

Lucyna Staniszevska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0003-3457-0901

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA ADMINISTRACJI ZA AKTY PODEJMOWANE W RAMACH WSPÓŁDZIAŁANIA

Wprowadzenie

Od wielu lat w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego podejmowana jest problematyka współdziałania i współpracy organów administracji publicznej. Współdziałanie stanowi pojęcie zbiorcze dla wielu różnych form współpracy administracji. W niniejszym artykule badania zostały ograniczone do współdziałania materialnego polegającego na zajęciu stanowiska przez organ administracji publicznej na potrzeby toczącego się postępowania jurysdykcyjnego prowadzonego przez inny organ administracji publicznej. Na marginesie zauważyć należy, że tego rodzaju współdziałanie występuje także w procesie stanowienia prawa.

Instytucja współdziałania stosowana jest przed załatwieniem sprawy przez wydanie decyzji. Wynika to z dyspozycji przepisu art. 106 § 1 k.p.a., bowiem ustawodawca wskazał, że decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez inny organ. Zajęcie stanowiska może mieć miejsce na różnych etapach postępowania. Zwykle etap jest skorelowany ze skutkami danej formy współdziałania. W przypadku niewiążących form współdziałania stanowiących materiał dowodowy są one podejmowane na etapie zbierania dowodów, lecz materiał dowodowy powinien być już w większości zebrany, aby organ mógł przeanalizować starannie sprawę, natomiast uzgodnienie dotyczy zwykle etapu końcowego po wydaniu projektu rozstrzygnięcia.

W toku postępowania administracyjnego nie można wykluczyć sytuacji, w której organ prowadzący sprawę główną będzie jednocześnie na podstawie odrębnych przepisów organem obowiązany do zajęcia stanowiska w sprawie. Współdziałanie charakteryzuje się tym, że odpowiedzialność za treść aktu będącego wynikiem współdziałania ponosi organ wydający akt – nawet gdy treść ta została w całości zdeterminowana przez organ współdziałający, bowiem mamy do czynienia z wiążącą formą współdziałania.

Zadać można jednak pytanie, czy tak ujęta odpowiedzialność jest właściwa w realiach współczesnego administrowania, czy jest sprawiedliwa dla organów administracji publicznej, które ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą za akt podjęty w ramach wiążącego współdziałania. Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, zważywszy na różne formy i rodzaje współdziałania, które należy przedstawić celem dokonania ustaleń i wysnucia postulatów *de lege ferenda* pod adresem ustawodawcy.

Formy zajęcia stanowiska

Zasady i tryb tzw. współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnej reguluje od strony proceduralnej art. 106 k.p.a. przewidujący w § 1, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Podstawę prawną obowiązku współdziałania organów administracji stanowią przepisy prawa materialnego przewidujące taki obowiązek. Konstrukcja współdziałania organów obejmuje zróżnicowane formy prawne o różnej mocy i różnym wpływie na decyzję w postępowaniu głównym.

Przepis art. 106 k.p.a. ma zastosowanie w sytuacjach, w których wydanie decyzji administracyjnej należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni samodzielnie odpowiada za treść decyzji, zaś organ współdziałający ma ustawową kompetencję do zajęcia stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez właściwy organ, przy czym stanowisko to nie jest wiążące prawnie dla organu załatwiającego sprawę w drodze decyzji¹. Obowiązek współdziałania wprowadzony jest poprzez zamieszczenie w przepisach prawa materialnego takich zwrotów, jak: *po zasięgnięciu opinii*, *w porozumieniu*, *za zgodą*. Kompetencje takie po stronie organu pomocniczego zobowiązują organ rozstrzygający sprawę główną do zwrócenia się o zajęcie stanowiska do organu współdziałającego przed wydaniem decyzji. Wyrażenia te nie są synonimami i wprowadzają zróżnicowanie pozycji prawnej organów współdziałających ze sobą².

W ramach tej konstrukcji mieszczą się bowiem zarówno formy współdecydowania, w których treść decyzji administracyjnej jest ukształtowana wspólnym stanowiskiem co najmniej dwóch organów administracji publicznej, jak i formy zasięgnięcia niewiążącej opinii innego organu.

