

MARLENA PECYNA*

SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA JAKO PRZESŁANKA (BRAKU) ODPOWIEDZIALNOŚCI SKARBU PAŃSTWA

1. CHARAKTER PRAWNY, ŹRÓDŁA UZASADNIENIA I CEL WPROWADZENIA SKARGI O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jako instytucja prawa procesowego, została wprowadzona do kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych¹, która obowiązuje od 6 lutego 2005 r.²

* *Polsko-Niemieckie Centrum Prawa Bankowego UJ*

¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98.

² W literaturze na temat skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z prawem — zob. w szczególności: T. Ereciński: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, s. 1001 i n.; K. Piasecki (w:) K. Piasecki (red.): *Kodeks postępowania cywilnego, t. I, Komentarz do artykułów 1–505¹⁴*, 4 wydanie, Warszawa 2006, s. 1566 i n.; J. Gudowski: *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, *Przegląd Sądowy* 2006, nr 1, s. 3 i n.; P. Pogonowski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym. Problemy podstawowe (cz. II)*, *Rejent* 2005, nr 11, s. 9 i n.; H. Pietrzykowski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, *Przegląd Sądowy* 2005, nr 4, s. 3 i n.; J. Jankowski: *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego z 22 grudnia 2004 r.*, *Monitor Prawniczy* 2005, nr 5, s. 236–237; M. Manowska: *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego wprowadzone w 2004 r.*, *Przegląd Sądowy* 2005, nr 5, s. 37–46; J. Mucha: *Nowe regulacje w kodeksie postępowania cywilnego, cz. I*, *Radca Prawny* 2005, nr 2, s. 17–20, a także W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności za wyrządzenie szkody przez wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem wspólnotowym*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2006, nr 3, s. 8–9. Zob. też M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2005, s. 67–72; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 251–257; E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 342–351; P. Dzienis: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 255–260.

W kodeksie postępowania cywilnego przedmiotowa skarga została umieszczona w dziale VIII, po regulacji środków zaskarżenia orzeczeń sądowych. Jednakowoż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest kolejnym rodzajem środka zaskarżenia³, który służyć miałby kontroli i ewentualnemu wzruszeniu orzeczenia uznanego za niezgodne z prawem⁴. Uwzględnienie skargi, tj. wydanie wyroku⁵ potwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, nie doprowadzi do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy, na kanwie której niezgodne z prawem orzeczenie zostało wydane, ani przez kasatoryjne, ani reformatoryjne rozstrzygnięcie⁶. Nie znajduje uzasadnienia jednakże pogląd, zgodnie z którym stanowić ona może odpowiednik francuskiej tzw. kasacji w obronie prawa⁷. Niezależnie bowiem od szczegółowych różnic należy zwrócić uwagę, że zasadniczym celem wymienionej szczególnej kasacji francuskiego systemu prawnego jest wyeliminowanie orzeczenia (każdej instancji) sprzecznego z prawem w celu usunięcia niejasności i zapewnienia porządku publicznego, ale w razie, gdy nie zostanie ono zaskarżone przez strony postępowania w ustawowym terminie, a uprawnienie do wniesienia tego rodzaju kasacji przysługuje wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu przy Sądzie Kasacyjnym (*Procureur général près de la Cour de Cassation*)⁸. Prokurator Generalny działa zatem w obronie porządku publicznego, a samo stwierdzenie naruszenia prawa nie ma wpływu na stosunki pomiędzy stronami sprawy, które zostały ukształtowane zaskarżonym orzeczeniem, zaś samo rozstrzygnięcie sporu zachowuje powagę rzeczy osądzonej⁹. Polski projektodawca, a za nim ustawodawca nawiązując tylko tym samym do charakteru prawnego kasacji prawa francuskiego, a jednocześnie mając na uwadze przede wszystkim konieczność dostosowania wpro-

³ Charakter prawny skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest związany z funkcją tej instytucji — o czym w dalszej części opracowania.

⁴ O przesłance niezgodności z prawem — zob. niżej.

⁵ Zob. art. 424¹¹ § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c.

⁶ Zob. K. Piasecki: *Kodeks postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 1568, nb 7; T. Ereciński: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem...*, *op. cit.*, s. 1007; H. Pietrzykowski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem...*, *op. cit.*, s. 17; J. Gudowski: *Węzłowe problemy skargi...*, *op. cit.*, s. 5; M. Manowska: *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 37; J. Mucha: *Nowe regulacje w kodeksie...*, *op. cit.*, s. 20, a także uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2696 (dostępny na stronie www.sejm.gov.pl), s. 8.

⁷ Do czego nawiązuje T. Ereciński: *Skarga o stwierdzenia niezgodności z prawem...*, *op. cit.*, s. 1007. Zob. także uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2696 (dostępny na stronie www.sejm.gov.pl), s. 4.

⁸ Zob. P. Osowy: *Systemy nadzwyczajnych środków zaskarżania w prawie procesowym cywilnym w Europie — zagadnienia wybrane*, Rejent 2004, nr 5, s. 103; M. Biedka: *Kasacja w sprawach cywilnych we Francji*, Przegląd Sądowy 2004, nr 9, s. 135–136.

⁹ Innym rodzajem skargi kasacyjnej wnoszonej przez prokuratora generalnego przy francuskim sądzie kasacyjnym — w tym przypadku wyłącznie na polecenie Ministra Sprawiedliwości — jest wydanie przez sąd orzeczenia (każdego rodzaju), które narusza kompetencje władzy ustawodawczej bądź wykonawczej, a skutkiem stwierdzenia wymienionego uchybienia jest utrata mocy wiążącej orzeczenia wobec wszystkich podmiotów nim dotkniętych, w tym stron postępowania. Zob. bliżej — P. Osowy: *Systemy nadzwyczajnych środków zaskarżania...*, *op. cit.*, s. 103; M. Biedka: *Kasacja w sprawach cywilnych we Francji*, *op. cit.*, s. 135–136. Różnica pomiędzy przesłanką przedstawionego w tym przypisie typu kasacji a kasacją w obronie prawa pozwala na pozostawienie jej w marginesie rozważań objętych zakresem opracowania.

wadzonej instytucji do potrzeb polskiego porządku prawnego (o czym niżej), stworzył swoistą hybrydę prawną, która wywołuje liczne wątpliwości zarówno ze względu na spójność systemową, a to z punktu widzenia postępowania cywilnego, jak i ustrojową, a to ze względu na wybór organu władnego do orzekania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (wyznaczając tę rolę Sądowi Najwyższemu), a nade wszystko związane ze zgodnością regulacji ze źródłem stwarzającym konieczność i uzasadniającym jej wprowadzenie. W tym ostatnim aspekcie rola skargi nie ogranicza się li tylko do regulacji wewnątrz krajowej, ale jest także istotna w świetle prawa europejskiego, które wymaga między innymi stanowienia takich regulacji wewnątrz krajowych, które realizują zasadę efektywności¹⁰.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę konfrontacji proceduralnej regulacji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z założeniami i funkcją, które wyznaczały bądź powinny były wyznaczać jej kierunek, jak również przedstawienia skutków wynikających z dokonanej oceny.

1.1. ŹRÓDŁO I FUNKCJA REGULACJI SKARGI O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA JAKO KONIECZNE PRZESŁANKI JEJ TREŚCI

Wprowadzenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, odmiennie niż francuska kasacja w obronie prawa¹¹, nie było uzasadnione potrzebą zapewnienia proceduralnej możliwości ochrony porządku publicznego poprzez eliminowanie orzeczeń sądowych naruszających prawo. Na gruncie prawa polskiego, ale także ze względu na *acquis communautaire*¹², skarga w przedmiocie

¹⁰ Na temat zasady efektywności prawa europejskiego w kontekście zgodności orzeczenia z prawem wspólnotowym i jej znaczeniu dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa — zob. np. N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, s. 41 i n. i podana tam literatura; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2005, s. 61; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, *op. cit.*, s. 303 i n.; E. Bagińska: *Odpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 386–390; P. Dzień: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 51 i n. Dla prawa wspólnotowego i oceny zgodności prawa krajowego także poprzez jego stosowanie szczególne znaczenie mają orzeczenia ETS, w tym głównie: w sprawie C–6/90 i C–9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i in von Włochy [1991], ECR I–5357 (dalej określane jako orzeczenie Francovich) oraz w sprawie C–46/93 i C–48/93, Brasserie de Pêcheur von Niemcy i The Queen von Secretary of State of Transport, ex parte Factortame Ltd. i in [1996], ECR I–1029 (dalej określane jako orzeczenie Factortame III), których znaczenie i kwestia uwzględnienia przez polską regulację prawną zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

¹¹ Zob. P. Osowy: *Systemy nadzwyczajnych środków zaskarżania...*, *op. cit.*, s. 103; M. Biedka: *Kasacja w sprawach cywilnych we Francji*, *op. cit.*, s. 135–136.

¹² Tak według uzasadnienia projektu nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 2696, dostępny na stronie www.sejm.gov.pl). O relacji skargi do prawa wspólnotowego — zob. jednak niżej.

stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia stanowi przesłankę materialnoprawnego roszczenia odszkodowawczego względem Skarbu Państwa. W polskim prawie cywilnym przedmiotowa skarga jest zakotwiczona w zakresie przesłanki „właściwego postępowania”, którego przedmiotem ma być ocena zgodności z prawem orzeczenia, które wywołało szkodę. Podstawowe znaczenie mają tutaj normy zawarte w art. 417¹ k.c., a w szczególności art. 417¹ § 2 k.c., na podstawie którego naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji¹³ może być dochodzone po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, w tym¹⁴ w przypadkach wydania prawomocnego orzeczenia bądź decyzji ostatecznej na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą¹⁵. W art. 417¹ § 3 k.c. zostały uregulowane konsekwencje zaniechania wydania orzeczenia bądź decyzji w razie istnienia obowiązku ich wydania ustalonego „przepisem prawa” w postaci przyznania roszczenia odszkodowawczego po stwierdzeniu „we właściwym postępowaniu”

¹³ Kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wydanie sprzecznej z prawem ostatecznej decyzji pozostaje zasadniczo poza zakresem rozważań niniejszego opracowania, które dotyczą regulacji skargi związanej z wydaniem orzeczenia w ramach postępowania cywilnego. W zakresie odpowiedzialności za wydanie niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji zob. — M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, *op. cit.*, s. 72–74; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, *op. cit.*, s. 259–260; w zakresie decyzji wydanych przez organy podatkowe — zob. P. Dzienis: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 314–320.

¹⁴ Bezpodstawnie zakres zastosowania art. 417¹ § 2 k.c. ogranicza J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa przy wykonywaniu władzy publicznej po noweli kodeksu cywilnego*, *Przegląd Sądowy* 2004, nr 9, s. 34, podając, że odpowiedzialność jest uwarunkowana stwierdzeniem we właściwym postępowaniu niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego orzeczenie bądź decyzja zostały wydane z konstytucją, umową międzynarodową bądź ustawą. Takie ujęcie stanowi zawężenie zakresu wymienionego wyżej postanowienia kodeksu cywilnego, niezajdujące podstawy w regulacji prawnej. Natomiast odmienny, względem wyżej podanego, pogląd prezentuje tenże autor w: *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną*, s. 243–245.

¹⁵ Stwierdzenie wydania aktu normatywnego z naruszeniem konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy (tj. ustalenie tzw. bezprawności legislacyjnej) powinno także nastąpić we właściwym postępowaniu, przez które należy rozumieć postępowanie przed TK, ale także ETS, a to na podstawie art. 226–228 traktatu rzymskiego, w ramach którego ETS wydaje orzeczenie stwierdzające naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo i takie orzeczenie wywołuje skutek względem danego państwa, innych państw członkowskich oraz Wspólnoty; jednakże poza wymienionym przypadkiem rozstrzygnięcie o odpowiedzialności odszkodowawczej ETS pozostawia kompetencji sądów krajowych w ramach postępowania toczonego się w indywidualnej sprawie, niezależnie od rodzaju naruszenia, tj. także poprzez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z prawem wspólnotowym, jeżeli to ostatnie przyznaje jednostce określone uprawnienia i spełnione są określone przesłanki naruszenia określone w orzecznictwie ETS, o czym niżej będzie mowa (zob. N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, *op. cit.*, s. 261–263 oraz przypisy 641 i 642 na s. 261, s. 141 i n.; zob. także R. Stefanicki: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wobec jednostki z tytułu niewykonania prawa wspólnotowego*, *Państwo i Prawo* (dalej: PiP) 2004, z. 7, s. 51; W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności za wyrządzenie szkody...*, *op. cit.*, s. 8–9). Nie jest wymagana natomiast specjalna procedura, która miałaby stwierdzać bezprawność ze względu na niewydanie aktu prawnego, co do którego istniał obowiązek jego uchwalenia, bowiem na podstawie art. 417¹ § 4 k.c. o niezgodności z prawem tzw. zaniechania legislacyjnego (wtedy, gdy obowiązek taki przewidywał „przepis prawa”) orzeka sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie. Wspomniane zagadnienie stanowić będzie jednakże istotny aspekt niżej przedstawionej problematyki tego opracowania, bowiem wpływa także na (krytyczną) ocenę regulacji prawnej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

bezprawności niewydania orzeczenia bądź decyzji¹⁶, chyba że szczególne przepisy stanowią inaczej, tj. dopuszczają możliwość dochodzenia naprawienia szkody wywołanej wymienionym zaniechaniem wydania orzeczenia (sądowego bądź decyzji¹⁷)

¹⁶ Do zakresu tego postanowienia zalicza się również przypadki tzw. przewlekłości postępowania. W trybie postępowania sądowego istnieje regulacja szczególna ustalania oraz skutków przewlekłości zawarta w ustawie z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843). Wymieniona skarga pozostaje poza zakresem zainteresowania tego opracowania. Zob. np. J. Przybylska: *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, Rejent 2004, nr 9, s. 65 i n.; A. Góra-Błaszczkowska: *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Monitor Prawniczy 2005, nr 11, s. 534 i n.

