprawności jest konieczna do powstania odpowiedzialności organów władzy publicznej. Zdarza się bowiem, że niekiedy organy ponoszą odpowiedzialność za działania legalne, które są podejmowane w interesie publicznym<sup>7</sup>. Jednakże podkreśla się w doktrynie, że skoro w art. 77 ust. 1 ustanowiono przesłankę bezprawności, to przepis ten nie może znaleźć zastosowania do szkód będących wynikiem zgodnego z prawem działania organów władzy publicznej<sup>8</sup>.

Obecnie w judykaturze i orzecznictwie podkreśla się, że odszkodowanie przysługuje za szkodę majątkową, obejmującą *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*<sup>9</sup>, która musi posiadać charakter zindywidualizowany, czyli dotyczyć konkretnego obywatela bądź grupy obywateli. Wnioskować z tego należy, że roszczenie odszkodowawcze nie powstanie, gdy szkody doznają wszyscy członkowie społeczeństwa. Jak podkreśla R. Szczepanik: „w takich bowiem wypadkach doznany uszczerbek stanowi ciężar publiczny, jaki powinni ponieść wszyscy obywatele w imię dobra wspólnego”<sup>10</sup>. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że szkoda majątkowa wynikająca z wydania decyzji lub orzeczenia uchylonego następnie w toku instancji może,

<sup>4</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 782.

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, LEX nr 50257.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 28 września 2015 r., K 20/14, LEX nr 1800053.

<sup>7</sup> L. Zatyka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, <http://www.codozasady.pl/odpowiedzialnosc-odszkodowawcza-wladzy-publicznej/>, dostęp na dzień: 7 maja 2018 r.

<sup>8</sup> *Vide* J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej: oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 138; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004r.)*, Warszawa 2004, s. 10; G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4, s. 19.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, LEX nr 80894.

<sup>10</sup> R. Szczepanik, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 525.

w zasadzie, powstać, tylko gdy ta decyzja lub orzeczenie uzyskały rygor natychmiastowej wykonalności<sup>11</sup>. Nie oznacza to, że szkoda niemajątkowa nie może powstać, gdy orzeczenie bądź decyzja nie zostały wykonane<sup>12</sup>.

## ODSZKODOWANIE ZA NIEZGODNE Z PRAWEM WYDANIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Obecnie m.in. kwestię odszkodowania za niezgodne z prawem wydanie decyzji administracyjnej reguluje art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego, zw. dalej: k.c.<sup>13</sup>, który stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy ostateczna decyzja została wydana na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Przepis ten jest klarowny i nie nasuwa większych problemów interpretacyjnych mających wpływ na orzecznictwo.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym zagadnienia naprawienia szkody powstałej na skutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>14</sup>, zw. dalej: k.p.a., albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, regulował art. 160 k.p.a., który utracił moc 1 września 2004 roku. Stanowił on, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie.

Istotne jest to, że uchylony przepis art. 160 k.p.a. w dalszym ciągu może występować w obrocie prawnym. Zgodnie z uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku, do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.<sup>15</sup> Sąd Najwyższy wskazuje, że w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzeniem w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych

<sup>11</sup> Uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, LEX nr 177095.

<sup>12</sup> L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 852.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 650 ze zm.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 650.

<sup>15</sup> Uchwała SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, LEX nr 751460.

ustaw<sup>16</sup>, jest samo wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. Jeżeli zatem ostateczna wadliwa decyzja została wydana przed dniem 1 września 2004 roku, do odpowiedzialności odszkodowawczej ma zastosowanie art. 160 k.p.a., choćby ostateczną decyzję nadzorczą wydano po dniu 31 sierpnia 2004 roku. Mimo że w świetle art. 160 § 1 k.p.a. dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej otwiera się możliwość żądania naprawienia szkody, źródłem szkody jest wyłącznie wydanie wadliwej decyzji. Na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdza się tylko wcześniejsze ziszczenie się koniecznej przesłanki przewidzianej w art. 160 k.p.a. odpowiedzialności odszkodowawczej – działanie niezgodne z prawem. W rezultacie wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody<sup>17</sup>.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę również na to, że rozważając art. 160 k.p.a. na gruncie normatywnym nie należy tracić z pola widzenia podstawowego znaczenia kwestii dotyczącej czasowego zasięgu zastosowania art. 160 k.p.a. w świetle art. 5 ustawy nowelizującej. Mianowicie chodzi tutaj o rozgraniczenie zastosowania art. 160 k.p.a., uchylonego z dniem 1 września 2004 roku i ustanowionego z mocą od tego dnia art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który miał zastąpić uchylany przepis<sup>18</sup>.