Najluźniejsza forma współdziałania organów administracji publicznej polega na zasięgnięciu przez jeden organ przed wydaniem przez niego decyzji opinii innego

¹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 532; K. Strzępek, *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4, s. 61.

² S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 81.

właściwego organu. Współdziałanie to jest zbliżone do konsultacji lub doradztwa, ponieważ organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. W doktrynie brak jednolitości co do oceny charakteru opinii, jednak nie stanowi ona co do zasady wiążącej formy współdziałania, jest raczej emanacją woli organu współdziałającego³, bądź aktem wiedzy tego organu⁴. Poglądy takie są powszechnie przyjęte w doktrynie i orzecznictwie⁵. Jej funkcją jest zasięgnięcie dodatkowych informacji, wiedzy specjalistycznej przez organ rozstrzygający o danym wycinku problematyki objętej sprawą. Organ główny samodzielnie ocenia opinię, która jest zbliżona do opinii biegłego, którą organ musi rozważyć i wcale nie jest obowiązany ją uwzględnić, rozstrzygając. Organ prowadzący postępowanie dokonuje swobodnej oceny opinii, bowiem stanowi ona część materiału dowodowego sprawy. Konieczność zasięgnięcia opinii innego organu nie musi powodować zależności treściowej rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ prowadzący sprawę od stanowiska organu pomocniczego. Należy także mieć na uwadze, że zdarzają się opinie, które ze względu na prawnie określone konsekwencje stanowią *de facto* „zatwierdzenie” czy też szczególny przepis prawa nadaje jej inny charakter⁶. Ustawodawca niekiedy wskazuje na wymóg tzw. pozytywnej opinii⁷.

Ścisłymi formami współdziałania organów administracyjnych są działania „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu” z innym podmiotem (innymi podmiotami) administracji publicznej. Takie formy oznaczają, że organy współdziałające muszą się porozumieć, zgodzić co do tego, jaki cel dany akt administracyjny (o którego uzgodnienie się zwrócono) powinien lub nie powinien wywołać w ramach materialnego stosunku administracyjnoprawnego związanego z nałożeniem na adresatów norm prawa materialnego określonych w nim praw i obowiązków, uwzględniając przy tym interesy podmiotów uczestniczących w danym postępowaniu. Organy oczywiście zgodnie z zasadą legalizmu nie mogą wykraczać poza właściwości i kompetencje.

³ M.A. Waligórski, *Koordinacja w administracji publicznej* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, L. Zacharko, Warszawa 2008, s. 480.

⁴ Por. np. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 67.

⁵ T. Bąkowski, *Współdziałanie organów administracji publicznej przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 62; S. Zwolak, *Współdziałanie organów administracji samorządowej i rządowej w procedurze sporządzania planu miejscowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 23(1), s. 38.

⁶ Wyrok NSA z dnia 28 września 2001 r., sygn. II SA 1818/00, Lex nr 53353; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 67; K. Rokicka, A. Skóra, *Współdziałanie pozorne w przypadku jedności organu administracji publicznej na przykładzie prezydenta na prawach powiatu. Zagadnienia procesowe* [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2014, s. 88.

⁷ Taką regulację przewiduje np. art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 roku – Prawo atomowe (Dz.U. 2019, poz. 1792 ze zm.).

Zajęcie stanowiska może polegać na uzgodnieniu. Podstawową różnicą pomiędzy opinią a uzgodnieniem jest to, że ostatnie z nich ma wiążący charakter⁸. Organ rozstrzygający jest związany odmową uzgodnienia przez organ współdziałający – jedynie pozytywne uzgodnienie daje podstawę do wydania pozytywnego rozstrzygnięcia głównego. Oczywiście samo pozytywne uzgodnienie nie warunkuje decyzji pozytywnej, ponieważ mogą zachodzić inne negatywne przesłanki, jednak jego brak powoduje związanie stanowiskiem organu współdziałającego. Niezasięgnięcie stanowiska organu współdziałającego przez organ główny skutkuje podstawą do wznowienia postępowania. Obowiązek współdziałania nakładany jest przepisem prawa materialnego na co najmniej dwa podmioty. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu. Podstawą wznowienia postępowania jest naruszenie norm materialnego prawa administracyjnego. Wznowienie postępowania na tej podstawie następuje niezależnie od tego, czy brak współdziałania miał wpływ na treść decyzji, czy też nie.