¹⁷ Ustawodawca przez wprowadzenie rozróżnienia terminologicznego na orzeczenia oraz decyzje stworzył pozór mylnego przypisania tego pierwszego terminu do orzeczeń cywilno-, karno-, administracyjnosądowych (do których należy zaliczyć wszystkie typy, tj. wyrok, postanowienie, nakaz — spełniające cechę prawomocności), a do postępowania administracyjnego — tylko decyzje, co literalnie mogłoby uzasadniać stanowisko o wyłączeniu spod kontroli na zasadzie art. 417¹ § 2 i 3 k.c. postanowień wydawanych w toku tego postępowania oraz tych, które powinny były być, a nie zostały wydane. Powyższa konsekwencja jest jednakże trudna do utrzymania w świetle źródła uzasadniającego wprowadzenie tej regulacji do kodeksu cywilnego, tj. ze względu na treść art. 77 ust. 1 Konstytucji (o czym niżej), a także ze względu na spójność systemową i aksjologiczną regulacji, która nie pozwala na wyłączenie spod oceny pod kątem bezprawności postanowień wydanych (bądź z powodu ich niewydania) w toku postępowania administracyjnego, które są również aktem władczym i mogą stanowić przyczynę szkody. Należy zatem przyjąć, że rozdzielenie wszystkich orzeczeń władczych podlegających kontroli na „orzeczenia” i „decyzje” jest związane z określeniem „prawomocności”, które dotyczy orzeczeń innych niż decyzje administracyjne, oraz „ostateczności”, która jest związana z decyzjami (co jednakże nie dotyczy już art. 417¹ § 3 k.c.). Por. Z. Banaszczyk (w.): K. Pietrzykowski: *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–449¹*, wydanie 4, Warszawa 2005, s. 1143. Na gruncie postępowania administracyjnego jako tryb właściwy dla stwierdzenia niezgodności z prawem podaje się w literaturze art. 156 k.p.a. oraz art. 145 k.p.a. (wznowienie postępowania administracyjnego), które mają mieć zastosowanie także w odniesieniu do postanowień administracyjnych ze względu na odpowiednie zastosowanie postanowień art. 145–152 k.p.a. oraz art. 156–159 k.p.a. na mocy odesłania zawartego w art. 126 k.p.a., a także art. 161 k.p.a. Powyższy pogląd może być zasadny z tym zastrzeżeniem, że stwierdzenie nieważności na gruncie art. 156 k.p.a. może dotyczyć także decyzji jeszcze nieostatecznej, a zatem w trybie kontroli instancyjnej, co zgodnie z literą art. 417¹ § 2 k.c. wyklucza możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej kodeks cywilny z 2004 r., druk sejmowy 2007, dostępny na stronie www.sejm.gov.pl, s. 5. Natomiast problem odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodną z prawem decyzję nieostateczną podlegającą kontroli instancyjnej, która z mocy ustawy jest natychmiast wykonalna, pojawił się na gruncie prawa podatkowego. W tej kwestii najnowsze stanowisko SN nie uznaje za dopuszczalne dochodzenia naprawienia szkody w wyżej wymienionym przypadku — zob. orzeczenie SN z 19 listopada 2004 r., V CK 250/04, OSP 2005, z. 7–8, poz. 98 z krytyczną glosą R. Mastalskiego tamże, odmiennie natomiast SN wypowiedział się wcześniej na gruncie podobnego problemu prawnego — zob. orzeczenie SN z 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00, OSP 2002, z. 10, poz. 128 z aprobującą glosą R. Mastalskiego tamże. Natomiast kontrola ostatecznych decyzji oraz postanowień, od których nie przysługuje już środek zaskarżenia, jest dokonywana w postępowaniu sądownoadministracyjnym, którego wszczęcie jest możliwe po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym (zob. art. 52 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), a stwierdzenie niezgodności orzeczenia (decyzji bądź postanowienia) z prawem byłoby oparte na art. 145 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Konsekwencje odszkodowawcze wynikające z orzeczenia sądu administracyjnego innego niż utrzymującego zaskarżoną decyzję w mocy reguluje art. 287 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który stanowi o możliwości żądania odszkodowania od organu, który wydał uchyloną decyzję. Na gruncie obowiązującego stanu prawnego przyjmuje się, że art. 287 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi skonkretyzowanie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w kodeksie cywilnym, a jego znaczenie ogranicza się w zasadzie do wskazania organu odpowiedzialnego — zob. M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, *op. cit.*, s. 71–72. Pogląd o niejako informacyjnym znaczeniu powołanego art. 287 nie wydaje się uzasadniony, jako że nie jest wykluczone istnienie postanowień szczególnych względem zasad z kodeksu cywilnego w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, w tym rozszerzających w pewnym zakresie tę odpowiedzialność, co będzie zgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji, która zasadę odpowiedzialności państwa ujmuje bardzo szeroko, a zatem art. 287 w przedmiotowym zakresie jego zastosowania może stanowić samodzielną podstawę odszkodowawczą organu administracyjnego (co nie wyklucza możliwości stosowania art. 417¹ 2 k.c. w innych przypadkach). Por. art. 338 k.p.c. Por. w tym zakresie Z. Radwański: *Odpowiedzialność*

bez konieczności prejudycjalnego stwierdzenia tej bezprawności w odrębnym postępowaniu¹⁸.

odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2004, z. 2, s. 20, tak samo już po nowelizacji kodeksu cywilnego — Z. Radwański: *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, *Monitor Prawniczy* 2004, nr 21, s. 976; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, *op. cit.*, s. 260. Natomiast właściwym postępowaniem dla stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji podatkowej jest art. 260 ordynacji podatkowej — zob. P. Dzienis: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 319. Natomiast stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego w trybie stwierdzenia jego nieważności reguluje postanowienie art. 172 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, natomiast w trybie wznowienia postępowania reguluje postanowienie art. 270 i n. wymienionej wyżej ustawy. Zob. M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, *op. cit.*, s. 72–73; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, *op. cit.*, s. 259–260; E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 351–352. Przedstawione „postępowania” nie wyczerpują jednakże wachlarza możliwości, w których może nastąpić stwierdzenie naruszenia prawa przy wydaniu orzeczenia administracyjnego (które wywołało szkody), bowiem na gruncie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi od orzeczenia wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny (jako sąd I instancji) przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 173 i n. prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) bądź zażalenie (w przypadkach określonych w art. 194 i n. wymienionej wyżej ustawy), co w razie potrzeby utrzymania spójności trybu stwierdzenia niezgodności orzeczenia administracyjnego z prawem z trybem stwierdzania niezgodności orzeczenia sądowego miałyby znaczenie (na podobieństwo skargi kasacyjnej z ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz skargi kasacyjnej z kodeksu postępowania cywilnego; art. 398¹ k.p.c. i n.) jako instytucji, w ramach której także może nastąpić stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem (o niezasadności rozwiązania w ramach skargi kasacyjnej z kodeksu postępowania cywilnego — zob. niżej). Należy zauważyć, że przywiązanie do stanowiska o przypisaniu użytego przez ustawodawcę pojęcia „orzeczenie” wyłącznie do orzeczeń sądowych, natomiast do postępowania administracyjnego określenia „decyzja”, może stwarzać niebezpieczeństwo zawężającej i niekonsekwentnej wykładni przepisu art. 417¹ § 2 (i § 3 k.c.) także ze względu na historyczne uregulowanie kwestii odszkodowania za wydanie (bądź niewydanie) niezgodnego z prawem postanowienia, która to regulacja, wprowadzona nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego w 1995 r., w ramach której wprowadzone zostało odesłanie zawarte w art. 126 k.p.a. do przepisów o decyzji administracyjnej, ale w zakresie dotyczącym wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności (por. art. 126 k.p.a.), natomiast wyłączono zastosowanie art. 153 k.p.a. oraz art. 160 k.p.a., które dotyczyły kwestii odszkodowania w ramach postępowania administracyjnego, co rozdziło wątpliwości w kwestii przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa w zakresie postanowień administracyjnych. Zasadniczo dominujący był pogląd o odpowiedzialności Skarbu Państwa w przypadkach związanych z bezprawnym wydaniem bądź niewydaniem postanowienia na podstawie art. 418 k.c. W aktualnym stanie prawnym wymienione wyżej przepisy kodeksu postępowania administracyjnego zostały uchylone ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw — zob. art. 2. Ze względu na podobne jak występujące w art. 160 k.p.a. ograniczenia co do wysokości odszkodowania (za tzw. szkodę rzeczywistą) znoveelizowany został art. 261 § 1 ordynacji podatkowej (ustawą z 30 czerwca 2005 r., Dz.U. Nr 143, poz. 1199), którego niezgodność z art. 77 ust. 1 orzekł TK wyrokiem z 23 września 2003 r. (K 20/02, Dz.U. Nr 170, poz. 1660). Zob. P. Dzienis: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 317. Nowa terminologia względem zawartej w art. 418 k.c. poprzednio obowiązującej regulacji wprowadziła nowe wątpliwości, które jednakowoż należy rozstrzygnąć w duchu art. 77 Konstytucji, tj. zakresem odpowiedzialności objąć wszystkie rodzaje orzeczeń władczych, niezależnie od ich nazwy. Za zasadnością tego stanowiska przemawia także *ratio legis* regulacji, które nie pozwala zasadnie wykluczyć postanowień spod jej zakresu, a to ze względu na przyjmowanie postanowienia jako formy rozstrzygnięcia w istotnych kwestiach wywołujących skutki majątkowe (np. na gruncie ustawy prawo budowlane). Por. także art. 78 Konstytucji RP, który stanowi o uprawnieniu stron do zaskarżenia „orzeczeń oraz decyzji” wydanych w pierwszej instancji. Wskazanie niektórych tylko (choć w zarysie) wątpliwości pokazuje niespójność systemową w zakresie trybu, w którym ma być stwierdzona niezgodność orzeczenia z prawem i który to tryb może zostać uznany za „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417¹ § 2 i 3 k.c., co stanowi przecież przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (ocena regulacji na gruncie art. 77 Konstytucji — zob. niżej).

¹⁸ Do zakresu art. 417¹ § 3 k.c. zastosowanie znajduje regulacja wprowadzona ustawą z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843), która stanowi o trybie postępowania w sprawie tzw. skargi na przewlekłość postępowania bądź beczynność sądu (o czym niżej). Niezależnie od powyższego beczynność organu władzy publicznej może zostać stwierdzona w ramach postępowania administracyjnego na podstawie art. 37 k.p.a.

1.1.1. REGULACJA USTAWOWA O ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA W ŚWIETLE ZASADY BEZPOŚREDNIEGO STOSOWANIA KONSTYTUCJI

Źródłem inspiracji obowiązującej regulacji prawnej w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wprowadzonej do kodeksu cywilnego ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹⁹ było postanowienie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.²⁰, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Po wejściu w życie Konstytucji w doktrynie oraz orzecznictwie toczyła się dyskusja na temat ówczesnej regulacji odpowiedzialności Skarbu Państwa zawartej w kodeksie cywilnym w kontekście jej zgodności z konstytucją, potrzeby ewolucji przesłanek tej odpowiedzialności²¹.

Ponadto na kanwie rozważań o regulacji kodeksu cywilnego w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa pojawiło się zagadnienie charakteru postanowienia art. 77 ust. 1 Konstytucji ze względu na dopuszczalność jego bezpośredniego zastosowania (na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji) dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa²², co od strony „formalnej” zagadnienia sprowadzało się do pytania o możliwość kontroli przez sądy rozstrzygające sprawę o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa zgodności regulacji ustawowej z normą konstytucyjną, a w razie stwierdzenia niezgodności — kompetencji do odmowy zastosowania normy wynikającej z przepisu ustawowego na rzecz rozstrzygnięcia opartego na regula-

¹⁹ Dz.U. Nr 162, poz. 1692.

²⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

²¹ Z literatury zob. w szczególności M. Safjan: *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, z. 4, s. 3 i n.; tenże: *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji (w odpowiedzi prof. Adamowi Szpunarowi)*, PiP 1999, z. 9, s. 79 i n.; tenże: *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej — od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2003, z. 3.2, s. 152–154; tenże: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, *op. cit.*, s. 20 i n.; E. Łętowska: *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999, z. 7, s. 75 i n.; A. Szpunar: *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 1999, z. 6, s. 86 i n. Zob. też uwagi historyczne do art. 417 i n. k.c. — Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski (red.): *Kodeks cywilny...*, *op. cit.*, s. 1100 i n. i podana tam literatura; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną*, *op. cit.*, s. 91 i n.; E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 167 i n.; P. Dzienis: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 121 i n.

²² W doktrynie prawa konstytucyjnego zagadnienie nie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte — zob. przykładowo P. Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 100–101; W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, s. 93; A. Mączyński, A. Łyszkowska (w:) K. Działocha (red.): *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, Warszawa 2000, przypis 33, wzmiankowo — P. Tuleja (w:) P. Samecki (red.): *Prawo konstytucyjne*, wydanie 5, Warszawa 2004, s. 131; por. A. Wasilewski: *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, PiP 2000, z. 5; por. L. Garlicki: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji. Wprowadzenie do dyskusji (w:) Konferencja naukowa: „Konstytucja RP w praktyce”*, Wydawnictwo Biura RPO, Warszawa 1999, s. 24 (podaje za: M. Kepiński, R. Szczepaniak: *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, z. 3, przypis 2).

cji konstytucyjnej. Przed wymienioną wyżej nowelizacją kodeksu cywilnego dokonaną ustawą z 17 czerwca 2004 r. doktryna prawa cywilnego prezentowała stanowiska zróżnicowane — od poglądu wykluczającego dopuszczalność zasądzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za bezprawne działanie pomimo dostrzeżenia rozbieżności pomiędzy treścią norm wynikających z (ówczesnego) art. 417 k.c., a przede wszystkim (ówczesnego) art. 418 k.c.²³, poprzez pogląd o możliwości „współstosowania” regulacji kodeksu cywilnego zawartej w art. 417 k.c., art. 418 i n. k.c. wraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji²⁴, po stanowisko, zgodnie z którym postanowienie art. 77 ust. 1 ma charakter bezpośredni w rozumieniu art. 8 ust. 2 Konstytucji i jako taki znajduje bezpośrednie zastosowanie w indywidualnych sprawach o odszkodowanie przeciwko państwu podlegającym rozstrzygnięciu przez sądy²⁵. Rozbieżność poglądów na temat uprawnienia sądów do bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji) wyrażana była także w judykaturze, a w szczególności przeciwnie stanowiska zostały wyrażone co do zasady w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy bowiem wyraził stanowisko w kwestii generalnej kompetencji sądów, zgodnie z którym w razie stwierdzenia sprzeczności ustawy, na podstawie której sprawa miałaby zostać rozstrzygnięta z określoną normą konstytucyjną, winien odmówić zastosowania przepisu ustawy, a przyjąć za podstawę rozstrzygnięcia właściwe postanowienie Konstytucji, jeśli spełnia ono przesłankę bezpośredniości, która pozwala na wywiedzenie praw i obowiązków oraz podmiotów uprawnionych i zobowiązanych²⁶. Na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie noweli czerwcowej kodeksu cywilnego z 2004 r., Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 6 lutego 2002 r.²⁷ wyraził pogląd o dopuszczalności

²³ Zob. A. Szpunar: *O odpowiedzialności odszkodowawczej...*, *op. cit.*, s. 87.

²⁴ Zob. M. Kępiński, R. Szczepaniak: *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, *op. cit.*, s. 80; por. P. Granecki: *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza*, *Paestra* 2000, z. 11–12, s. 16 i n.

²⁵ Zob. w szczególności E. Łętowska w głosie do orzeczenia SN z 15 maja 2000 r., II CKN 293/2000, OSP 2000, z. 12, poz. 188, która jednakże nie uznaje art. 77 Konstytucji „za całkowicie wystarczającą podstawę orzekania”, ale „może on służyć jako normatywna podstawa odpowiedzialności, wyrażonej inaczej niż w k.c., ale byłoby jaśniej i wygodniej, gdyby pojawieniu się art. 77 ust. 1 Konstytucji towarzyszyła odpowiednia zmiana treści k.c. Jest to więc (...) zmiana niekonieczna, ale pożądana (...)” (o znaczeniu powołanego orzeczenia SN — zob. niżej); R. Mastalski w głosie (aprobującej) do orzeczenia SN z 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00, OSP 2002, z. 10, poz. 128; P. Granecki w głosie (krytycznej) do orzeczenia SN z 12 czerwca 2002 r., II UKN 390/01 (niepubl.), *Przegląd Sądowy* 2005, nr 7–8, s. 241–243. Zob. też N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, *op. cit.*, s. 378–380 i podana tam literatura (przypis 875 na s. 378); J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, *op. cit.*, s. 104, jak się wydaje też — P. Dzienis: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 127–139.

²⁶ Zob. orzeczenie SN z 10 listopada 1999 r., I CKN 204/98, OSNCP 2000, nr 5, poz. 94, w którym wyraził zapatrywanie o bezzasadności poglądu, zgodnie z którym przepis ustawy niezgodny z Konstytucją obowiązuje formalnie do czasu jego uchylecia, a ze względu na miejsce konstytucji w hierarchii aktów prawnych przepis ustawy niezgodny z Konstytucją nie może być źródłem praw i obowiązków (szerzej orzeczenie przytacza N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, *op. cit.*, s. 379, przypis 878). Podobnie wyraził się Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 9 października 1998 r., II SA 1246/98, *Głosa* 1999, nr 3, s. 29. Por. jednakże orzeczenie NSA Ósrodek Zamiejscowy w Krakowie z 27 listopada 2000 r., II S.A./Kr 609/98, *Przegląd Sejmowy* 2001, nr 3, s. 84.