W przeciwieństwie do wyrokowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., wydawanie orzeczeń przez sądy powszechne na podstawie uchylonego przepisu art. 160 k.p.a., może nastroczyć pewnych problemów związanych z zakresem podmiotowym danych postępowań, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Z praktyki orzeczniczej wynika, że przedmiotowe postępowania odszkodowawcze dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z decyzjami administracyjnymi ingerującymi w prawo własności nieruchomości. Sprawy te są o tyle ważne, gdyż wartość przedmiotu sporu w tego typu procesach opiewa często na kilkaset lub nawet kilka milionów złotych. W latach czterdziestych XX wieku starano się jak najszybciej odbudować polską gospodarkę – w tym rolnictwo. Na podstawie dekretu z dnia 28 listopada 1945 roku o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa<sup>19</sup>, przejmowano w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (co do zasady zarządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych) wielohektarowe nieruchomości gruntowe. Z uwagi na pośpiech – często

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1692.

<sup>17</sup> M. Karpiuk, *Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10*, LEX nr 137224.

<sup>18</sup> K. Pachnik, *Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10* *Możliwość żądania utraconych korzyści po stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej – tryb dochodzenia roszczeń*, LEX nr 151474.

<sup>19</sup> Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, Dz.U., poz. 321 ze zm.

z rażącym naruszeniem prawa, powodującym nieważność decyzji<sup>20</sup>. Spory odszkodowawcze pojawiają się także często w sprawach tzw. „gruntów warszawskich”. Zastosowanie znajduje tutaj dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy<sup>21</sup>, na podstawie którego zapadały indywidualne decyzje administracyjne ustanawiające własność czasową nieruchomości<sup>22</sup>. Na uwagę zasługują również procesy związane z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych, których podstawą są wadliwe, wywłaszczeniowe decyzje administracyjne<sup>23</sup>, podejmowane na gruncie ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości<sup>24</sup> czy też ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>25</sup>.

Należy zaznaczyć, że sądy powszechne rozpoznające roszczenia o naprawienie szkody nie posiadają uprawnień do samodzielnego stwierdzenia, że dana decyzja administracyjna została wydana z naruszeniem prawa<sup>26</sup>. Co za tym idzie, osoba ubiegająca się o odszkodowanie jest zobowiązana do wcześniejszego uzyskania stosownej decyzji nadzorczej organu administracji publicznej<sup>27</sup>. W pierwszej kolejności należy zatem zwrócić się do właściwego organu z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o własności, bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco, a ponadto gdy decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą lub zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 k.p.a.). Co istotne, w enumeratywnie wymienionych przypadkach właściwy organ nie stwierdza nie-

<sup>20</sup> *Vide* wyrok SA w Katowicach z dnia 12 lipca 2017 r., I ACa 842/16, LEX nr 2379781; wyrok SA w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., I ACa 146/13, LEX nr 1362968; Wyrok SO w Warszawie z dnia 30 marca 2012 r., I C 743/09, LEX nr 1847683.

<sup>21</sup> Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, Dz.U., poz. 279.

<sup>22</sup> *Vide* wyrok SN z dnia 21 marca 2017 r., I CSK 403/15, LEX nr 2304250; wyrok SN z dnia 28 lutego 2017 r., I CSK 207/16, LEX nr 2276662.