Natomiast w przypadku wydania aktu wbrew temu stanowisku, rozstrzygnięcie będzie obarczone wadą nieważności. W doktrynie podkreśla się, że uzgodnienie jest wymogiem uzyskania jednolitości stanowiska obu organów wobec sprawy, chociaż to organ rozstrzygający decyduje. Uzgodnienie niewątpliwie wpływa na treść rozstrzygnięcia głównego, jednak zakres tego wpływu zależy od zakresu uzgodnienia wynikającego z przepisów stanowiących właściwość organu współdziałającego⁹. Organ współdziałający choć nie orzeka o istocie sprawy, bowiem jego kompetencje są niezależne od organu głównego, to kształtuje treść rozstrzygnięcia¹⁰. Uzgodnienie można postrzegać jako sekwencję działań organów współdziałających¹¹.

Formą współdziałania, szczególnie charakterystyczną dla podmiotów pozostających w relacji nadrzędności i podporządkowania, jest działanie podmiotu dokonywane „za zgodą” innego podmiotu. Akty współdziałania zbliżają się swoim charakterem do aktów nadzorczych. Na pewno stanowią formy wiążącego współdziałania dla organu zwracającego się o wyrażenie tej zgody.

Charakter prawny postanowienia o zajęciu stanowiska

Podmioty współdziałające obowiązane są działać w granicach i na podstawie przepisów prawa. Kryterium oceny treści stanowiska, o zajęcie którego zwrócono się do organu współdziałającego, jest zgodność z prawem poszczególnych roz-

⁸ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. OPS 8/98, Lex nr 34728.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1621/05, Lex nr 196473.

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Kr 286/07, Legalis.

¹¹ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, Lex nr 1335469.

wiązań przyjętych przez organ pomocniczy, następnie przetransponowanych do projektu aktu będącego przedmiotem opinii, uzgodnienia bądź zgody. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może, a nawet powinien w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Wydając postanowienie w trybie art. 106 k.p.a., organ administracyjny obowiązany jest respektować spoczywające na nim obowiązki wynikające z przepisów k.p.a. Przede wszystkim powinien podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.), a innym ważnym obowiązkiem jest wynikający z art. 77 k.p.a. obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Odnosnie do działania organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w sprawie, wskazać należy, że zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a. zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Strona może jednak nie złożyć środka zaskarżenia od postanowienia w przedmiocie zajęcia stanowiska. Niekiedy także ustawodawca nie przewiduje możliwości złożenia środka zaskarżenia od takiego postanowienia.

Sytuacja dodatkowo komplikuje się w przypadku, gdy podmiot, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, ma kompetencję do działania na podstawie przepisów prawa w ramach uznania administracyjnego. Norma prawna nie determinuje wówczas w sposób jednoznaczny skutku prawnego, lecz pozostawia w sposób wyraźny dokonanie takiego wyboru organowi administracyjnemu.

Bardzo istotne dla problematyki odpowiedzialności organów za rozstrzygnięcia podjęte we współdziałaniu jest to, że organ rozstrzygający nie posiada, z wyjątkiem niektórych przypadków współdziałania w stanowieniu prawa, kompetencji do kwestionowania wydanego stanowiska organu współdziałającego, jeśli jest ono wiążące, samodzielnie, ani też poprzez jego zaskarżenie, czy to w drodze środków odwoławczych, czy też w drodze skargi do sądu administracyjnego. Działanie organu współdziałającego jest niezależnym postępowaniem incydentalnym w stosunku do postępowania głównego, stąd organ podejmujący rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej (w tzw. postępowaniu głównym) nie może sprawdzać czy weryfikować postanowień podejmowanych przez inne organy na podstawie art. 106 § 5 k.p.a.¹²

Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której wiążący akt współdziałania nie został zakwestionowany przez stronę postępowania w trybie zażaleniowym ani skargi do sądu administracyjnego, a gołym okiem widoczna jest jego wadliwość. Organ rozstrzygający, będąc związany tym aktem, wydaje rozstrzygnięcie, które może być wadliwe bądź zgodne z prawem, chociaż wadliwie uzasadnione. Z pierwszą sytuacją będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy akt zajęcia stanowiska był wyłącznym czynnikiem determinującym treść rozstrzygnięcia, a zatem