²⁷ V CKN 1248/00, OSP 2002, z. 10, poz. 128 (z głosem R. Mastalskiego tamże).

zasądzenia na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji odszkodowania z tytułu naprawienia szkody wyrządzonej bezprawną decyzją organu I instancji i uchylonej w toku postępowania podatkowego, odmawiając tym samym zastosowania w sprawie art. 260 § 1 ordynacji podatkowej, która zakresem roszczenia odszkodowawczego obejmowała tylko przypadki wywołania szkody przez niezgodną z prawem decyzję ostateczną wydaną przez organ podatkowy ze względu na — w opinii Sądu Najwyższego — sprzeczność zakresu art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz wymienionego przepisu ordynacji podatkowej, bowiem Konstytucja obejmuje szkody wyrządzone władczym działaniem organu władzy publicznej, niezależnie od systemu kontroli instancyjnej orzeczeń, która według Sądu Najwyższego nie oznacza legalizacji bezprawnych skutków działań organów orzekających w I instancji. Natomiast w orzeczeniu z 19 listopada 2004 r.²⁸, rozstrzygając także, jak w poprzednio powołanym orzeczeniu, na tle stanu faktycznego związanego ze szkodą wywołaną wydaniem decyzji podatkowej przez organ I instancji, Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić podstawy zasądzenia odszkodowania²⁹ za wydanie niezgodnej z prawem decyzji nieostatecznej, dzieląc zapatrywanie w tej kwestii Sądu Najwyższego wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach, tj. w postanowieniu z 30 maja 2003 r.³⁰ oraz w wyroku z 9 lipca 2003 r.³¹ Istotne znaczenie ma uzasadnienie orzeczenia dokonane przez Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z 19 listopada 2004 r., w którym sąd ten ocenił zasadność podstaw kasacyjnych z powołaniem na stan prawny ukształtowany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.³² (w którym TK rozstrzygnął kwestię zgodności z Konstytucją art. 417 k.c. i art. 418 k.c.), ale także porównując konsekwencje wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawnej oceny sprawy z konsekwencjami regulacji prawnej obowiązującej przed i po nowelizacji kodeksu cywilnego z czerwca 2004 r., co ze względu na rozbieżności panujące w judykaturze

²⁸ V CK 250/04, OSP 2005, z. 7–8, poz. 98 (z głosem R. Mastalskiego tamże), wydane na podstawie stanu prawnego sprzed noweli czerwcowej kodeksu cywilnego, choć po dacie jej wejścia w życie, do czego SN w uzasadnieniu wyroku nawiązuje (por. uzasadnienie).

²⁹ Odmienny podgląd w przedmiotowej sprawie został wyrażony przez sąd I instancji, który uznając dopuszczalność wywodzenia podstawy prawnej roszczenia odszkodowawczego skierowanego przeciwko państwu z art. 77 ust. 1 Konstytucji i oparcia na tej podstawie prawnej indywidualnego rozstrzygnięcia (jak wynika z uzasadnienia także w przypadku nieostatecznej decyzji organu podatkowego), to jednakże powództwo oddalił ze względu na brak bezprawności działania organu, który orzekał o podatku dochodowym od osób fizycznych opierając się na postanowieniu art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, którego interpretacja wywoływała wątpliwości, a po dacie wydania decyzji w I instancji wykładnia wymienionego wyżej przepisu została ustalona w urzędowej interpretacji przez Ministra Finansów w trybie art. 14 § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej. Argumentacja ta została podzielona przez sąd II instancji orzekający w sprawie.

³⁰ III CZP 34/03, Prokuratura i Prawo 2004, nr 2, s. 30 i n.

³¹ IV CKN 357/01, LEX nr 146444; zob. też orzeczenie SN z 12 czerwca 2002 r., II UKN 39/01, niepubl. z głosem P. Graneckiego, Przegląd Sądowy 2005, nr 7–8.

³² SK 18/2000, OTK 2001, nr 8, poz. 256 (tekst sentencji opublikowany w Dz.U. Nr 145, poz. 1638) — treści i znaczenie wyroku TK dla zagadnienia będącego przedmiotem opracowania — zob. niżej.

było wielce pożądane³³. W kontekście obecnie rozważanego problemu, tj. kwestii bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji z pominięciem postanowień ustawy (rozstrzygnięcie którego może mieć znaczenie także na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego, o czym niżej), Sąd Najwyższy w pełni poparł stanowisko Trybunału Konstytucyjnego³⁴ i oparł na nim rozstrzygnięcie, co, ze względu na wydanie orzeczenia przez Sąd Najwyższy po wejściu w życie regulacji kodeksu cywilnego ustanowionej nowelą czerwcową z 2004 r. i uwzględnienie jej w uzasadnieniu wyroku, można zasadnie odnieść także do stanu obowiązującego aktualnie³⁵. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy za Trybunałem Konstytucyjnym, wielokrotnie wyrażanym w orzecznictwie tegoż³⁶, sąd powszechny nie ma kompetencji do odmowy zastosowania ustawy, przyjmując za podstawę odmowy zasadę bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych³⁷, jako że kontrola aktów niższego rzędu niż konstytucja jest przewidziana jako wyłączna kompetencja Trybunału Konstytucyjnego, zaś w razie powzięcia wątpliwości w kwestii zgodności z konstytucją usta-

³³ R. Mastalski w głosie do orzeczenia SN z 19 listopada 2004 r. wyraził krytyczną ocenę przyjętego przez SN stanowiska, a to ze względu na — zdaniem glosatora — przyjęcie błędnego poglądu o wyłączeniu odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie (także w tym stanie faktycznym) bezprawnej decyzji przez organ I instancji, a to głównie ze względu na natychmiastową wykonalność decyzji podatkowych, które jako bezprawne mogą wywołać szkodę, a pozbawienie możliwości dochodzenia odszkodowania może czynić tę szkodę niepowetowaną (zob. OSP 2005, z. 7–8, poz. 98, s. 429). Należy zwrócić uwagę, że SN w uzasadnieniu omawianego orzeczenia odniósł się także do kwestii niebezpieczeństwa szkody wywołanej natychmiast wykonalną decyzją podatkową (niezależnie od jej uchylecia przez organ odwoławczy), sygnalizując problem odpowiedzialności państwa za szkodę powstałą na skutek decyzji I instancji, co jednakże według SN wymaga ingerencji ustawodawcy, a nie mieści się „jednoznacznie” w zakresie art. 77 ust. 1 Konstytucji, co zdaniem SN z pewnością wynika z postanowienia art. 417¹ § 2 k.c. (w brzmieniu po nowelizacji z 17 czerwca 2004 r.), zaś wyrok TK z 4 grudnia 2001 r. pozostawił w tym zakresie decyzję ustawodawcy, stwierdzając jednakże, że Konstytucja nie przyznaje nieograniczonego prawa do naprawienia szkody spowodowanej każdym wadliwym orzeczeniem podlegającym kontroli instancyjnej (w kwestii oceny dokonanej przez TK — zob. niżej).

³⁴ Zwrócić należy uwagę, że TK ustosunkował się w powołanym wyroku z 4 grudnia 2004 r. do kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne, ze względu na to, że jedna ze skarg konstytucyjnych inicjujących postępowanie przed TK w sprawie zgodności art. 417 k.c. i art. 418 k.c. zarzucała odmowę zastosowania art. 77 Konstytucji dla ustalenia odpowiedzialności Skarbu Państwa (zob. orzeczenie SN z 15 maja 2000 r., II CKN 293/2000, OSP 2000, z. 12, poz. 188, które zostało wydane w sprawie, na kanwie której wniesiona została skarga konstytucyjna). Zob. E. Łętowska: glosa do powołanego orzeczenia SN, OSP 2000, z. 12, s. 632 i n. Por. L. Bosek: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za zaniechanie ustawodawcze (uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 24 września 2004 r.)*, Przegląd Sądowy 2004, nr 11–12, s. 8–10. Zob. też I. Karasek: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000*, Transformacje Prawa Prywatnego 2002, nr 1–2, s. 93 i n.

³⁵ Z drugiej strony w chwili wydania wyroku przez TK, znany mu był kierunek prac legislacyjnych w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, do której Prezes TK zwrócił się przed wydaniem orzeczenia z 4 grudnia 2001 r., niemniej ostateczny kształt nowelizacji został „uzgodniony” z zapatrywaniem TK zawartym w uzasadnieniu wymienionego wyżej orzeczenia, co powinno stwarzać swoiste domniemanie merytorycznej zgodności tej regulacji z art. 77 Konstytucji w interpretacji ustalonej przez TK (nie tylko zaś zgodności formalnej, która dotyczy aktów prawnych niższego rzędu do chwili ich ewentualnego uchylecia ze względu na stwierdzenie niekonstytucyjności), do czego nawiążę niżej.

³⁶ Na co wskazano także w orzeczeniu z 4 grudnia 2001 r. — zob. m.in. orzeczenia TK P. 12/98, P. 8/99, P. 8/00, U. 4/97, SK 19/99 (podaję za uzasadnieniem wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., pkt IV.2).

³⁷ Jak podkreśla TK, jest to pogląd podzielany „przez większość doktryny”, powołując: A. Mączyński: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2000, z. 5, s. 3 i n. Natomiast stanowisko o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji przez sądy w razie odmiennej lub braku regulacji ustawowej w określonym aspekcie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa — zob. uzasadnienie orzeczenia TK z 4 grudnia 2001 r., pkt I.6 *in fine*.

wy³⁸ sądy są uprawnione do przedstawienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji³⁹.

Włączając się, na marginesie, w dyskusję dotyczącą kwestii bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji, podnieść należy, że w przypadku powołanego postanowienia jest to problem związany z zagadnieniem hierarchii aktów prawnych, istnienia reguły kolizyjnej w zakresie stosowania aktów normatywnych, a także zasad kontroli zgodności z konstytucją aktów prawnych niższego rzędu. W zakresie pierwszej z wyżej wymienionych kwestii rozwiązanie jest zawarte w art. 8 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym jest ona prawem najwyższym w Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 8 ust. 2 Konstytucja nakazuje jej bezpośrednie stosowanie, chyba że stanowi inaczej. Powyższe oznacza rozstrzygnięcie kolizji pomiędzy konstytucją a pozostałymi aktami, które zgodnie z konstytucją są zawsze niższego rzędu⁴⁰. Jednakże niekoniecznie oznaczać to może możliwość indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa przez organy uprawnione do jego stosowania. Przy takim założeniu należałoby przyjąć, że w taką kompetencję byłyby wyposażone nie tylko sądy, ale też inne organy, a nawet każdy, kto dane prawo stosuje w tym znaczeniu, że poddaje się jego regulacji i to nie tylko w trybie sformalizowanym, określonej przez akt normatywny procedurze, co oczywiście groziłoby pozbawieniem systemu zdolności funkcjonowania, bowiem każda norma niższego niż konstytucja rzędu mogłaby zostać zakwestionowana⁴¹. Na taką konsekwencję nie wyrażał zgody także czołowy filozof prawa w ustaleniu znaczenia hierarchii norm — H. Kelsen⁴², który właśnie ze względu na racje prakseologiczne uznawał dwie koncepcje, tzn. taką, zgodnie z którą system nie przewiduje w ogóle kontroli konstytucyjności norm, albo taką, w której kontrola ta dokonywana jest wyłącznie przez uprawnione organy. Jeżeli natomiast w systemie istnieją instytucje upoważnione do kontroli konstytucyjności aktów prawnych niższego rzędu, należy przyjąć, że akty te do systemu należą i podlegają zastosowaniu dopóty, dopóki nie zostanie stwierdzona ich niekonstytucyjność w przeznaczonym dla tej kontroli trybie. Nie byłoby bowiem możliwe dokonywanie kontroli przy założeniu, że akty/normy prawne sprzeczne z konstytucją są derogowane niejako *ex lege*

³⁸ Co do aktów niższego rzędu niż ustawy — zob. A. Mączyński: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 12–14.

³⁹ Por. J. Trzcinski: *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, z. 1, s. 3 i n.

⁴⁰ Por. art. 91 Konstytucji. Pomijam tutaj sporne zagadnienie związane z kwestią pierwszeństwa prawa konstytucyjnego i prawa wspólnotowego. Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wywodzi się pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad ustawami krajowymi i aktami niższego rzędu. Odmiennie rozstrzygnięcie prezentuje w niektórych orzeczeniach ETS, który uznaje pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad całym porządkiem krajowym.

⁴¹ Problem tzw. wadliwych aktów prawnych przedstawia S. Wronkowska: *O wadliwych aktach normatywnych w ujęciu wiedeńskiej szkoły prawa. Studia z filozofii prawa*, pod red. J. Stelmacha, Kraków 2001, s. 208 i n., tutaj — s. 214.

⁴² Zob. H. Kelsen: *Reine Rechtslehre*, Wien 1960, s. 275 i n. (podaję za: S. Wronkowska: *O wadliwych aktach normatywnych...*, *op. cit.*, s. 214, przypis 21).

(nie można stwierdzać niekonstytucyjności normy prawnej, która nie obowiązuje)⁴³. Dla poparcia powyższego nie jest konieczne odwołanie się do art. 178 Konstytucji w zestawieniu z art. 195 Konstytucji, które stanowią o niezawisłości sprawowania urzędu przez sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości⁴⁴ oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wskazując na podległość tych pierwszych konstytucji i ustawie, zaś tych drugich — tylko konstytucji. Są to bowiem normy gwarancyjne warunków sprawowania władzy sądowniczej (przez sądy i TK), nie zaś rozstrzygania spraw na podstawie prawa, które winno mieć zastosowanie. Przy przeciwnym założeniu można dojść do sprzecznego z samą Konstytucją wniosku, że sędziowie sądów powszechnych nie mają obowiązku orzekać opierając się na prawie międzynarodowym czy prawie wspólnotowym mimo treści art. 91⁴⁵.

Zwrócić należy uwagę, że bezpośrednio stosowania konstytucji wynikająca z art. 8 ust. 2 w polskim systemie prawnym nie oznacza *de facto* wyłączenia możliwości uregulowania zagadnienia będącego przedmiotem normy konstytucyjnej w akcie prawnym niższego rzędu, który niekiedy nawet wprost powtarza regulację konstytucyjną. Przykładowo wskazać można art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁴⁶ i art. 193 Konstytucji, art. 5 kodeksu postępowania karnego i art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 1 § 1 kodeksu karnego i art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji i wiele innych, chociaż normom zawartym w tych regulacjach trudno byłoby odmówić ich „samowystarczalnego” charakteru, tzn. wystarczającej precyzji w określeniu przedmiotu ich zastosowania.

1.1.2. REGULACJA USTAWOWA A SPÓR O CHARAKTER NORMY KONSTYTUCYJNEJ O ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA

Przedstawione stanowiska doktryny i praktyki prawniczej mają także znaczenie dla określenia zasad stosowania regulacji prawnej obowiązującej z dniem wejścia w życie nowelizacji kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r., tj. postanowień kodeksowych i konstytucyjnych, które dotyczą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej objęte zakresem ochrony z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Powyższe stwierdzenie jest związane z innym aspek-

⁴³ Por. S. Wronkowska: *O wadliwych aktach normatywnych...*, s. 210. Zob. też A. Grabowski, B. Naleziński: *Kłopoty z obowiązywaniem. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Studia z filozofii prawa*, pod red. J. Stelmacha, Kraków 2001, s. 219 i n.

⁴⁴ Zob. art. 175 Konstytucji.