<sup>23</sup> *Vide* wyrok SN z dnia 11 października 2012 r., III CSK 10/12, LEX nr 1232466; wyrok SA w Katowicach z dnia 24 czerwca 2014 r., I ACa 48/14, LEX nr 1498926; wyrok SA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2013 r., I ACa 1334/13, LEX nr 1515240.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, t.j. Dz.U. z 1974 r., poz. 64 ze zm.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, t.j. Dz.U. z 1991 r., poz. 127 ze zm.

<sup>26</sup> M. Safjan, *op. cit.*, s. 67.

<sup>27</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany 2018*, LEX nr 10688.

ważności danej decyzji administracyjnej, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 k.p.a.). Organem właściwym w powyższych sprawach jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ (art. 157 § 1 k.p.a.). Po przeprowadzeniu postępowania organ administracji publicznej stwierdza w drodze decyzji nieważność zaskarżonej decyzji albo ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 1 i 2 k.p.a.).

W stanie prawnym obowiązującym przed 1 września 2004 roku, art. 160 k.p.a. stanowił samodzielną i jedyną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej<sup>28</sup>. Tezę taką zawarł również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 stycznia 1989 roku<sup>29</sup>. Postępowanie odszkodowawcze miało charakter dualistyczny (administracyjno-sądowy) i zazwyczaj toczyło się dwuetapowo. W pierwszej kolejności przed organami administracyjnymi, w drugiej zaś przed sądem powszechnym<sup>30</sup>. Ówczesne postępowanie administracyjne w sprawie odszkodowania charakteryzowało się jednoinstancyjnością<sup>31</sup>. Stosownie do art. 160 § 5 k.p.a. strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji mogła, w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Sprawa o takie odszkodowanie była więc sprawą cywilną i należała do właściwości sądu powszechnego, tyle tylko, że przed wniesieniem powództwa do sądu powszechnego konieczne było wyczerpanie postępowania, o którym mowa w art. 160 § 4 k.p.a. Od decyzji w sprawie odszkodowania nie przysługiwało odwołanie ani też skarga do sądu administracyjnego<sup>32</sup>. Strona mogła wystąpić do sądu powszechnego nie tylko w sytuacji, gdy nie była usatysfakcjonowana z przyznanego jej odszkodowania, lecz również wtedy, gdy właściwy w sprawie organ administracji publicznej w ogóle nie przyznał jej odszkodowania<sup>33</sup>. W przypadku zaś, gdy organ administracyjny milczał i nie podejmował żadnych czynności – służyło nie powództwo do sądu powszechnego, a skarga do sądu administracyjnego na milczenie organu, po wyczerpaniu zwyczajnych środków zaskarżenia<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2004, s. 752.

<sup>29</sup> Uchwała SN z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, LEX nr 3472.

<sup>30</sup> G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, LEX nr 8397.

<sup>31</sup> P. Przybysz, *op. cit.*, LEX nr 10688.

<sup>32</sup> Uchwała NSA w Warszawie z dnia 23 października 2000 r., OPK 10/00, LEX nr 47655.

<sup>33</sup> Wyrok SN z dnia 7 sierpnia 1981 r., IV CR 260/81, LEX nr 5145.

<sup>34</sup> M. Jaškowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego 2016*, LEX nr 10500.

Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 5 września 2005 roku uznał za niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP art. 160 § 5 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje on trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że termin ten jest rażąco krótki w porównaniu z terminami przedawnienia roszczeń określonymi w Kodeksie cywilnym<sup>35</sup>. Należy również podnieść, że roszczenie odszkodowawcze przedawniało się z upływem 3 lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem. Nie miał tutaj więc zastosowania ogólny termin przedawnienia określony w art. 118 k.c.<sup>36</sup>

Obecnie z roszczeniem odszkodowawczym, którego podstawę prawną stanowi art. 160 k.p.a., nie występujemy do organu administracji publicznej, lecz bezpośrednio do właściwego sądu powszechnego. Wynika to *explicite* z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku<sup>37</sup>. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, że wyłączenie stosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a. wtedy, gdy stwierdzenie nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. decyzji podjętej przed dniem 1 września 2004 r. nastąpiło po tym dniu – zasługuje na akceptację, jako wynik działania podstawowej w dziedzinie prawa procesowego reguły bezpośredniego stosowania nowego prawa<sup>38</sup>.