¹² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 września 2005 r., sygn. II OSK 69/05, niepubl.

wyłącznie z powodu jego wadliwości akt główny jest obarczony niezgodnością z prawem. Może mieć miejsce również drugi przypadek, polegający na tym, że chociaż akt rozstrzygający uwzględnił wadliwe zajęcie stanowiska o charakterze wiążącym, rozstrzygnięcie i tak miałoby taką samą treść ze względu na inne okoliczności sprawy wpływające na rozstrzygnięcie, które co do sentencji jest prawidłowe. Możliwy jest wreszcie różny stopień przyczynienia się organów współdziałających do naruszenia prawa przez akt główny.

Wadliwe rozstrzygnięcie główne może stać się źródłem szkody dla adresata decyzji. Prześledzić to można na podstawie studium przypadku. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują konieczność uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy z innymi odpowiednimi organami – uzgodnienie to stanowi warunek wydania decyzji¹³. Przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest projekt decyzji w jej ostatecznym kształcie. Organy uzgadniające wskazują, w zakresie swych kompetencji wyznaczanych właściwymi przepisami prawa materialnego, uwagi do planowanej inwestycji, które powinny zostać uwzględnione przez organ wydający decyzję¹⁴. Organ decydujący uwzględnia stanowisko organu uzgadniającego, wprowadzając zmiany w sporządzonym projekcie decyzji. W razie odmowy uzgodnienia projektu decyzji wydaje decyzję odmawiającą wydania decyzji o warunkach zabudowy¹⁵. Na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 7 p.z.p.¹⁶ dyrektor parku narodowego posiada kompetencję do samodzielnej oceny w postępowaniu uzgodnieniowym, czy z punktu widzenia przepisów o ochronie przyrody możliwa jest realizacja zamierzonej inwestycji na terenie parku narodowego lub jego otuliny. Jeśli dokona negatywnego uzgodnienia, organ główny nie może wydać decyzji pozytywnej o warunkach zabudowy. Na postanowienie dyrektora parku narodowego odmawiające uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy przysługuje zażalenie do ministra (art. 106 § 5 k.p.a.), a na ostateczne postanowienie ministra – skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

Wadliwe postanowienie o zajęciu stanowiska nie jest bezpośrednim źródłem szkody dla strony, a jedynie rozstrzygnięcie główne, które jest negatywne i kształtuje sytuację prawną adresata. Czy jednak wadliwe ostateczne zajęcie stanowiska, które ukształtowało treść rozstrzygnięcia, może być źródłem szkody?

W uzasadnieniu uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 1998 r.¹⁷ wskazano, że materialnoprawna istota

¹³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Bk 509/09, Legalis.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2000 r., sygn. V SA 1451/99, CBOSA; z dnia 10 października 2001 r., sygn. V SA 609/01, Legalis.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. IV SA/Wa 2050/05, CBOSA.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021, poz. 741).

¹⁷ Sygn. OPS 8/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 7.

współdziałania organów administracji, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., determinuje charakter aktów administracyjnych, jakie są wydawane w ramach tego współdziałania. Akty wydawane przez uprawnione organy w przedmiocie uzgodnienia w trybie wskazanym w art. 106 k.p.a. mimo nadania im formy postanowienia są w istocie w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzjami z materialnego punktu widzenia.

Przemawia za tym zamieszczenie unormowań dotyczących tych aktów w rozdziale 7 działu II k.p.a. o nazwie *Decyzje*. Postanowienie takie jest w istocie elementem głównego rozstrzygnięcia sprawy następującego w formie decyzji administracyjnej. Taki jego status jest wzmocniony przez okoliczność, że sam k.p.a. przewiduje w art. 106 § 4 możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przed wydaniem postanowienia zawierającego stanowisko innego organu. Prezentowany w orzecznictwie sądów nurt wskazuje, że postanowienie to dotyczy istoty sprawy administracyjnej, a niejednokrotnie warunkuje w sposób stanowczy jej rozstrzygnięcie¹⁸.