⁴⁵ Por. M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, *op. cit.*, s. 22; J.J. Skoczyła: *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną*, *op. cit.*, s. 100–102; M. Bagińska: *Odpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 182 i n.; P. Dzienis: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 138–139.

⁴⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.

tem sporu o bezpośrednie zastosowanie normy z art. 77 ust. 1 Konstytucji, tj. określenia jej normatywnego bądź nienormatywnego charakteru. Przyjęcie określonego stanowiska stwarza ważne konsekwencje między innymi dla oceny regulacji ustawowej pod względem zgodności z konstytucją, w tym także tej, która stanowi o proceduralnym aspekcie realizacji roszczenia odszkodowawczego względem państwa i o zakresie ochrony przez bezprawnym działaniem władzy publicznej.

W tej kwestii zwraca się uwagę w zasadzie na dwa poglądy. Według pierwszego — postanowienie art. 77 ust. 1 Konstytucji ma charakter tzw. normy blankietowej, proklamującej odpowiedzialność organu władzy publicznej bez normatywnego określania jej zakresu oraz przesłanek⁴⁷. Wersja „złagodzona” wskazanego wyżej stanowiska, choć utrzymana w jego duchu, wyraża się w zapatrywaniu, że art. 77 Konstytucji wyraża tzw. zasadę ogólną, która skłaniać ma do wykładni ustawy zgodnie z „intencjami wyrażonymi w art. 77 Konstytucji”, co miało dotyczyć także interpretacji postanowień art. 417 k.c. i art. 418 k.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji kodeksu cywilnego (oraz sprzed wydania przez TK wyroku z 4 grudnia 2001 r.), które przez autora poglądu były uznane za zgodne z konstytucją⁴⁸. Za dominujący i za doniosły także w świetle niniejszego opracowania, a przede wszystkim za w swoisty sposób powszechnie obowiązujący także mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., należy uznać jednakże pogląd, zgodnie z którym norma zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji kreuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki („każdego”) do odszkodowania w przypadkach niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, ergo określa samodzielnie także przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Powyższe oznacza, że to nie Konstytucja w art. 77 ust. 1 za ustawodawstwem zwykłym powtarza przesłanki i zakres odpowiedzialności, ale stwarza je samodzielnie i w ustawie powinno być zawarte ich odzwierciedlenie. Wyżej postawiona teza jest oczywista w świetle art. 8 ust. 1 Konstytucji, która jest prawem, a nie aktem proklamującym określone zasady. Zamieszczenie w konstytucji postanowienia o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa nie może być uznane za wyłącznie proklamację odpowiedzialności, bowiem ta okoliczność nie musiała być potwierdzana, jako że ustawy taką zasadę wyrażały. Sens wprowadzenia przesłanek odpowiedzialno-

⁴⁷ Na taką alternatywę wykładni i roli art. 77 ust. 1 Konstytucji zwraca uwagę M. Safjan: *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 3; tenże: *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa...*, *op. cit.*, s. 79–70; tenże: *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej...*, *op. cit.*, s. 153, a za nim m.in. E. Łętowska: *W kwestii zmian przepisów k.c...*, *op. cit.*, s. 75; M. Kępiński, R. Szczepaniak: *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1...*, *op. cit.*, s. 79–80. Zob. także G. Bieniek: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, *Przegląd Sądowy* 2002, nr 4, s. 3–5; L. Bosek: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za zaniechanie ustawodawcze...*, *op. cit.*, s. 6 i n.; Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski (red.): *Kodeks cywilny...*, *op. cit.*, s. 1102–1103 i podana tam literatura, J. Kremis: *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, *PiP* 2000, z. 6, s. 42.

⁴⁸ Tak A. Szpunar w polemice z M. Safjanem: *O odpowiedzialności odszkodowawczej...*, *op. cit.*, s. 91. W dniu 4 grudnia 2001 r. prezentowane stanowiska zostały zweryfikowane przez TK.

ści państwa do ustawy zasadniczej z 1997 r. wyraża się w realizacji gwarancyjnej funkcji przepisów konstytucyjnych przez określenie jej przesłanek i zakreślenie granic, w których ta odpowiedzialność może być urzeczywistniona⁴⁹. Jak podniesiono wyżej, przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., obowiązujące dotychczas przepisy konstytucyjne nie zawierały regulacji o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, zaś jego wprowadzenie do konstytucji — aktu prawnego najwyższego rzędu w hierarchii aktów prawnych nie pozwala na określenie li tylko jako konstytucyjnej deklaracji.

Równoważną rolę przypisywano także postanowieniu art. 121 Konstytucji marcowej z 1921 r.⁵⁰, który, chociaż odsyłał do ustaw, które miały „określać przeprowadzenie zasady odpowiedzialności”, a które nie zostały uchwalone, to jednak wpływał na wykładnię postanowień o odpowiedzialności deliktowej zawartych w poszczególnych ustawach w celu objęcia nimi także szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej⁵¹. Za dominujący można przyjąć pogląd doktryny oraz orzecznictwa prezentowany na gruncie art. 121 Konstytucji marcowej, zgodnie z którym wymieniony przepis miał mieć znaczenie w zasadzie programowe, choć występowały także poglądy odmienne, które przyznawały art. 121 bezpośrednią moc obowiązującą⁵². Interesujące jest, jakie znaczenie art. 121 Konstytucji marcowej przypisywała doktryna cywilistyczna⁵³, która z wymienionego wyżej postanowienia wyprowadzała zasadniczo normę o charakterze ogólnym, ale możliwą do stosowania, uznając, że odesłanie w art. 121 Konstytucji do ustaw nie oznacza zapowiedzi wydania nowych aktów prawnych, ale odwołanie do istniejących ustaw — na obszarach, na których one ówczesnie występowały (tj. obowiązywania kodeksu cywilnego niemieckiego oraz kodeksu cywilnego austriackiego⁵⁴), natomiast w tych częściach państwa, w których ich brakowało — zastosowanie miało znaleźć postanowienie art. 121 Konstytucji marcowej⁵⁵.

⁴⁹ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., pkt IV.3 (s. 15–16 uzasadnienia wyroku, dostępnego na stronie www.trybunal.gov.pl). Zob. literatura podana w przypisie 38, a także M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2001 r.)*, *op. cit.*, s. 20–22; M. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 196–198.

⁵⁰ Art. 121 Konstytucji marcowej stanowi: „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe przez organa tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”.

⁵¹ Zob. J. Langrod: *Praworządność w problemie odszkodowania, o odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy*, Warszawa 1926 (podają za uzasadnieniem wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., pkt IV.3, s. 15).

⁵² Zob. M. Safjan: *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 6, przypis 7 i podana w nim literatura. Dyskusja nad art. 77 Konstytucji z 1997 r., jak zauważa autor, przypomina tę, toczoną na gruncie art. 121 Konstytucji marcowej.

⁵³ Zob. R. Longchamps de Bérier: *Zobowiązania*, Lwów 1934, s. 248 i n.

⁵⁴ Zob. szczegółowo — R. Longchamps de Bérier: *Zobowiązania*, *op. cit.*, s. 249–250.

⁵⁵ Jednolita regulacja ustawowa na obszarze całego państwa dotyczyła tylko odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez działalność komorników, a była zawarta w art. 521 k.p.c.

1.2. SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA W ŚWIETLE KONSTYTUCYJNYCH PRZESŁANEK ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA

1.2.1. ZAKRES ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA W ART. 77 KONSTYTUCJI

Przyjęcie stanowiska o normatywnej treści art. 77 ust. 1 Konstytucji pozwala na ustalenie konstrukcji modelu odpowiedzialności państwa za bezprawne działanie organów państwa⁵⁶ oraz określenie granic regulacji ustawowej, której celem miało być rozwinięcie postanowień Konstytucji⁵⁷. Postanowienie art. 77 ust. 1 Konstytucji określa materialnoprawne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, do których ogólnie rzecz biorąc należą: szkoda rozumiana zgodnie z pojęciem szkody na gruncie prawa cywilnego (z uwzględnieniem przypadków odpowiedzialności za krzywdę), bezprawne działanie organu władzy publicznej, przez które rozumie się wszelkie przejawy działalności (działania oraz zaniechania) wykonywanej w sferze *imperium* danego organu (tzn. wyłączone są z tego zakresu działania o charakterze gospodarczym, czyli w sferze *dominium*), organem objętym zakresem podmiotowym art. 77 ust. 1 jest podmiot władzy publicznej (a zatem niezależnie od jego funkcji jako organu osoby prawnej), szkoda ma pozostawać w związku przyczynowym⁵⁸ z bezprawnym działaniem, tzn. niezgodnym z prawem, natomiast jest niezależna od wystę-

⁵⁶ Za takim poglądem opowiadają się i ustalają przesłanki wyrażone w art. 77 Konstytucji m.in.: M. Safjan: *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 3–11; tenże: *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa...*, *op. cit.*, s. 80–82; tenże: *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej...*, *op. cit.*, s. 157 i n.; tenże: *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji* (w:) M. Wyrzykowski (red.): *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle art. 77 ustępow 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 75; Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny...*, *op. cit.*, s. 1102–1105; J. Kremis: *Skutki prawne...*, *op. cit.*, s. 37–42; M. Babiak: *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, *Radca Prawny* 2002, nr 3, s. 55–56; por. L. Bosek: *Odpowiedzialność za zaniechanie ustawodawcze...*, *op. cit.*, s. 6–12.

⁵⁷ Na ten aspekt regulacji konstytucyjnej zwraca się uwagę także w uzasadnieniu projektu ustawy z 17 czerwca 2004 r. — zob. uzasadnienie, druk sejmowy nr 2007, pkt 1–2, a także Z. Radwański: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej...*, *op. cit.*, s. 7–8; tenże: *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów...*, *op. cit.*, s. 971. Por. G. Bieniek: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, *op. cit.*, s. 5–7.

⁵⁸ W doktrynie prawa cywilnego przesłanka wynikającego z art. 77 Konstytucji związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym działaniem a szkodą została ujęta w rozumieniu cywilistycznym, tj. przyjęto tzw. adekwatny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. — zob. np. Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski (red.): *Kodeks cywilny...*, *op. cit.*, s. 1113, 1134; M. Kępiński, R. Szczepaniak: *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 81.

powania winy po stronie organu władzy publicznej (także tzw. winy „anonimowej”)⁵⁹. W zakresie bezprawności chodzi o niezgodność z prawem powszechnie obowiązującym, ale wydaje się, że nie jest uprawnione ograniczenie zakresu tej przesłanki do źródeł prawa powszechnie obowiązującego wymienionych w art. 87 Konstytucji⁶⁰, gdyż po pierwsze sama Konstytucja wymienia te źródła także w innych postanowieniach (np. w art. 234, 91), a także konieczne będzie również uwzględnienie wynikającej z *acquis communautaire* odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego (por. art. 91 ust. 3 Konstytucji)⁶¹ oraz norm prawnych skierowanych wyłącznie do określonych organów, którym te ostatnie mają obowiązek podporządkowania się.

1.2.2. ZAKRES DOPUSZCZALNOŚCI OGRANICZENIA W USTAWIE ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA DZIAŁANIA WŁADZY SĄDOWNICZEJ W ŚWIETLE ART. 77 KONSTYTUCJI

Wymienione wyżej przesłanki jako zawarte w art. 77 ust. 1 Konstytucji mają także znaczenie dla odpowiedzialności odszkodowawczej ze względu na szczególnie rodzaj bezprawnego działania organu władzy publicznej, tj. za niezgodne z prawem wydanie indywidualnego rozstrzygnięcia. Konstytucja w wymienionym postanowieniu art. 77 ust. 1 nie zawiera szczególnych, względem już wskazanych, przesłanek naprawienia szkody za wydanie nielegalnego orzeczenia. Natomiast historycznie ujmując przedstawianą kwestię należy zwrócić uwagę na to, że od okresu powojennego tego rodzaju akty władcze były objęte zawartymi w ustawie szczególnymi, bardziej restrykcyjnymi przesłankami odpowiedzialności w stosunku do zasady ogólnej. W szczególności w ustawie z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za

⁵⁹ Wymienione okoliczności wskazał TK w uzasadnieniu wyroku z 4 grudnia 2001 r., ustalając treść normy konstytucyjnej, z którą były porównywane postanowienia kodeksowe. Trybunał Konstytucyjny pewne przesłanki pozostawił jednakże otwarte dla ewentualnego szerszego ujęcia w regulacji ustawowej, w tym np. kwestię oceny bezprawności, która mogłaby być rozszerzona do ujęcia cywilistycznego. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w poglądach doktryny wyrażonych w wykładni obowiązującego po noweli czerwcowej art. 417 k.c. — zob. np. Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski: *Kodeks cywilny...*, *op. cit.*, s. 1114; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialności Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli kodeksu cywilnego*, *Przeegląd Sądowy* 2004, nr 9, s. 24; odmiennie — Z. Radwański: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej...*, *op. cit.*, s. 13; tenże: *Zmiany KC dotyczące odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 973; M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, *op. cit.*, s. 9, przypis 15 (dopuszczając jednakże możliwość ustawowego rozszerzenia zakresu bezprawności); tenże: *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej...*, *op. cit.*, s. 157 i n.

⁶⁰ Tak przede wszystkim M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 9–10, przypis 15; tenże: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, *op. cit.*, s. 24–25; M. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, *op. cit.*, s. 174–175.

⁶¹ O przesłankach odpowiedzialności określonych w prawie wspólnotowym oraz o ich realizacji w ramach polskiego porządku prawnego zob. niżej.

szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu powierzonych im czynności⁶², której postanowienia zostały włączone niemalże w pełni do kodeksu cywilnego⁶³ i w zasadzie w takiej postaci były przedmiotem oceny dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie zgodności art. 417 k.c. i art. 418 k.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji⁶⁴. Dokonując oceny zgodności art. 418 k.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził jego niezgodność z art. 77 ust. 1 ze względu na sprzeczność z przesłankami ustalonymi na gruncie wymienionego wyżej postanowienia⁶⁵. Wyrażając zapatrywanie o niezgodności art. 418 k.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, że kwestionowana regulacja „(...) została pomyślana jako istotny wyjątek od konstrukcji odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjętej w art. 417 k.c., a jej podstawowym celem było w konsekwencji zawężenie odpowiedzialności w stosunku do formuły ogólnej przez wprowadzenie dodatkowych, nie przewidywanych w art. 417 przesłanek (...)”. Przedmiotowe okoliczności, tj. tzw. kwalifikowane bezprawie oraz wina funkcjonariusza zostały uznane za niedopuszczalne w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji. Konieczną przesłanką, od której uzależnione było dochodzenie roszczenia odszkodowawczego, było stwierdzenie winy funkcjonariusza w postępowaniu karnym bądź dyscyplinarnym, jeżeli naruszenie było ścigane w takim trybie, co było określane mianem swoistego „przedsądu”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że konieczność ustalenia „podwójnie kwalifikowanej” winy funkcjonariusza w postępowaniu, na którego wszczęcie nie ma wpływu potencjalny poszkodowany „wskazuje na wyraźną niezgodność”, która mogła być usunięta tylko w drodze interwencji ustawodawcy (nie było możliwe wydanie przez TK orzeczenia interpretacyjnego jak w przypadku art. 417 k.c.⁶⁶). Formułując ocenę

⁶² Dz.U. z 1956 r. Nr 54, poz. 243.

⁶³ Wzmiankowo o zasadach odpowiedzialności na tle ustawy z 1956 r. zob. m.in. M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, op. cit., s. 4; E. Łętowska: *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 78; Z. Banaszczyk (w): K. Pietrzykowski (red.): *Kodeks cywilny...*, op. cit., s. 1101; por. A. Szpunar: *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa...*, op. cit., s. 88.