#### WYZNACZENIE ZAKRESU POJĘCIOWEGO „STRONY”

W wyrokach sądów powszechnych rozpoznających przedmiotowe sprawy dało się zauważyć rozbieżności co do tego, w jaki sposób należy wyznaczyć zakres pojęcia „strona”, użytego w art. 160 § 1 k.p.a. Legalną definicję „strony” zawiera art. 28 k.p.a., który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2001 roku, w postępowaniu administracyjnym zawsze musi uczestniczyć strona, ponieważ zmierza ono do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w której konieczne jest ustalenie podmiotu mającego interes prawny oraz przedmiotu sprawy<sup>39</sup>.

Dla wykładni przytoczonego przepisu zasadnicze znaczenie ma pojęcie interesu prawnego. Kwestia ta nie jest jednolita i należy do spornych zarówno na kanwie

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 5 września 2005 r., P 18/04, LEX nr 165314.

<sup>36</sup> G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, LEX nr 8397.

<sup>37</sup> Uchwała SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, LEX nr 751460.

<sup>38</sup> Por. wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, LEX nr 511024.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2001 r., IV SA 2450/98, LEX nr 821046.

doktrynalnej jak i orzeczniczej<sup>40</sup>. W sprawie legitymacji procesowej strony postępowania, w nauce procedury administracyjnej opracowano dwie antagonistyczne koncepcje: subiektywną i obiektywną<sup>41</sup>. W pierwszym ujęciu stosunek procesowy pomiędzy danym podmiotem a organem administracji publicznej nawiązuje się bez względu na istnienie materialnoprawnej podstawy dla tego stosunku. Ustalenie zaś czy dany podmiot rzeczywiście posiada status strony powinno nastąpić dopiero w trakcie postępowania i znaleźć swoje odzwierciedlenie w decyzji kończącej proces<sup>42</sup>. Zdaniem E. Iserzona stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracyjnego, że postępowanie administracji dotyczy jego interesu prawnego (obowiązku lub uprawnienia) albo żąda czynności organu, powołując się na swój istniejący, zdaniem jego, interes prawny lub obowiązek. Organ nie ma prawa badać, czy osoba, która „żąda czynności prawnej ze względu na swój interes prawny lub obowiązek” (...), opiera się na rzeczywistym interesie prawnym lub prawnym obowiązku i nie ma prawa odmówić żądania z tego powodu, że temu warunkowi nie odpowiada (...)<sup>43</sup>.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 grudnia 1994 roku, poszedł o krok dalej i stwierdził, że przymiot strony w jej aspekcie procesowym, tj. zdolności do występowania w postępowaniu w takim charakterze, uzyskuje każdy, kto wystąpi z odpowiednim procesowym żądaniem. Z kolei ten, kto na skutek swego żądania czynności organu administracyjnego uczestniczy w tym postępowaniu w charakterze strony, nie traci tego procesowego statusu tylko dlatego, że w decyzji organu administracyjnego zostanie ustalone (rozstrzygnięte), że nie przysługuje mu żadna ochrona<sup>44</sup>.

Zwolennicy koncepcji obiektywnej uważają, że o przyznaniu danemu podmiotowi statusu strony postępowania administracyjnego rozstrzyga organ, bazujący na przepisach prawa materialnego<sup>45</sup>. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 października 1999 roku, interes prawny powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Jest to interes o charakterze osobistym, przez to, że jest własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Ponadto musi on aktualnie istnieć w sprawie, w której organ administracji władny jest wydać decyzję<sup>46</sup>.

Należy wspomnieć, że w orzecznictwie pojawia się również koncepcja mieszana: subiektywno-obiektywna. Jak stwierdził bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 roku, o charakterze strony nie może

<sup>40</sup> *Vide* M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, LEX nr 10500.