Pogląd ten nie jest jednak akceptowany w doktrynie. Został skrytykowany ze względu na to, że w sposób nieuprawniony traktuje jednakowo zróżnicowane prawnie formy współdziałania, bezpodstawnie uznaje treść postanowień za element rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i w konsekwencji uważa wszystkie formy współdziałania za decyzje w znaczeniu materialnym, czyli za postanowienia rozstrzygające o istocie sprawy.

Postanowienie, o którym mowa w art. 106 k.p.a., nie rozstrzyga o istocie sprawy, lecz co najwyżej postanowienie dotyczące istoty sprawy administracyjnej. Przyjęcie odmiennego poglądu oznacza praktycznie pozbawienie doniosłości różnicy między zajmowaniem stanowiska w drodze postanowienia a sytuacją, w której stanowisko to jest wyrażane w postaci decyzji¹⁹.

Z uwagi jednak na taki charakter postanowienie o zajęciu stanowiska nie może stanowić zdarzenia powodującego szkodę, bowiem nie mieści się w hipotezie art. 417¹ § 2 k.c.²⁰ Przepis ten jest podstawą do odszkodowania, jeżeli szkoda została wyrządzona m.in. przez wydanie ostatecznej decyzji. Wówczas

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 30 grudnia 1999 r., sygn. IV SA 1695/97, Lex nr 45131; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. II SA/Rz 625/10, Lex nr 754651.

¹⁹ A. Wróbel, komentarz do art. 106, teza 8 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 576; B. Majchrzak, *Postanowienia rozstrzygające o istocie sprawy w administracyjnym postępowaniu ogólnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 519; J. Człowiekowska, *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” 2005, nr 37, s. 26; I. Niżnik-Dobosz, *Materialnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, s. 574–575.

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740), dalej: k.c.

jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Zajęcie stanowiska a problem odpowiedzialności za wadliwe rozstrzygnięcie główne

Odpowiedzialność prawna oznacza możliwość ponoszenia skutków swojego działania. Odpowiedzialność odszkodowawcza organu administracji za akt administracyjny sprowadza się do tego, że każdy, także organ administracji publicznej, który to wyrządził drugiemu szkodę, jest obowiązany do jej naprawienia, o ile istnieje adekwatny bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy szkodą a działaniem sprawcy.

Wskazać należy, że w przypadku współdziałania okazać się może zwłaszcza w przypadku, gdy organ współdziałający zajmuje wiążące stanowisko, że jego wkład w rozstrzygnięcie, które narusza prawo, jest znaczący bądź w całości determinuje owo naruszenie aktu głównego. Podjęcie rozstrzygnięcia będącego efektem wypracowanych stanowisk kilku organów ma w swojej istocie charakter aktu kompleksowego czy wielopłaszczyznowego, wielopoziomowego, z niem. *mehrstufigen Verwaltungsakte*.

Oczywiste jest, że w takiej sytuacji rodzi się pytanie, kto powinien ponosić za taki akt odpowiedzialność, a także w jakim zakresie. Odpowiedź jawi się jako szczególnie istotna wówczas, gdy współdziałają ze sobą organy centralne czy też terenowe administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, które jako organy mające niezależną od administracji rządowej osobowość prawną posiadają autonomię finansową. Konieczne jest zatem jasne określenie odpowiedzialności decydenta oraz uczestników procesu decyzyjnego za prawidłowe rozstrzygnięcie.

Podstawową zasadą powinno być, że organ zajmujący stanowisko nie ponosi odpowiedzialności prawnej za działania mieszczące się w granicach prawnie dozwolonych²¹. W przypadku naruszenia prawa z moralnego punktu widzenia można byłoby uznać taki organ za współodpowiedzialny za wadliwe rozstrzygnięcie w różnym stopniu. Formalnie chociażby akt wiążącego współdziałania był wyłączną przyczyną niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia głównego, to nie może on stanowić wyłącznej przyczyny szkody. Stanowisko organu współdzia-

²¹ A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982, s. 114.