⁶⁴ Trybunał Konstytucyjny orzekał także w sprawie zgodności art. 418 k.c. z art. 64 Konstytucji, ale ostatnie postanowienie nie jest objęte zakresem opracowania.

⁶⁵ Sprzeczność art. 418 k.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji była zgodnie podkreślana przez wszystkich uczestników postępowania przed TK, tj. skarżących, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także została wyrażona w opinii Sejmu oraz stanowisku Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (zob. uzasadnienie wyroku z 4 grudnia 2001 r.), a było także podnoszone wielokrotnie w literaturze — zob. M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, op. cit., s. 16–17; tenże: *Jeszcze o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa...*, op. cit., s. 82; E. Łętowska: *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 78; Z. Radwański: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej...*, op. cit., s. 19; Z. Banaszczyk (w): K. Pietrzykowski (red.): *Kodeks cywilny...*, op. cit., s. 1103 i n. i podana tam literatura; por. A. Szpunar: *O odpowiedzialności odszkodowawczej...*, op. cit., s. 88–89.

⁶⁶ W przypadku art. 417 k.c., TK uznał, że niezgodność z Konstytucją wynika nie z samej treści kontrolowanego postanowienia, ale przyjętej powszechnie jego dotychczasowej wykładni, ukształtowanej głównie orzeczeniem SN z 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSN 1971, nr 4, poz. 59. Kwestia tzw. orzeczeń interpretacyjnych wywołuje doktrynalne wątpliwości, a to ze względu, jak się powołuje, na utratę przez TK kompetencji do wydawania uchwał w sprawie powszechnie obowiązującej wykładni prawa na mocy art. 239 ust. 2 i 3 Konstytucji z 1997 r. — zob. J.J.Skoczylas:

art. 418 k.c., Trybunał Konstytucyjny nie wyraził stanowiska na temat zgodności z Konstytucją charakteru postanowienia art. 418 k.c. jako regulującego w sposób szczególnie odpowiedzialność Skarbu Państwa za wydanie indywidualnego rozstrzygnięcia niezgodnego z prawem i ewentualnych granic ukształtowania bardziej restrykcyjnych zasad tej odpowiedzialności. Trybunał Konstytucyjny wyraził natomiast stanowisko, że ustalenie nowego stanu prawnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie może oznaczać otwarcia możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych względem każdego wadliwego orzeczenia podlegającego „kontrolom instancyjnej bądź sądowej”. W tym stanie rzeczy całościowe określenie przesłanek roszczenia odszkodowawczego w zakresie odpowiedzialności za niezgodne z prawem zostało pozostawione ustawodawcy, który winien kierować się postanowieniem art. 77 ust. 1 Konstytucji, będącego przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, ale także regulacją konstytucyjną dotyczącą kwestii związanych z wykonywaniem władzy publicznej w zakresie wydawania orzeczeń. Orzeczenie w indywidualnej sprawie jest bowiem zwykle wydawane w określonej sytuacji postępowania, w której udział bierze kilka podmiotów, a rozstrzygnięcie dotyczy różnych przypadków, w większości sprzecznych interesów. System ustrojowy, w duchu zasady państwa prawnego i wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do prawa i działania zgodnego z prawem organów władzy publicznej, musi stać na straży pewności rozstrzygnięć wpływających na sytuację prawną osób, których one dotyczą. Z drugiej strony nikt nie powinien ponieść szkody w wyniku bezprawnego wykonywania władzy publicznej. Ochrona przed szkodą spowodowaną bezprawnym orzeczeniem realizuje się między innymi w zapewnieniu kontroli (instancyjnej) orzeczenia, a jest wyrażona w art. 178 Konstytucji. Wymieniona kontrola instancyjna winna zatem zapewniać, jak wynika również z wyżej przedstawionego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że bezprawne orzeczenie podlegające kontroli nie wywoła szkody, stwarzając gwarancje głównie o charakterze proceduralnym. W tym ostatnim aspekcie znaczenie należy przypisać zasadom wykonalności orzeczeń, bowiem szkoda powstaje w zasadzie z chwilą wykonania orzeczenia⁶⁷.

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną, op. cit., s. 136–142 i podana tam literatura. Orzeczenie wydane przez TK 4 grudnia 2001 r. w zakresie art. 417 k.c. nie budzi natomiast takich wątpliwości, jeżeli przyjmiemy założenie, że przedmiotem oceny dokonywanej przez TK jest norma prawna, jaką można wywieść w procesie wykładni z określonego postanowienia aktu normatywnego i tym samym, jaka jest w praktyce stosowana. W takim przypadku TK w istocie nie dokonuje wykładni przepisu w celu ustalenia normy zgodnej z Konstytucją, ale uchyla normy z nią niezgodne poprzez stwierdzenie niezgodności określonego rozumienia badanego postanowienia prawnego. W omawianym przypadku kontroli normy z art. 417 k.c. o treści przyjętej w doktrynie oraz judykaturze, TK wyeliminował zakres tej normy, który uzależniał dopuszczalność żądania odszkodowania od przesłanki winy funkcjonariusza państwowego. Nie byłoby zapewne wymienionych wyżej wątpliwości, gdyby TK sformułował sentencję orzeczenia w sposób negatywny, tj. uznający za niezgodną z Konstytucją normy art. 417 k.c., która miałaby wprowadzać winę jako jedną z przesłanek odpowiedzialności państwa. Por. też A. Grabowski, B. Naleziński: *Kłopoty z obowiązywaniem...*, *op. cit.*, s. 219 i n. i podana tam literatura na s. 219, przypis 1.

⁶⁷ W tym aspekcie zob. postanowienia o zasadach wykonalności..., por. art. 261 ordynacji podatkowej.

Podobnie jak Konstytucja RP z 1997 r., Konstytucja marcowa w art. 121 także nie wyróżniała indywidualnych rozstrzygnięć jako aktów władzy publicznej, odpowiedzialność za które byłaby ukształtowana szczególnie, poza odesłaniem, zgodnie z którym „przeprowadzenie zasady (odpowiedzialności — M.P.) określają ustawy”, które jednakowoż miały być jej rozwinięciem. W powołanym art. 121 Konstytucji marcowej zawarty był istotny element określający zasadę odpowiedzialności państwa („solidarnie z winnymi organami”), a mianowicie uniezależnienie wniesienia skargi „przeciwko Państwu i przeciwko urzędnikom” od „zezwoleń władzy publicznej”, co miało zastosowanie także do „gmin oraz innych ciał samorządowych i organów tychże”. Jak wynika z powyższego, obok różnic w określeniu materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności w art. 121 Konstytucji marcowej⁶⁸, zawarte tam było postanowienie o niedopuszczalności uzależnienia wniesienia skargi od zezwolenia jakiegokolwiek władzy publicznej, co odnosiło się także do ograniczeń proceduralnych w dochodzeniu odszkodowania. Na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. zagadnienie ingerencji władzy w możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego jest zawarte w art. 77 ust. 2, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Powyższe postanowienie dotyczy także odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem orzeczenie, niezależnie od tego, że w art. 78 Konstytucji zawarta jest zasada dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń wydanych w I instancji (z wyjątkami przewidzianymi w ustawie). Instancyjna kontrola orzeczeń może bowiem zapobiegać powstaniu szkody, ale nie stanowi o jej wykluczeniu.

1.2.3. CHARAKTER POSTĘPOWANIA W SPRAWIE SKARGI O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM ORZECZENIA

Rozważania o przesłankach odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną przez organ władzy publicznej wyznaczają kierunek badania instytucji skargi będącej przedmiotem tego opracowania. Postępowanie w przedmiocie skargi o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem zakończone wydaniem orzeczenia potwierdzającego niezgodność stanowi bowiem także materialną przesłankę dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, a zatem winno realizować konstytucyjne przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej zawarte w art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz nie naruszać zakazu zamknięcia drogi sądowej dla dochodzenia naprawienia szkody zawartego w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

⁶⁸ Na co słusznie wskazuje M. Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, *op. cit.*, s. 5, 6 i przypis 7 na s. 6.

1.2.3.1. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE SKARGI O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM ORZECZENIA A BIEG PRZEDAWNIENTA ROSZCZENIA ODSZKODOWAWCZEGO Z ART. 417¹ § 2 K.C.

Na marginesie głównej problematyki artykułu zwrócić należy uwagę na kwestię związaną z charakterem postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem w kontekście przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z art. 417¹ § 2 k.c. Zgodnie bowiem z art. 442 § 1 zd. 2 k.c., który winien znaleźć zastosowanie, termin przedawnienia upływa w każdym przypadku z upływem 10 lat od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę. Do przypadków odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej nie ma zastosowania art. 442 § 1 zd. 1 k.c., jako że odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego bądź osoby prawnej, której powierzono wykonywanie władzy publicznej, nie jest związana z koniecznością ustalenia konkretnego sprawcy szkody i dowiedzenia się o nim przez poszkodowanego⁶⁹. W tym stanie rzeczy powstaje pytanie o bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, w szczególności o jego przerwę. Można zauważyć, że możliwe jest rozważenie kilku ewentualnych stanowisk. Po pierwsze można by przyjąć, że przedawnienie rozpoczyna bieg z chwilą wydania prawomocnego orzeczenia wyrządzającego szkodę (art. 442 § 1 zd. 2), a jego przerwa następuje z chwilą wytoczenia powództwa odszkodowawczego, a nie ma na to wpływu wszczęcie sprawy o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem. Natomiast wobec regulacji zawartej w art. 417¹ § 2 k.c., która uzależnia naprawienie szkody od stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia, które miałyby być jej przyczyną, rozważenia wymaga możliwość wytoczenia powództwa odszkodowawczego przed rozstrzygnięciem sprawy w przedmiocie skargi o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem. Wszczęcie tego ostatniego postępowania miałyby nastąpić przed, równocześnie bądź po wszczęciu procesu o odszkodowanie. W tych przypadkach pojawia się pytanie o dopuszczalność zawieszenia na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c., tj. ze względu na uzależnienie rozstrzygnięcia sprawy odszkodowawczej od zakończenia postępowania w sprawie stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem⁷⁰ i zachowanie przerwy biegu przedawnienia zgodnie z postanowieniem art. 179 § 2 k.p.c. Wydaje się, że taki pogląd byłby uzasadniony w razie przyjęcia, że postępowanie w sprawie skargi jest postępowaniem cywilnym

⁶⁹ Zob. np. Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski (red.): *Kodeks cywilny...*, *op. cit.*, s. 1117 i n. i podana tam literatura.

⁷⁰ Wskazanie na przypadek wszczęcia postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem po wytoczeniu powództwa odszkodowawczego nie jest wykluczone na gruncie postanowienia art. 177 § 1 pkt 1, bowiem decydujące dla zawieszenia postępowania jest stwierdzenie, że postępowanie prejudycjalne jest w toku w chwili podejmowania decyzji o zawieszeniu postępowania głównego, a nie rozstrzygają chwilę wszczęcia obu postępowań. W tej kwestii zob. np. S. Dmowski (w:) K. Piasecki (red.): *Kodeks postępowania cywilnego*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–505¹⁴*, Warszawa 2006, s. 715.

w rozumieniu art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c., a orzeczenie stwierdzające niezgodność prawomocnego orzeczenia z prawem stanowi materialnoprawną przesłankę zasądzenia roszczenia odszkodowawczego, a nie przesłankę, od której uzależniona jest dopuszczalność wszczęcia procesu odszkodowawczego. W tym ostatnim przypadku pojawiłoby się bowiem niebezpieczeństwo oddalenia powództwa odszkodowawczego jako przedwczesnego, a to w braku rozstrzygnięcia w kwestii zgodności orzeczenia z prawem, na co mogłoby wskazywać sformułowanie art. 417¹ k.c., zgodnie z którym „jej (szkody — M.P.) naprawienia można żądać po stwierdzeniu niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem”. Przytoczone określenie z kodeksu cywilnego mogłoby bowiem wskazywać także na jeszcze inne znaczenie postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a mianowicie takie, zgodnie z którym dopiero pozytywne rozstrzygnięcie w przedmiocie niezgodności orzeczenia z prawem, tj. stwierdzenie tejże niezgodności, powoduje powstanie materialnoprawnego roszczenia o odszkodowanie⁷¹. W tym przypadku jednakże nie można by zasadnie twierdzić, że początkową chwilą biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego jest moment wydania orzeczenia (art. 442 § 1 zd. 2 k.c.), które zostało następnie uznane za niezgodne z prawem, bowiem bieg przedawnienia tego roszczenia nie mógłby rozpocząć się przed momentem jego powstania. Konsekwencją przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym dopiero stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia powoduje powstanie roszczenia odszkodowawczego, byłoby przyjęcie, że bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się z chwilą rozstrzygnięcia o niezgodności orzeczenia z prawem. Jednakże logiczną podstawą takiego wniosku musiałyby być przyjęcie, że zakres roszczenia odszkodowawczego obejmuje szkodę powstałą po jego powstaniu, czyli po chwili stwierdzenia jego niezgodności. Przedstawiona konsekwencja jest niedopuszczalna na gruncie art. 417 i 417¹ k.c. wykładanych zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, która przyznaje prawo do naprawienia szkody wywołanej bezprawnym działaniem władzy publicznej, którym w tym przypadku będzie wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia, a nie dopiero stwierdzenie tej niezgodności. Na podstawie powyższego widać, jakie również znaczenie miało postanowienie art. 121 Konstytucji marcowej, które zabraniało uzależniania powstania roszczenia odszkodowawczego od „zezwoenia władzy publicznej”.

Wskazane wyżej możliwości nie mogą być w zasadzie uznane za uzasadnione biorąc pod uwagę funkcję postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem, a mianowicie jego materialnoprawny skutek jako przesłanki roszczenia odszkodowawczego za bezprawne działanie organu władzy publicznej. Wobec powyższego należy przyjąć, że wszczęcie postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

⁷¹ Tak J. Gudowski: *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem...*, *op. cit.*, s. 6. Autor nie rozważa jednak materialnoprawnych skutków przyjęcia takiego poglądu, np. w zakresie przedawnienia roszczenia odszkodowawczego.

przed wytoczeniem powództwa odszkodowawczego przerywa bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 123 § 1 pkt 1 k.c., jako że stanowi ustawowy wymóg bezpośrednio związany z dochodzeniem odszkodowania, a tym samym może być uznane za czynność dokonaną przed sądem przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia roszczenia. Brak stwierdzenia niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem skutkuje bowiem niedopuszczalnością żądania naprawienia szkody, a zatem wytoczenie sprawy ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest czynnością bezpośrednio związaną z roszczeniem odszkodowawczym, choć formalnie stanowi przedmiot odrębnego postępowania.

1.3. SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA WOBEC „WŁAŚCIWEGO POSTĘPOWANIA” W ROZUMIENIU ART. 417¹ § 2 K.C.

1.3.1. SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM I SKARGA KASACYJNA JAKO ŚRODKI KOMPLEMENTARNE WE „WŁAŚCIWYM POSTĘPOWANIU”

Wprowadzenie do kodeksu postępowania cywilnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nastąpiło wraz z zmianą obowiązującej regulacji dotyczącej kasacji⁷². W zakresie niniejszego opracowania podstawowe znaczenie, oprócz porządkowego wskazania na zmianę nazwy instytucji z kasacji na skargę kasacyjną i zawartą w dziale Va tytułu VI kodeksu postępowania cywilnego, ma zmiana charakteru tego środka zaskarżenia ze zwyczajnego na nadzwyczajny, co miało również nastąpić w celu stworzenia spójnego systemu kontroli legalności orzeczeń dokonywanej przez Sąd Najwyższy⁷³. W uzasadnieniu projektu, twórcy ustawy o zmianie kodeksu cywilnego podkreślają wagę wprowadzenia do kodeksu postępowania cywilnego szczególnego postępowania, które ma być środkiem dla realizacji przesłanki zawartej w art. 417¹ § 2 k.c., tj. właściwego postępowania, w którym

⁷² Zob. ustawa z 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 296). K. Piasekcki (w:) K. Piasecki (red.): *Kodeks postępowania cywilnego...*, t. I, *op. cit.*, s. 1450 i n.