<sup>41</sup> R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 66.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>43</sup> E. Iserzon, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, red. E. Iserzon, J. Starościk, Warszawa 1970, s. 90–91.

<sup>44</sup> Wyrok SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III ARN 64/94, OSNP 1995/10/118.

<sup>45</sup> R. Kędziora, *op. cit.*, s. 67.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r., IV SA 1693/97, LEX nr 48702.

decydować jedynie wola osoby. Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym ma charakter zarówno procesowy, jak i materialny. Charakter procesowy, bo tylko osoba uczestnicząca faktycznie w sprawie może być stroną, i materialny, gdyż musi być określony przepis prawny, który by chronił jej interes<sup>47</sup>.

Wracając na grunt roszczenia odszkodowawczego, którego podstawę stanowi art. 160 k.p.a., należy zaznaczyć, że w niektórych orzeczeniach sądów powszechnych przyjęto, że „stroną” w rozumieniu tego przepisu są tylko osoby biorące udział w postępowaniu zakończonym wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej. Inne zaś judykaty opowiadały się za szerszą interpretacją tego pojęcia. Problem wydaje się być prowizoryczny, jednakże pociąga za sobą istotne konsekwencje. Brak jednolitości prowadził bowiem do sytuacji, w których część powództw zostawała uznawana, zaś część oddalana z uwagi na brak legitymacji czynnej strony powodowej.

Rozpatrując pierwsze stanowisko warto przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2004 roku, w którym to Sąd wyraził pogląd, że stwierdzenie, że powód nie był stroną w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano decyzję z naruszeniem prawa, oznacza, iż nie znajduje w tych okolicznościach zastosowania art. 160 § 1 k.p.a.<sup>48</sup> Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 października 2010 roku<sup>49</sup>, w którym to stwierdził, że w postępowaniu odszkodowawczym (art. 160 k.p.a.) stroną postępowania nie są osoby, które zainicjowały postępowanie, w którym zapadły orzeczenia nadzorcze, jeśli nie były one stronami pierwotnego postępowania, w którym do wydania takiej decyzji doszło. Sąd wskazał, że poprzedniczka prawna powodów nie była stroną postępowania o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W konsekwencji również powodowie nie posiadają przymiotu strony tego postępowania, pomimo bycia stroną późniejszego, samodzielnego postępowania nadzorczego<sup>50</sup>.

Przeciwny pogląd został wyrażony m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2012 roku, gdzie Sąd stwierdził, że nie można przyjąć, że powód, z którego inicjatywy doszło do wydania decyzji stwierdzającej nieważność zaskarżonej decyzji nie miał (ściślej – jego poprzednik prawny) statusu strony w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym i zakończonego wydaniem decyzji rażąco naruszającej prawo, która wywołała jednak nieodwracalne skutki prawne. Powód jest zatem „stroną”, która na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. może dochodzić roszczeń o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez wydanie wadliwej decyzji<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r., IV SA 815/97, LEX nr 43367.

<sup>48</sup> Wyrok SN z dnia 18 listopada 2004 r., I CK 588/04, LEX nr 277083; wyrok SN z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, LEX nr 53165.

<sup>49</sup> Wyrok SN z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10, LEX nr 1089036.

<sup>50</sup> Wyrok SN z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10, LEX nr 1089036.

<sup>51</sup> Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11, LEX nr 1169138.