lającego nie zwalnia i nie zastępuje nigdy rozstrzygnięcia, ma wyłącznie pomocniczy charakter względem innego aktu²². Ustawodawca, konstruując współdziałanie, w prawie polskim przyznaje organowi kompetencję do władczego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, czego nie czyni, umocowując organ do współdziałania. Organy współdziałające, tj. organy główny i pomocniczy, prowadzą dwa oddzielne postępowania – odpowiednio główne i wypadkowe, w których dokonują odrębnych subsumcji w jednej sprawie administracyjnej. Jest to nieco sztuczna konstrukcja, bowiem zachodzi faktyczna tożsamość sprawy administracyjnej rozstrzyganej przez dwa odrębne formalnie rozstrzygnięcia. W prawie niemieckim i austriackim konstrukcja ta przybiera postać jednego postępowania z udziałem co najmniej dwóch organów, które wspólnie podejmują jeden akt administracyjny o charakterze wielopoziomowym²³. Konstrukcja współdziałania w prawie polskim ukazuje organ główny jako najwyższego eksperta. O ile jest to w pełni uzasadnione w przypadku niewiążących form współdziałania, to w przypadku form wiążących budzi już pewne zastrzeżenia.

Możliwe jest ewentualne wykorzystanie regulacji art. 417 § 1 k.c. w odniesieniu do wiążącego postanowienia o zajęciu stanowiska. Naprawienia szkody wyrządzonej władczym aktem z zakresu administracji publicznej innym niż ostateczna decyzja administracyjna poszkodowany może dochodzić na zasadach ogólnych z art. 417 § 1 k.c. Zdaje się być to utrwalony pogląd w doktrynie, ponieważ kodeksowych zasad odpowiedzialności władz publicznych nie można stosować w oderwaniu od art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który wyraża w sposób najogólniejszy zasadę odpowiedzialności władz publicznych za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, i to niezależnie od tego, jaki akt władzy publicznej wyrządził szkodę²⁴.

Oceniając ewentualne roszczenia odszkodowawcze w świetle art. 417 § 1 k.c., najczęściej niemożliwe jest wykazanie związku przyczynowego między szkodą a samym aktem zajęcia stanowiska, który nie ma charakteru kształtującego sytuację prawną strony. Zajęcie stanowiska jest wyrażane zaskarżalnym postanowieniem do podmiotów zewnętrznych, lecz występuje ono w stosunkach administracji. Jest to nietypowa konstrukcja, która znacząco utrudnia wykazanie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zajęciem stanowiskiem organu pomocniczego a szkodą po stronie jednostki adresata aktu głównego, który tak naprawdę dopiero wywiera skutki prawno-kształtujące.

²² M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 363.

²³ R. Thienel, *Der mehrstufige Verwaltungsakt*, Wien 1996, s. 38.

²⁴ M. Pecyna, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako przesłanka (braku) odpowiedzialności Skarbu Państwa*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, nr 2, s. 48–49.

Zatem przyjmuje się, że wyłączną odpowiedzialność za rozstrzygnięcie ponosi organ wydający decyzję administracyjną, a nie organ współdziałający²⁵. Stanowisko organu współdziałającego podlega odrębnemu zaskarżeniu, niezależnemu od ścieżki instancyjnej od rozstrzygnięcia organu głównego, w którym może zostać stwierdzone rażące naruszenie prawa. Zatem nie tylko organ główny powinien być odpowiedzialny za ostateczne rozstrzygnięcie podjęte we współdziałaniu wiążącym.

Konieczność ukształtowania prawnej odpowiedzialności odszkodowawczej organu pomocniczego wynika z tego, że pomimo iż to organ główny jest podmiotem wydającym decyzję administracyjną, to jednak współdziałający może mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a w przypadku wiążącego współdziałania może niemalże współdecydować.

Z tego też powodu ustawodawca powinien ukształtować chociażby roszczenie organu głównego, które wynika z faktu naprawienia szkody za naruszenie prawa wynikające z wadliwego postanowienia o zajęciu stanowiska, które organ główny był zobligowany zastosować niezależnie od własnej woli, wiedzy i oceny.

Podsumowanie

W obecnym stanie prawnym każdorazowo to organ rozstrzygający o istocie sprawy ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą względem adresata decyzji administracyjnej. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy organ główny jest związany stanowiskiem przedstawionym przez organ współdziałający. Zawsze ten pierwszy ponosi pełną i nieograniczoną odpowiedzialność za wydane rozstrzygnięcie²⁶.