⁷³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie kodeksu postępowania cywilnego — druk sejmowy nr 2696, dostępny na stronie www.sejm.gov.pl, a także w literaturze — K. Piasecki, jak wyżej; J. Gudowski: *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...*, *op. cit.*, s. 5; T. Ereciński: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia* (w:) *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, s. 1009–1010; M. Manowska: *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 20 i n.; J. Mucha: *Nowe regulacje w kodeksie postępowania cywilnego*, cz. I, *Radca Prawny* 2005, nr 2, s. 16–17; P. Pogonowski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...* (cz. II), *op. cit.*, s. 9 i n.; H. Pietrzykowski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...*, *op. cit.*, s. 5–6; J. Jankowski: *Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego z 22 grudnia 2004 r.*, *Monitor Prawniczy* 2005, nr 5, s. 232, 236.

ocenia się zgodność z prawem prawomocnego orzeczenia. Oceniając rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w dziale VIII tytułu VI kodeksu postępowania cywilnego, tj. postanowieniach o skardze na niezgodność orzeczenia z prawem, można wywieść wniosek, że uwadze uszło w zasadzie najważniejsze założenie, które powinno leżeć u podłoża tej regulacji, a mianowicie zapewnienie ochrony konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej, w tym przypadku przez wydanie bezprawnego orzeczenia. Wielokrotnie już zostało podkreślone, że „właściwe postępowanie” stanowi bowiem element materialnoprawnego roszczenia jako przesłanka, od którego uzależnione jest jego skuteczne dochodzenie, a zatem postępowanie w sprawie tej skargi — skoro zostało ukształtowane jako swoiste prejudycjalne⁷⁴ — powinno uwzględniać konieczność merytorycznego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, traktując jednocześnie sprawę w przedmiocie skargi jako dotyczącą oceny materialnoprawnego roszczenia (co zresztą w pewnym zakresie ma miejsce, bowiem ustawodawca uzależnia także dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem od istnienia szkody wywołanej orzeczeniem, które ma podlegać ocenie⁷⁵). Taki charakter przedmiotu postępowania powinien implikować jego przebieg. W tym zakresie na pierwszym planie pojawia się ocena zasadności przyznania kompetencji do rozstrzygania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądowi Najwyższemu, którego zadaniem w systemie ustroju polskiego wymiaru sprawiedliwości jest nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów powszechnych⁷⁶. Postępowanie w sprawie omawianej skargi nie jest bowiem procedurą li tylko kontrolną w sprawie, w której wydano już prawomocne rozstrzygnięcie i nie ma wpływu na treść rozstrzygnięcia sprawy, na gruncie której orzeczenie podlegające kontroli zostało wydane. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia nie jest zatem środkiem jego zaskarżenia (również nadzwyczajnym)⁷⁷, ale jest swoistego rodzaju „materialnoprawnym” przedmiotem postępowania, czego konsekwencją powinno być uwzględnienie gwarancji procesowych związanych z merytorycznym rozpoznaniem sprawy. Natomiast oczywista swoistość tego przedmiotu, tj. orzeczenia sądowego, rodziła konieczność uwzględnienia innych właściwości postępowania, na przykład związanych z systemem ustroju sądownictwa. Nie jest jasny powód, dla którego to Sąd Najwyższy rozstrzygać winien jako jedyna instancja w kwestii przysługiwania roszczenia odszkodowawczego względem państwa, na co wskazuje także samo ukształtowanie formalnych wymogów skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia, a to między innymi obowiązek uprawdopodobnienia istnienia szkody wywołanej bezprawnym orzeczeniem (art. 424⁵

⁷⁴ Co może być uzasadnione ze względu na system kontroli orzeczeń sądowych, ale już wątpliwie ze względu na ocenę przysługiwania roszczenia materialnoprawnego, na które omawiane postępowanie ma bezpośredni wpływ.

⁷⁵ Zob. niżej.

⁷⁶ Zob. W. Sanetra: *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, Przegląd Sądowy 1999, nr 7–8, s. 3 i n.

⁷⁷ Brak takiego charakteru jest powszechnie podkreślany w doktrynie — zob. literatura wymieniona w przypisie 73.

§ 1 pkt 4 k.p.c.) pod rygorem odrzucenia w razie braku tego uprawdopodobnienia (art. 424⁸ § 1 k.p.c.) bądź odmowy przyjęcia do rozpoznania w razie uznania skargi za „oczywiście bezzasadną”, co jest związane także z oceną istnienia szkody (art. 424⁹ k.p.c.), ale również oddalenia skargi, jako że przesłanką dopuszczalności tej skargi jest między innymi szkoda wywołana przez wydanie prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ § 1 k.p.c.). Przedstawione okoliczności wskazują na to, że (również przez ten aspekt) ustawa procesowa ogranicza zapewnienie dwuinstancyjnej kontroli rozstrzygnięcia w sprawie o odszkodowanie za bezprawnie wydane orzeczenie (por. art. 78 Konstytucji), ale także zamyka drogę do rzeczywistej możliwości dochodzenia roszczenia z art. 417¹ § 2 k.c., co stanowi naruszenie postanowienia art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.3.1.1. SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA Z PRAWEM JAKO ŚRODEK NADZWYCZAJNY

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jak wyżej zaznaczyłam, nie jest odrębnym środkiem zaskarżenia orzeczenia, ale została uregulowana w kodeksie postępowania cywilnego jako (inny) środek nadzwyczajny, tj. nieprzysługujący od wszystkich prawomocnych orzeczeń, ale co do zasady od tych, które zostały wydane na skutek kontroli orzeczeń podlegających zaskarżeniu na zasadach określonych w ustawie⁷⁸. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na rosnący stopień ograniczenia przedmiotowego zakresu kontroli orzeczeń zawarty w ustawie procesowej (art. 424¹ k.p.c.) względem regulacji zawartej w kodeksie cywilnym (art. 417¹ § 2 k.c.) wyznaczającej zakres odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkodę wyrządzoną przez bezprawne orzeczenie, a tym bardziej względem art. 77 Konstytucji, który *expressis verbis* nie zawiera przedmiotowego ograniczenia. Postanowienie art. 417¹ § 2 k.c., wyznaczając przesłanki odpowiedzialności jako zdarzenie, z którego szkoda wynikła, podaje wydanie prawomocnego orzeczenia, natomiast bezprawność tego orzeczenia winna być stwierdzona we „właściwym postępowaniu”. Na podstawie powyższego można zatem twierdzić, że roszczenie odszkodowawcze na gruncie kodeksu cywilnego przysługuje w razie istnienia szkody wynikłej z wydania orzeczenia, które jest prawomocne, co należy rozumieć zgodnie z art. 363 § 1 k.p.c. jako orzeczenie, od którego nie przysługuje środek odwoławczy albo inny środek zaskarżenia⁷⁹. Wśród środków odwoławczych wskazać należy na apelację od wyroku (art. 367 k.p.c.) bądź postanowienia (w postępowaniu nieprocesowym — art. 518 k.p.c.) sądu I instancji, zażalenie na postanowienie sądu I instancji (art. 394 k.p.c. oraz przepisy szczególne w regulacji postępowania nieprocesowego). Nato-

⁷⁸ Z dwoma wyjątkami omówionymi niżej.

⁷⁹ Zob. np. K. Piasecki (w:) K. Piasecki: *Kodeks postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 1323–1326 i podana tam literatura.

miast jako inne środki zaskarżenia występują: zarzuty od nakazu zapłaty (art. 493 k.p.c.), sprzeciw od nakazu zapłaty (art. 502 k.p.c.), sprzeciw od wyroku zaocznego. Jednakowoż istotą prawomocności jest zakończenie merytorycznego rozpoznawania sprawy i postępowania w danej sprawie, co skutkuje stanem tzw. powagi rzeczy osądzonej, wiążącej mocy orzeczenia. Prawomocność może być zatem związana z wydaniem orzeczenia przez sąd II instancji bądź z orzeczeniem sądu I instancji, od którego nie przysługuje tzw. zwyczajny środek zaskarżenia ze względu na niedopuszczalność zaskarżenia wynikającą z ustawy bądź brak zaskarżenia orzeczenia przez stronę bądź inny uprawniony podmiot. Z art. 417¹ § 2 k.c. wynika, że właściwym postępowaniem w rozumieniu wymienionego wyżej postanowienia jest każde — dotyczące prawomocnego orzeczenia, w którym następuje ocena jego legalności oraz konieczność istnienia takiego postępowania, w którym taka ocena mogłaby zostać dokonana. Od tej ostatniej okoliczności jest bowiem uzależnione roszczenie odszkodowawcze przysługujące względem państwa (gwarantowane postanowieniem art. 77 Konstytucji). W tym kontekście wątpliwości wywołuje zakres postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ze względu na jego stosunek do innych postępowań, które mogą zostać uznane za właściwe w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została bowiem wieloaspektowo ograniczona, a to formalnie — do orzeczeń wydanych przez sąd II instancji kończących postępowanie w sprawie oraz gdy zmiana lub uchylenie orzeczenia nie jest i nie było możliwe w drodze przysługujących środków prawnych, a także merytorycznie — do orzeczeń, z których wydaniem związane jest powstanie szkody⁸⁰. Pierwsza z wyżej wymienionych przesłanek opiera się na założeniu, zgodnie z którym uczestnicy postępowania winni zaskarżyć orzeczenie w razie, gdy środek zaskarżenia im przysługuje, a zatem to na nich zostaje przesunięty ciężar ochrony swoich interesów i zapewnienia zgodności z prawem orzeczenia w ramach zagwarantowanej w Konstytucji oraz kodeksie postępowania cywilnego kontroli instancyjnej. Natomiast w braku działania osoby (bądź podjętego na jej rzecz), której wyrządzona została szkoda bezprawnym orzeczeniem, zostaje wyłączona odpowiedzialność odszkodowawcza państwa. Wyjątek w zakresie obowiązku stron zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji, od którego ustawa przewiduje odpowiedni środek, od którego uzależniona jest dopuszczalność omawianej skargi, stanowią przypadki naruszenia zasad porządku prawnego bądź konstytucyjnych wolności albo praw człowieka lub obywatela, co pomijając trudności z określeniem zakresu wskazanych zasad porządku prawnego i ich charakteru (poza intuicyjnym ich rozumieniem bądź poprzez odwołanie do Konstytucji, co może się spotkać ze słusznym zarzutem niedookreślenia bądź nieuzasadnionego ograniczenia), wskazuje na to, że ustawa procesowa różnicuje w rezultacie dopuszczalność dochodzenia roszczenia odszkodowaw-

⁸⁰ O ograniczeniu merytorycznym i jego skutkach była już mowa wyżej.

czego w zależności od wagi naruszenia, które może zostać stwierdzone w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, czego nie czyni Konstytucja przyznając uprawnienie do naprawienia szkody za każde niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, sankcjonując tym samym obowiązek władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa. O ile jednakże przedstawiony wyżej wyjątek, pomimo niejasnego określenia, mógłby zostać usprawiedliwiony charakterem postępowania cywilnego i systemem gwarancji kontroli orzeczeń, o tyle poważniejsze wątpliwości dotyczą pozostałego zakresu ograniczenia dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postaci obowiązku skorzystania przez stronę z innych dopuszczalnych środków prawnych, które w danej sprawie przysługują. Podobny skutek ma także uzależnienie dopuszczalności skargi w wypadku wyjątkowym z art. 424¹ § 2 k.p.c. od niemożliwości zaskarżenia orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych. Uzasadnienia dla takiego rozwiązania poszukuje się w założeniu, że „obowiązkiem strony (obywatela) jest wykorzystanie wszystkich istniejących narzędzi procesowych i dopiero ich bezskuteczność może — w wypadku wystąpienia szkody — uzasadniać odpowiedzialność państwa”⁸¹. Z przytoczonego stwierdzenia wywieść można wniosek o wyjątkowym charakterze odpowiedzialności państwa w zakresie wydawanych orzeczeń, co stanowi odwrócenie konstytucyjnej zasady (a nie wyjątku) tej odpowiedzialności, której ograniczenie może nastąpić tylko zgodnie z przesłankami określonymi w konstytucji. Natomiast odwołanie do innych środków prawnych — wszystkich, które w danej sprawie potencjalnie przysługują, i ustanowienie obowiązku skorzystania z nich przez stronę (pod rygorem odrzucenia skargi na podstawie art. 424⁸ k.p.c.) może skutkować wyłączeniem odpowiedzialności państwa, zwłaszcza ze względu na regulację tychże środków prawnych, do których przede wszystkim należy skarga kasacyjna, skarga o wznowienie postępowania czy szczególne środki przysługujące w postępowaniu nieprocesowym. Środki prawne, do których odsyła w tym zakresie postanowienie art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c., mają bowiem charakter nadzwyczajny⁸², nie tylko w znaczeniu, że przysługują od orzeczeń prawomocnych, ale zróżnicowane są podstawy ich dopuszczalności, a przysługują nie ze względu na prywatny interes strony i gwarancję jego ochrony, ale ze względu na potrzebę wyeliminowania z porządku prawnego drastycznie wadliwych orzeczeń bądź innych celów wymiaru sprawiedliwości. W tym znaczeniu trudno jest uznać za zasadne ukształtowanie systemu nadzwyczajnej kontroli legalności orzeczeń jako złożonego ze środków komplementarnych na zasadzie pierwszeństwa jednych nad innymi oraz wykluczania. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzecz-

⁸¹ Tak w uzasadnieniu projektu ustawy, druk sejmowy nr 2696, s. 2. Zob. też T. Ereciński: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...*, *op. cit.*, s. 1009–1110.

⁸² Taki charakter nadany został kasacji ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r., której nazwę zmieniono na skargę kasacyjną.

nia powinna być bowiem środkiem prawnym zapewniającym ocenę legalności orzeczenia pod kątem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, a nie środkiem szczególnie nadzwyczajnym, którego ukształtowanie stwarza w zasadzie pozór dostępu do sądu w zakresie wymaganym przez postanowienie art. 417¹ § 2 k.c. odwołujące się do „właściwego postępowania” oceniającego legalność orzeczenia. Wprost spod kontroli wyłączone są orzeczenia Sądu Najwyższego, co nie znajduje także uzasadnienia w postanowieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji⁸³.

Sąd Najwyższy wypowiedział się w przedmiocie dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w kontekście jej dopuszczalności ze względu na zakres intertemporalny. Postanowieniem z 12 lipca 2005 r.⁸⁴ Sąd Najwyższy odrzucił skargę dotyczącą prawomocnego orzeczenia wydanego przed 1 września 2004 r. Ta ostatnia data to dzień wejścia w życie nowelizacji kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r., którą wprowadzone zostało „właściwe postępowanie” jako przesłanka roszczenia odszkodowawczego określona w art. 417¹ § 2 k.c. Sąd Najwyższy przyjął, że instytucja skargi jest powiązana z regulacją materialnoprawną i w tym zakresie winna być stosowana do oceny zdarzeń prawnych, dla których ustawa wymaga wszczęcia „właściwego postępowania”, niezależnie od okoliczności, że ustawa nowelizująca kodeks postępowania cywilnego wprowadzając tryb postępowania w sprawie ze skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem weszła w życie 5 lutego 2005 r. i nie zawiera szczególnego rozwiązania kwestii przejściowej. Jednocześnie Sąd Najwyższy stwierdził, że w zakresie czasowej dopuszczalności skargi nie ma znaczenia postanowienie art. 424⁶ k.p.c., zgodnie z którym skargę można wnieść w terminie dwóch lat od uprawomocnienia się niezgodnego z prawem orzeczenia. Sąd Najwyższy nie podjął natomiast kwestii zastosowania instytucji skargi do orzeczeń, które wprawdzie zostały wydane przed 1 września 2004 r., ale uprawomocniły się już po tej dacie. *Lege non distinguente* należałoby przyjąć, że rozstrzygający jest moment zdarzenia, które wywołało szkodę, tj. chwila wydania orzeczenia niezgodnego z prawem, z którym powstało roszczenie o jej naprawienie⁸⁵, co oznaczałoby stosowanie przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa obowiązujących przed dniem wejścia w życie nowelizacji kodeksu cywilnego⁸⁶.