Dychotomia orzecznicza została ostatecznie ujednoczona poprzez wydanie przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 21 czerwca 2012 roku<sup>52</sup>, rozstrzygającej zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. Asumptem do wydania powyższego orzeczenia był następujący stan faktyczny: Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 18 marca 2011 roku<sup>53</sup> zasądził od Skarbu Państwa na rzecz powodów bliżej określone kwoty tytułem odszkodowania za wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych w przedmiocie sprzedaży lokali w budynku, który stanowił własność ich poprzedników prawnych i następnie został objęty działaniem przepisów dekretu o gruntach warszawskich. Decyzje w przedmiocie sprzedaży, które uniemożliwiły powodom odzyskanie własności lokali, wydane z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a., podjęte zostały przed komunalizacją mienia państwowego na mocy ustawy z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>54</sup>. W postępowaniu o stwierdzenie nieważności tych decyzji brał udział tylko jeden z powodów. Pozostali byli następcami prawnymi spadkobiercy byłego właściciela nieruchomości oraz uczestnika postępowań nadzorczych. Apelację od powyższego wyroku złożył pozwany. Przy jej rozpoznawaniu Sąd Apelacyjny w Warszawie powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w zagadnieniu prawnym przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego<sup>55</sup>, zw. dalej: k.p.c. Przedmiotowe zagadnienie prawne brzmiało: Czy stroną w rozumieniu art. 160 k.p.a. oprócz osób biorących udział w postępowaniu zakończonym wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej są również osoby nie biorące w nim udziału, ale których interesu prawnego lub obowiązku dotyczyło to postępowanie (art. 28 k.p.a.)<sup>56</sup>?

Rozstrzygając zagadnienie prawne Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Zdaniem Sądu Najwyższego pojęcie „strona” użyte w art. 160 § 1 k.p.a. należy oceniać przy uwzględnieniu interesu prawnego do uczestnictwa w postępowaniu zakończonym wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej będącej przedmiotem postępowania nadzorczego. Stwierdzenie w postępowaniu nadzorczym nieważności decyzji lub wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. powoduje, że tracą na znaczeniu

<sup>52</sup> Uchwała SN z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12, Lex nr 1241608.

<sup>53</sup> Wyrok SO w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., I C 2116/04, niepubl.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U., poz. 191 ze zm.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2018 poz. 155 ze zm.

<sup>56</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2012 r., I ACa 557/11, LEX nr 1312109.

m.in. ustalenia organu administracji dotyczące stron postępowania zakończonego jej wydaniem, zatem sąd w postępowaniu o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. – przy ocenie, czy powodowi, jego poprzednikowi prawnemu, przysługiwał status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu, w którym zapadła taka decyzja – nie jest w tym zakresie związany ustaleniami wadliwej decyzji; jest uprawniony do brania pod uwagę okoliczności, które były podstawą wydania decyzji nadzorczej. To oznacza, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem wadliwej decyzji są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.<sup>57</sup>

### PROKONSTYTUCYJNA WYKŁADNIA

Na koniec należy podkreślić, że powyższy pogląd jest zbieżny z prokonstytucyjną wykładnią przepisów. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez L. Morawskiego, w polskim porządku prawnym obowiązuje nakaz interpretacji prawa zgodnie z normami konstytucyjnymi<sup>58</sup>. Idea ta została wyrażona także w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2004 roku, w którym to stwierdzono, że w orzecznictwie Trybunału utrwalona jest zasada prymatu wykładni zgodnej z konstytucją. Stanowisko to znalazło wyraz w licznych orzeczeniach, wydanych zarówno przed, jak i po wejściu w życie nowej konstytucji<sup>59</sup>. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w pełnym składzie z dnia 28 kwietnia 1999 roku, stwierdził, że zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności ustaw<sup>60</sup>. Jeżeli pozwalają na to reguły wykładni odniesione do brzmienia właściwych przepisów, technika ta zawsze znajdować powinna miejsce w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>61</sup>. W szczególności mowa tutaj o zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującym każdemu prawo do sądu oraz art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, gwarantującym każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

<sup>57</sup> Uchwała SN z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12, LEX nr 1241608.

<sup>58</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 127.

<sup>59</sup> Postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK-A 2004/4/35.

<sup>60</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73.

<sup>61</sup> Postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK-A 2004/4/35.

## BIBLIOGRAFIA

### AKTY NORMATYWNE

- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, Dz.U., poz. 279.
- Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, Dz.U., poz. 321 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, t.j. Dz.U. z 1974 r., poz. 64 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 650.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 650 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, t.j. Dz.U. z 1991 r., poz. 127 ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.-poz. 1692.