Organ główny nie ma także w przypadku współdziałania w stosowaniu prawa żadnych możliwości kwestionowania rozstrzygnięć organu pomocniczego. Jedynym podmiotem, który może doprowadzić do wzruszenia aktu współdziałania wydanego w postępowaniu uzgodnieniowym, jest strona postępowania.

Z tego też powodu należy postulować do ustawodawcy o uregulowanie odpowiedzialności solidarnej organów współdziałających, ewentualnie przyczynienia się organu pomocniczego do wadliwego rozstrzygnięcia i ponoszenia za to proporcjonalnej odpowiedzialności. *De lege ferenda* w sytuacji, w której wadliwość aktu wynika wyłącznie z błędu popełnionego przez organ uzgadniający, wyrażający zgodę, odpowiedzialność za tę wadliwość powinna spoczywać właśnie na tym organie. W przypadku przyczynienia się do powstałej szkody odpo-

²⁵ M. Dyl, komentarz do art. 106 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 784. Odmienne zdanie prezentował zwolennik teorii współdecyzji: J. Świątkiewicz, *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5–6, s. 775.

²⁶ Por. uchwała 5 sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 r., sygn. OPK 14/98, Lex nr 35652.

wiedzialność powinna być ponoszona przez obydwie organy administracji publicznej. Ewentualnie organ, który naprawi szkodę, powinien mieć możliwość zgłoszenia roszczenia regresowego do organu współdziałającego.

Zdaje się być to lepszym rozwiązaniem niż umożliwienie organowi głównemu kwestionowanie zajętego przez organ pomocniczy stanowiska, co do którego organ główny często nie ma specjalistycznej wiedzy i samodzielnie nie jest w stanie go ocenić. Taki brak wiedzy mógłby powodować nieuzasadnione kwestionowanie prawidłowych stanowisk organów pomocniczych, znacząco wpływające na wydłużenie całej procedury wydania rozstrzygnięcia głównego.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Współdziałanie organów administracji publicznej przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Człowiekowska J., *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” 2005, nr 37.
- Dyl M., komentarz do art. 106 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Majchrzak B., *Postanowienia rozstrzygające o istocie sprawy w administracyjnym postępowaniu ogólnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Niżnik-Dobosz I., *Materiałnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Pecyna M., *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako przesłanka (braku) odpowiedzialności Skarbu Państwa*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, nr 2.
- Rokicka K., Skóra A., *Współdziałanie pozorne w przypadku jedności organu administracji publicznej na przykładzie prezydenta na prawach powiatu. Zagadnienia procesowe* [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2014.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Strzępek K., *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4.
- Świątkiewicz J., *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5–6.
- Thienel R., *Der mehrstufige Verwaltungsakt*, Wien 1996.
- Waligórski M.A., *Koordinacja w administracji publicznej* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, L. Zacharko, Warszawa 2008.
- Wasilewski A., *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982.

Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.

Zwolak S., *Współdziałanie organów administracji samorządowej i rządowej w procedurze sporządzania planu miejscowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 23(1).

Streszczenie

Artykuł przedstawia problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej za akt podjęty w we współdziałaniu. Analizuje i omawia rozporządzenia w sprawie współpracy administracyjnej na szczeblu krajowym. Zaczyna się od krótkiego przeglądu doktrynalnego i sądowego rozumienia współpracy jako formy stosunków między organami administracji publicznej. Potem następuje analiza rozwiązań prawnych na gruncie prawa administracyjnego i cywilnego.

Słowa kluczowe: współdziałanie, odpowiedzialność odszkodowawcza, akt zajęcia stanowiska, podejmowanie wspólnych rozstrzygnięć

THE ADMINISTRATIVE'S LIABILITY FOR ACTS TAKEN IN THE CONTEXT OF THE COOPERATION

Summary

This article presents the issue of responsibility for the position of the body cooperating with the public administration authorities. It analyses and discusses regulations on administrative cooperation at national level. The article starts with a short overview doctrinal and judicial understanding of cooperation as a form of between public administrations. It is followed by an analysis of legal solutions under administrative and civil law.

Keywords: cooperation between administrative bodies, liability for damages, act of taking a position, taking joint administrative decisions