### ORZECZENIA

- Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73.
- Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, LEX nr 50257.
- Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, LEX nr 80894.
- Postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK-A 2004/4/35.
- Wyrok TK z dnia 5 września 2005 r., P 18/04, LEX nr 165314.
- Wyrok TK z dnia 28 września 2015 r., K 20/14, LEX nr 1800053.
- Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r., IV SA 815/97, LEX nr 43367.
- Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1999 r., IV SA 2164/97, LEX nr 1684491.
- Wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r., IV SA 1693/97, LEX nr 48702.
- Uchwała NSA z dnia 23 października 2000 r., OPK 10/00, LEX nr 47655.
- Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2001 r., IV SA 2450/98, LEX nr 821046.
- Uchwała SN z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, LEX nr 3472.
- Wyrok SN z dnia 7 sierpnia 1981 r., IV CR 260/81, LEX nr 5145.
- Wyrok SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III ARN 64/94, OSNP 1995/10/118.
- Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, LEX nr 53165.
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 2004 r., I CK 588/04, LEX nr 277083.
- Uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, LEX nr 177095.
- Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, LEX nr 511024.
- Wyrok SN z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10, LEX nr 1089036.
- Uchwała SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, LEX nr 751460.
- Uchwała SN z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12, LEX nr 1241608.
- Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11, LEX nr 1169138.
- Wyrok SN z dnia 11 października 2012 r., III CSK 10/12, LEX nr 1232466.
- Wyrok SN z dnia 28 lutego 2017 r., I CSK 207/16, LEX nr 2276662.
- Wyrok SN z dnia 21 marca 2017 r., I CSK 403/15, LEX nr 2304250.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2012 r., I ACa 557/11, LEX nr 1312109.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., I ACa 146/13, LEX nr 1362968.

- Wyrok SA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2013 r., I ACa 1334/13, LEX nr 1515240.  
Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 czerwca 2014 r., I ACa 48/14, LEX nr 1498926.  
Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 lipca 2017 r., I ACa 842/16, LEX nr 2379781.  
Wyrok SO w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., I C 2116/04, niepubl.  
Wyrok SO w Warszawie z dnia 30 marca 2012 r., I C 743/09, LEX nr 1847683.

## LITERATURA

- Bieniek G., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2002.
- Boć J., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej: oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Borkowski J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2004.
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Wojtyczek K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Iserzon E., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, red. E. Iserzon, J. Starościk, Warszawa 1970.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego 2016*, LEX nr 10500.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, LEX nr 8397.
- Karpiuk M., *Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10*, LEX nr 137224.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014.
- Pachnik K., *Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10* *Możliwość żądania utraconych korzyści po stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej – tryb dochodzenia roszczeń*, LEX nr 151474.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany 2018*, LEX nr 10688.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004r.)*, Warszawa 2004.
- Stawicka E., *Czy w procesie odszkodowawczym toczącym się z zastosowaniem przepisu art. 160 k.p.a. sąd jest władny samodzielnie dokonać oceny prawidłowego kręgu zainteresowanych w postępowaniu administracyjnym zakończonym wadą opisaną w art. 156 § 1 k.p.a., stwierdzoną następnie w postępowaniu nadzorczym?*, „Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej” 2013, nr 3–4.
- Szczepanik R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Świdorski K., *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6.
- Zatyka L., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, <http://www.codozasady.pl/odpowiedzialnosc-odszkodowawcza-wladzy-publicznej/>, dostęp na dzień: 7 maja 2018 r.

#### SUMMARY

Determining scope of term „party” in action for damage caused by issue of faulty administrative decision, regulated by Code of Administrative Procedure, has direct influence on common courts rulings. Lack of uniform stance on the interpretation of term „party”, used in article 160 § 1 of Code of Administrative Procedure, created discrepancies in judicial rulings. This problem was ultimately resolved by Supreme Court’s resolution of 21 June 2012, ref. no. III CZP 28/12, in which broad, pro-Constitutional definition of „party” was adopted.

**Keywords:** party, administrative decision, damage, compensation