⁸³ Zob. niżej — w zakresie prawa wspólnotowego.

⁸⁴ I CNP 1/05, OSNC 2006, nr 1, poz. 15.

⁸⁵ Zob. jednak niżej na temat rozbieżności w kwestii powstania roszczenia odszkodowawczego z art. 417¹ § 2 k.c.

⁸⁶ Nie sposób nie zauważyć różnicy czasowej pomiędzy wejściem w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. (tj. 1 września 2004 r.), która wprowadziła do kodeksu cywilnego „właściwe postępowanie”, od wyczerpania którego uzależnione zostało dochodzenie roszczenia odszkodowawczego, a wejściem w życie ustawy z 22 grudnia 2004 r. (tj. 5 lutego 2005 r.), która w zakresie dotyczącym orzeczeń sądowych taki tryb wprowadziła. Taki stan prawny, w praktyce uniemożliwiający dochodzenie roszczenia odszkodowawczego w okresie pomiędzy wejściem w życie obu ustaw, mógł przyczynić się co najmniej do wysokości szkody. Natomiast dla sprawy rozstrzyganej przed SN zasadnicze znaczenie ma skutek odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia objętego jej przedmiotem (niezależnie od bezzasadnie sformułowanego w niej wniosku przez stronę skarżącą, tj. obok stwierdzenia niezgodności — żądanie „uchyle-

Dalsze rozważania zostaną skoncentrowane głównie na relacji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej ze względu na ocenę ich charakteru jako środka ochrony uprawnienia do odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem.

1.3.1.2. SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA A SKARGA KASACYJNA

Relacja obu skarg jest zaznaczona w regulacji kodeksu postępowania cywilnego w odniesieniu do kilku kwestii. Z jednej strony skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przyznaje się charakter instytucji odrębnej od skargi kasacyjnej, ze względu na różny charakter prawny, a mianowicie, że pierwsza nie stanowi środka kontroli orzeczenia powodującego możliwość jego wzruszenia i nie wpływa na jego moc wiążącą, a druga jest środkiem zaskarżenia orzeczenia, chociaż nadzwyczajnym, i jej rozpoznanie może doprowadzić do skasowania (art. 398¹⁵ k.p.c.) bądź zmiany (art. 398¹⁶ k.p.c.) prawomocnego orzeczenia. Wykluczający charakter obu instytucji został podkreślony także w art. 424¹ § 3 k.p.c., zgodnie z którym wniesienie skargi kasacyjnej wyłącza dopuszczalność wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a orzeczenie Sądu Najwyższego traktowane jest jak orzeczenie wydane w sprawie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Natomiast powiązanie obu instytucji zostało ustanowione na poziomie proceduralnym poprzez odesłanie zawarte w art. 424¹² k.p.c. do postanowień o skardze kasacyjnej w kwestiach nieuregulowanych odmiennie w dziale o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Takie ustawowe ukształtowanie relacji obu skarg wymaga oceny pod kątem spełniania przez nie wymogów zapewniających realną możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od państwa. Przyznanie bowiem pierwszeństwa w zastosowaniu skargi kasacyjnej powinno rodzić domniemanie, że jej regulacja odpowiada charakterowi skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ze względu na jej cel, którym winno być zapewnienie efektywnego postępowania dotyczącego oceny zgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które jest podstawową

nia go (orzeczenia — M.P.) wraz z wyrokiem Sądu I instancji i odrzucenie pozwu”), w kwestii którego SN nie wyraził stanowiska w uzasadnieniu orzeczenia. Zasadniczo bowiem odrzucenie skargi może powodować zamknięcie drogi dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. W tym zaś przypadku przyjęcie takiej konsekwencji dla skarżącego nie znajduje uzasadnienia, skoro wszczęcie trybu postępowania ze skargi przed SN nie było ustawowo wymagane. Z drugiej strony powyższe oznacza konieczność uznania bezskuteczności orzeczenia SN dla możliwości dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przez stronę skarżącą, w tym ze względu na przerwę biegu jego przedawnienia, skoro zastosowanie w tej sprawie miałyby mieć art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r.

przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej państwa⁸⁷. Twórcy projektu ustawy, w jego uzasadnieniu, podkreślają bowiem, że przyjęta regulacja tworzy spójny i dopełniający się system kontroli orzeczeń sądowych⁸⁸.

1.3.1.2.1. ZAKRES DOPUSZCZALNOŚCI SKARGI O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM ORZECZENIA A PODSTAWY SKARGI KASACYJNEJ

W pierwszym rzędzie rozważyć należy zakres zastosowania obu skarg ze względu na podstawy ich dopuszczalności⁸⁹. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może zostać oparta na naruszeniu prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały szkodę (art. 424⁴ k.p.c.). Istotne jest zatem zarzucenie wydanemu orzeczeniu naruszenia któregośkolwiek rodzaju i wskazanie, że wydanie orzeczenia z tego względu bezprawnego wywołało szkodę, która w skardze winna zostać uprawdopodobniona — jako przesłanka formalna skargi (art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c.) — pod rygorem odrzucenia (art. 424⁸ § 1 k.p.c.). Podstawy skargi kasacyjnej co do zasady⁹⁰ zostały określone jako naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię bądź niewłaściwe zastosowanie lub naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 k.p.c.). O ile w zakresie podstawy związanej z naruszeniem prawa materialnego sformułowania przepisów regulujących obie skargi wyrażają podobną treść i tym samym zakres, to przy podstawie związanej z naruszeniem prawa procesowego skarga kasacyjna, jak wynika z powyższego, winna być oparta na wskazaniu naruszenia, które miało istotny wpływ na wynik sprawy⁹¹. Do Sądu Najwyższego należy ocena, czy normy prawa procesowego zostały naruszone i czy to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, zaś od tej oceny uzależnione jest uwzględnienie skargi kasacyjnej, co dopiero może doprowadzić do wydania orzeczenia, które mogłoby zostać uznane za stwierdzające niezgodność z prawem orzeczenia zaskarżonego i otwierać drogę do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. W postępo-

⁸⁷ Por. K. Piasecki (w:) K. Piasecki: *Kodeks postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 1571–1572; T. Ereciński: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...*, *op. cit.*, s. 1110; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, *op. cit.*, s. 256.

⁸⁸ Zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2696, s. 3.

⁸⁹ Poza zakresem porównania pozostają zagadnienia związane tylko ze skargą kasacyjną, jak bowiem wskazano wyżej, w tych sprawach, w których *ex lege* wyłączona została dopuszczalność wniesienia skargi kasacyjnej (zob. art. 398² k.p.c.), stronie przysługuje uprawnienie do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

⁹⁰ Z ograniczeniem zakresu w razie, gdy skargę kasacyjną wnosi Prokurator Generalny bądź Rzecznik Praw Obywatelskich — zob. art. 398³ § 2 k.p.c.

⁹¹ O interpretacji tej przesłanki — zob. np. K. Piasecki (w:) K. Piasecki (red.): *Kodeks postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 1483–1486.

waniu ze skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy nie rozpatruje kwestii istnienia szkody wywołanej zaskarżonym orzeczeniem, co ma zasadnicze znaczenie i w niektórych przypadkach może być okolicznością przesądzającą dla stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia, w którym nie waga naruszenia, ale jego skutek w postaci szkody jest rozstrzygający. Obie skargi nie mogą być natomiast oparte na zarzutach dotyczących ustalenia faktów i oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c., art. 424⁴ *in fine* k.p.c.)⁹². Do zakresu powyższego zakazu nie należy jednakże ocena przesłanek, na podstawie których zostały dokonane określone ustalenia faktyczne w sprawie, które są zawarte w przepisach prawa materialnego, a także ocena przesłanek, na podstawie których zostały przeprowadzone bądź nie były przeprowadzone dowody w sprawie, jak również kryteriów oceny dowodów⁹³.

1.3.1.2.2. PRZEDSĄD W POSTĘPOWANIU ZE SKARGI KASACYJNEJ I W POSTĘPOWANIU ZE SKARGI O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

Najbardziej doniosłe w skutkach jest powiązanie skargi kasacyjnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia instytucją tzw. przedsądu oraz odesłaniem do przepisów postępowania ze skargi kasacyjnej w razie braku bądź odmiennej regulacji postępowania w sprawie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹² k.p.c.). W zakresie rozważań o procesowej instytucji przedsądu ocenie podlegać będzie wprowadzenie tej instytucji do postępowania w sprawie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem i jego swoistego trybu oraz rola i tryb przedsądu w postępowaniu ze skargi kasacyjnej w kontekście przesłanki „właściwego postępowania” z art. 417¹ § 2 k.c. Powyższe ma szczególne znaczenie zwłaszcza w kontekście rozwiązania zawartego w art. 424¹ § 3 k.p.c., który wyłącza dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, w stosunku do którego wniesiona została skarga kasacyjna (a z kolei niewniesienie skargi kasacyjnej, w razie jej przysługiwania, wyłącza także dopuszczalność wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia).

⁹² Por. niżej w zakresie prawa wspólnotowego.

⁹³ Por. K. Piasecki (w:) K. Piasecki (red.): *Kodeks postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 1486–1491 oraz 1575. Wprowadzenie przedstawionego wyłączenia ma swoje źródło w praktyce orzeczniczej SN, często jednakowoż ze względu na niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa materialnego, które zawiera wyraźne postanowienia dotyczące przesłanek ustalania i oceny pewnych okoliczności faktycznych, którymi sądy rozpoznające sprawę są związane, i zasadna jest kontrola stosowania przez nie norm prawnych w tym zakresie (zob. np. art. 65 k.c. dotyczący zasad wykładni oświadczenia woli, ale także art. 361 k.c. dotyczący ustalenia wysokości szkody). Zob. wybrane orzecznictwo SN i jego ewolucja w tym zakresie — M. Pecyna (w:) F. Zoll (red.): *Casebook. Zbiór orzeczeń sądowych do zajęć z prawa cywilnego. Część ogólna*, Zakamycze 2006, s. 176–193 i podana tam literatura. Por. niżej w zakresie prawa wspólnotowego.

Ratio legis wprowadzenia do postępowania cywilnego przed Sądem Najwyższym instytucji i trybu przedsądu jest wspólne dla obu skarg (przed nowelizacją kodeksu postępowania cywilnego z grudnia 2004 r. — dla kasacji), tj. ograniczenie dopływu spraw do rozpoznania przez Sąd Najwyższy w celu zniwelowania istniejącego oraz zapobieżenia przysłemu nadmiernemu „obciążeniu” Sądu Najwyższego⁹⁴. Biorąc natomiast pod uwagę konieczność realizacji przez ustawę postanowienia art. 77 ust. 2 Konstytucji, tj. nienaruszenia zakazu zamykania przez ustawę drogi sądowej do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego z art. 77 ust. 1 Konstytucji, wskazane wyżej uzasadnienie przedsądu jest niedoniosłe, a nawet niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 424⁹ k.p.c. Sąd Najwyższy jest władny odmówić przyjęcia skargi do rozpoznania, jeżeli jest ona oczywiście bezzasadna, a do rozpatrywania tego aspektu skargi dojdzie oczywiście wyłącznie wtedy, gdy Sąd Najwyższy z któregośkolwiek powodu wskazanego w art. 424⁸ k.p.c. skargi nie odrzuci. Także ukształtowanie trybu związanego ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia odpowiednio do zasad wnoszenia skargi kasacyjnej i rozpoznawania spraw przez Sąd Najwyższy powoduje znaczne ograniczenie dochodzenia roszczenia odszkodowawczego z tytułu odpowiedzialności państwa, tym bardziej że jest to dopiero postępowanie prejudycjalne względem postępowania w sprawie o odszkodowanie.

Przed właściwą oceną charakteru przedsądu należy zasygnalizować, jak wygląda tryb tego postępowania. Na gruncie regulacji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sąd Najwyższy wydaje orzeczenie o odmowie skargi do rozpoznania, natomiast nie wydaje orzeczenia w sprawie przyjęcia tejże skargi (art. 424⁹ k.p.c.). Powyższe zasady działania Sądu Najwyższego obowiązywały w przypadku kasacji do chwili wejścia w życie noweli kodeksu postępowania cywilnego i wprowadzenia skargi kasacyjnej, względem której Sąd Najwyższy wydaje orzeczenie zarówno o jej przyjęciu do rozpoznania, jak i o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania (art. 398⁹ § 2 k.p.c.). Formą orzeczenia w trybie rozpoznawania obu skarg w ramach przedsądu jest postanowienie (niezaskarżalne), wydawane przez jednego sędziego na posiedzeniu niejawnym (art. 398⁹ § 2 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁰ k.p.c. — dla skargi kasacyjnej; art. 398⁹ § 2 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁰ k.p.c. w zw. z art. 424¹² k.p.c. — dla skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 398⁹ § 2 k.p.c. postanowienie wydane w przedsądzie nie wymaga pisemnego uzasadnienia.

Rozważania o charakterze prawnym oraz trybie przedsądu na tle obecnej regulacji kodeksu postępowania cywilnego, zarówno w postępowaniu ze skargi kasacyj-

⁹⁴ Wskazują na takie uzasadnienie: K. Piasecki (w:) K. Piasecki (red.): *Kodeks postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 1504 i 1580; T. Ereciński: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...*, *op. cit.*, s. 1007, a także w uzasadnieniu projektu ustawy — druk sejmowy nr 2696, s. 5 i 7, zgodnie z którym: „Szybkiemu załatwieniu będzie również służyć możliwość nieprzyjęcia przez Sąd Najwyższy do rozpoznania skargi oczywiście bezzasadnej”.

nej, jak i ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia — z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej ochrony prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej mogą zostać oparte na dokonanej ocenie tej instytucji, z tym że na gruncie uregulowania kasacji, tj. stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy z 22 grudnia 2004 r., tzn. 5 i 6 lutego 2005 r., zawartej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r.⁹⁵ W wydanym wyroku, Trybunał Konstytucyjny, który procedował w sprawie z połączonych do wspólnego rozpoznania kilku skarg konstytucyjnych, w zakresie zgodności zaskarżonego między innymi ówczesnego art. 393 k.p.c., art. 393³ § 1 pkt 3 między innymi z art. 2, 45, 77 ust. 2 w zw. z art. 78, 176 Konstytucji nie wypowiedział się merytorycznie w wyroku, bowiem postępowanie w tym zakresie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Na uzasadnienie takiego formalnego rozstrzygnięcia w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego powołano nieobowiązujące zaskarżonych przepisów w chwili wydawania orzeczenia, co zgodnie z postanowieniem art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wymagać miało umorzenia postępowania. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się bowiem w zgłoszonych zarzutach konieczności kontynuacji oceny konstytucyjności przepisów ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw, na co zezwala art. 39 ust. 3 wymienionej wyżej ustawy, a także postanowienie art. 190 ust. 4 Konstytucji, który w razie uwzględnienia skargi przez Trybunał Konstytucyjny stanowi podstawę do wzruszenia orzeczeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, ale przede wszystkim dlatego, że zgodnie z art. 3 ustawy z 22 grudnia 2004 r., do złożenia i rozpoznania kasacji od orzeczenia wydanego przed wejściem w życie ustawy, a także do odmowy przyjęcia jej do rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe. Na poparcie stanowiska Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zarzuty przedstawione w skargach w istocie nie dotyczyły kwestionowanych przepisów, ale — zdaniem Trybunału — niekonstytucyjnej praktyki ich stosowania. Natomiast zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego praktyka stosowania może zostać oceniona pod kątem jej konstytucyjności, jeżeli jest jednolita⁹⁶, czego Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym postępowaniu nie stwierdził.

Powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego⁹⁷ jest znaczący nie tylko ze względu na kontrowersyjną formalną ocenę kompetencji do wydania orzeczenia merytorycznego w rozpoznawanej sprawie, ale także na zawartą jednak ocenę przedsądu w uza-

⁹⁵ SK 26/02, OTK 29/3/A/2005, sentencja ogłoszona 25 kwietnia 2005 r. w Dz.U. Nr 68, poz. 609. Przytoczona opinia może prowadzić do wniosku albo o braku dokładnego przestudiowania projektu ocenianej ustawy wraz z jego uzasadnieniem, albo (co jest mniej akceptowalne) o niepełnej znajomości kryterium oceny, tj. prawa europejskiego w tym zakresie.

⁹⁶ Zob. uzasadnienie omawianego wyroku TK, s. 31–32.

⁹⁷ Zob. też P. Pogonowski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym. Problemy podstawowe (cz. II)*, Rejent 2005, nr 11, s. 15.

sadnieniu wyroku (ze względu na skutek w postaci odmowy przyjęcia kasacji do rozpoznania oraz w postaci odrzucenia kasacji z powodu braku bądź niewłaściwego uzasadnienia przyjęcia kasacji do rozpoznania), choć bez nadania jej mocy wiążącej, w czym można zauważyć niespójność przyjętego stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto poważnych argumentów za pewnym rozdziwieniem w spójności stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dostarcza fakt, że względem wydanego wyroku zdanie odrębne zgłosiło czterech sędziów (z pełnego składu TK orzekającego w sprawie), podając na ich uzasadnienie rozbieżne od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ale zasadne oceny w zakresie merytorycznym sprawy, tj. przedsądu, oraz formalnym, tj. postanowienia o umorzeniu postępowania w tym zakresie.

Istotne wątpliwości budzi orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie umorzenia postępowania i brak oceny konstytucyjności postanowień wskazanych w skargach z powołaniem się na stanowisko, że skarżący zarzucali niekonstytucyjność praktyki ich stosowania⁹⁸. Przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, niezrozumiały ze względu na zarzuty skarg oraz ich uzasadnienie, w których kwestionowano zgodność z konstytucją norm określających instytucję przedsądu z powołaniem się na tzw. praktykę stosowania prawa, budzi także wątpliwości z powodów esencjonalnych. Nie jest bowiem jasne wyodrębnienie przez Trybunał Konstytucyjny oceny przepisów od praktyki stosowania prawa, bowiem Trybunał Konstytucyjny winien oceniać między innymi zgodność norm aktów niższego rzędu z normami konstytucyjnymi, a powołana praktyka stosowania prawa nie stanowi kategorii odrębnej od wykładni przepisów prawnych i wywodzenia z nich norm prawnych, na podstawie których oparte są określone rozstrzygnięcia. Wobec powyższego, skoro podstawą oceny Trybunału Konstytucyjnego powinny być normy prawne, które zostały wyinterpretowane z określonych przepisów prawnych, zaś kryterium oceny stanowią normy konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny jest władny ocenić, które z norm wywiedzionych z przepisów prawnych są zgodne bądź niezgodne z konstytucją⁹⁹.

1.3.1.2.3. PRZEDSĄD A FUNKCJA „WŁAŚCIWEGO POSTĘPOWANIA” Z ART. 417¹ § 2 K.C.

Dla tego opracowania istotne znaczenie ma oczywiście ocena instytucji i trybu przedsądu na tle obecnie obowiązujących przepisów o skardze kasacyjnej ze względu na funkcję „właściwego postępowania” określonego w art. 417¹ § 2 k.c. (w zgodzie

⁹⁸ Zob. zdanie odrębne sędziów TK: T. Dębowskiej–Romanowskiej (uzasadnienie wyroku TK, s. 39), A. Jamroza (uzasadnienie wyroku TK, s. 42), M. Zdyba (uzasadnienie wyroku TK, s. 45), B. Zdziennickiego (uzasadnienie wyroku TK, s. 50).

⁹⁹ W sprawie rozpoznawanej przed TK zaskarżone zostały normy ustawowe, zaś praktyka, na którą wskazuje TK jako niepodlegającą ocenie, stanowiła argumentację opartą m.in. na pokazaniu skutków określonej regulacji. Szersze rozpatrywanie orzeczenia TK nie jest związane z przedmiotem niniejszego opracowania.

z art. 77 Konstytucji), a także ocena wyżej wymienionych zagadnień na tle skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jednakże zasadne jest odwołanie się do uzasadnienia omawianego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ jest w nim zawarta analiza przesłanek, na których przedsąd jest oparty, w tym ze względu na zwyczajny charakter środka zaskarżenia, którym była kasacja. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zmiana stanu prawnego, polegająca na uznaniu skargi kasacyjnej za nadzwyczajny środek prawny, powoduje także zmianę oceny przedsądu, ze względu na zmianę „marginesu swobody kształtowania przesłanek przedsądu”¹⁰⁰ i zaznacza, że ocena zawarta w przedstawianym orzeczeniu nie może być traktowana jako „miarodajna wypowiedź w kwestii kasacji i przedsądu ukształtowanych w przepisach obecnie obowiązujących”¹⁰¹. Jednakowoż nie jest jasny w tym zakresie pogląd Trybunału Konstytucyjnego o potrzebie szczególnej różnicy traktowania dawnej kasacji i obecnej skargi kasacyjnej w kontekście przedsądu, bowiem sam nadzwyczajny charakter środka zaskarżenia nie daje podstaw do jego uregulowania w sposób sprzeczny z gwarancjami zawartymi w normach konstytucyjnych, a z tego punktu widzenia skutki obowiązującej regulacji prawnej są w zasadzie takie same jak przed nowelizacją kodeksu postępowania cywilnego. Wprowadzenie przedsądu w dużym stopniu charakteryzowało kasację, a teraz charakteryzuje skargę kasacyjną jako środek nadzwyczajny, nie tylko w przyjętym procesowym znaczeniu, ale przede wszystkim odrywa ten środek zaskarżenia od interesu strony bądź innego interesu reprezentowanego przez inny podmiot uprawniony do wniesienia zarówno kasacji, jak i skargi kasacyjnej, który ten środek wnosi, a wprowadzony został ze względu na nieskuteczność innych ograniczeń w szeroko rozumianym dostępie do tych środków prawnych.

1.3.1.2.3.1. PRZEDSĄD W ŚWIETLE ZASAD KONSTYTUCYJNYCH

W zakresie dotyczącym instytucji i trybu przedsądu, mając na uwadze ostateczne niemerytoryczne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, należy zwrócić uwagę na kryteria, tj. normy konstytucyjne, z którymi były weryfikowane zakwestionowane w skargach postanowienia o przedsądzie, a mianowicie między innymi zasada zaufania (art. 2 Konstytucji) oraz prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), natomiast Trybunał Konstytucyjny podtrzymał tezę wyrażaną wielokrotnie w orzecznictwie o nieprzywydywaniu przez Konstytucję prawa do kasacji, jako że Konstytucja gwarantuje co najmniej dwuinstancyjny system rozpoznawania sporów, a nie stanowi o powszechnym dostępie do III instancji. Istnienie wskazanej III instancji jest zatem

¹⁰⁰ Zob. uzasadnienie wyroku TK, s. 16.

¹⁰¹ Zob. uzasadnienie wyroku TK, s. 17.

uzależnione od woli ustawodawcy¹⁰². Przyjęcie tego ostatniego stanowiska nie stanowi jednakże zwolnienia regulacji wprowadzonego środka zaskarżenia od zgodności z normami konstytucyjnymi, które dotyczą gwarancji realizowanych w trybie postępowania przed sądami, w tym Sądem Najwyższym, a z punktu widzenia *ratio legis* „właściwego postępowania” — gwarancji zawartej w art. 77 Konstytucji.

W przedstawionym zakresie przedsąd w postępowaniu ze skargi kasacyjnej nie spełnia wyżej wymienionych gwarancji konstytucyjnych, a przede wszystkim jest instytucją zamykającą drogę do roszczenia odszkodowawczego w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. i art. 77 ust. 1 Konstytucji, a zatem narusza zakaz z art. 77 ust. 2 Konstytucji, a charakter skargi konstytucyjnej jako środka nadzwyczajnego nie służy wskazanej niezgodności.

Przedsąd został bowiem wprowadzony i utrzymał się także w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako swista blokada dostępu do Sądu Najwyższego w celu likwidacji zaległości w rozpoznawaniu spraw, ale, niestety, bez należytego uwzględnienia konstytucyjnych gwarancji. Instytucja przedsądu w postępowaniu ze skargi kasacyjnej polega na przyznaniu dyskrecjonalnej władzy jednego sędziego do przyjęcia bądź odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Orzeczenie w powyższej decyzji zapada w formie postanowienia na posiedzeniu niejawnym. Natomiast kryteria, od których ustawa uzależnia przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, zostały ustalone jako: istotne zagadnienie prawne występujące w sprawie, potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości bądź wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, nieważność postępowania bądź oczywiste uzasadnienie skargi (tak według art. 398⁹ k.p.c.). Z wymienionych wyżej przesłanek, tylko jedna jest weryfikowalna na gruncie kodeksu postępowania cywilnego, tj. nieważność postępowania określona w art. 379 k.p.c. Natomiast pozostałe są uzależnione wyłącznie od zapatrywania sędziego orzekającego w przedsądzie. Strona posiada jedynie możliwość przekonania sądu do przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w obligatoryjnej treści skargi, tj. w przedstawieniu uzasadnienia przyjęcia skargi do rozpoznania (która to możliwość, jak wyżej wskazano, jest jednocześnie obowiązkiem wnoszącego skargę pod rygorem jej odrzucenia). W obowiązującym modelu skargi kasacyjnej ogólną i zasadniczą przesłanką przyjęcia skargi do rozpoznania jest wykazanie przez wnoszącego ten środek zaskarżenia o potrzebie ochrony interesów o charakterze publicznoprawnym związanych z nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego nad orzecznictwem sądów powszechnych. Jak wynika z powyższego, nie ma znaczenia interes indywidualny strony, która to przecież postępowanie przed Sądem Najwyższym inicjuje i również ponosi jego koszty, a jedynie wykazanie oczywistej zasadności skargi i przyjęcie tej

¹⁰² Zob. z licznych orzeczeń: wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143; postanowienie z 15 grudnia 1999 r., Ts 111/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 23. Zob. także uzasadnienie omawianego wyroku TK z 31 marca 2005 r., s. 23 i podane tam orzecznictwo TK.

argumentacji przez sąd badający skargę kasacyjną w przedsądzie może doprowadzić do rozważenia interesu indywidualnego. Takie postępowanie *quasi*-inkwizycyjne Sądu Najwyższego nie podlega żadnej kontroli, bowiem orzeczenie wydawane w przedsądzie, po nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego z 22 grudnia 2004 r., nie wymaga pisemnego uzasadnienia (art. 398⁹ § 2 *in fine* k.p.c.). Takie rozwiązanie budzi zdumienie nie tylko ze względu na przyznanie tak szerokiego zakresu władzy Sądowi Najwyższemu, ale także ze względu na sposób reakcji projektodawcy i potem ustawodawcy na niejednolitą, często kwestionowaną praktykę schematycznego, niewyczerpującego uzasadniania postanowienia o odmowie przyjęcia — wtedy — kasacji do rozpoznania, o czym wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, ale już w wyroku z 31 marca 2005 r., wydanym po wejściu w życie wymienionej wyżej ustawy. Rezultatem jest rozwiązanie, które przyznaje pełną władzę dyskrecjonalną Sądowi Najwyższemu, od której uzależnia procedowanie w sprawie będącej przedmiotem skargi kasacyjnej bez zachowania podstawowych gwarancji wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jak chociażby z tzw. sprawiedliwością proceduralną. W tej kwestii zwrócić należy uwagę, że w ramach przedsądu sąd jest uprawniony do wyłączonego spod kontroli, arbitralnego rozstrzygnięcia o przyjęciu bądź odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, z wyłączeniem stron, niejawnie, bez żadnego uzasadnienia orzeczeń, które mogłyby stworzyć chociaż jakiś obraz przyjętej przez Sąd Najwyższy praktyki w tym zakresie. Jak wynika z powyższego, wnosząc skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, strona oddaje tę skargę w ręce nieprzewidywalnego sądu, wyłącznie od którego jest uzależniona wstępna ocena skargi kasacyjnej pod kątem publicznoprawnego interesu sądownictwa, ewentualnie stwierdzenia oczywistej zasadności skargi (który to przypadek w praktyce stosowania prawa występuje niezwykle rzadko)¹⁰³.

1.3.1.2.3.1.1. OCENA KONSTYTUCYJNOŚCI PRZEDSAĐU W POSTĘPOWANIU
ZE SKARGI KASACYJNEJ JAKO CZĘŚCI „WŁAŚCIWEGO POSTĘPOWANIA”
Z ART. 417¹ § 2 K.C.

Z powyższego wyłania się obraz skargi kasacyjnej, która ze względu na tak ukształtowany przedsąd mogłaby zostać uznana w tym zakresie za sprzeczną z konstytucją, a także której ukształtowanie w oderwaniu w zasadzie od ochrony interesu indywidualnego strony wnoszącej skargę nie może zostać uznane jako środek służący celom „właściwego postępowania” jako przesłanki roszczenia odszkodowawczego względem państwa za wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem, które jest zakotwiczone w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Takie bowiem ukształtowanie trybu rozpa-

¹⁰³ W zakresie powyższych wywodów — por. zdanie odrębne do wyroku TK z 31 marca 2005 r. sędziogo TK Bogdana Zdziennickiego, s. 58–60.

trywania skargi kasacyjnej w sposób jednoznaczny prowadzi do zamknięcia drogi sądowej do dochodzenia odszkodowania, jako że w tym systemie kasacyjnym nie chodzi o ocenę konkretnego orzeczenia pod kątem jego zgodności z prawem, ale o wyłonienie się ze sprawy, na tle której orzeczenie zostało wydane, interesu o charakterze publicznoprawnym, którego ochrona realizuje się w nadzorze judykacyjnym Sądu Najwyższego. Z tego punktu widzenia pojawia się poważny problem związany z postanowieniem art. 424¹ § 3 k.p.c., który stanowi o wyłączeniu dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ze względu na „wniesienie” od tego orzeczenia (II instancji) skargi kasacyjnej, a orzeczenie wydane w sprawie przez Sąd Najwyższy uważa się za orzeczenie wydane w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Przywołane postanowienie niedopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia literalnie uzależnia od wniesienia skargi kasacyjnej, niezależnie od jej skutecznego wniesienia, jak też od dokonania przez Sąd Najwyższy merytorycznej oceny zgodności z prawem zaskarżonego wyroku. Ponadto wskazuje na wydanie przez Sąd Najwyższy orzeczenia, nie podając, że ma to być wyrok, który jest wydawany w razie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (odmowa przyjęcia skargi kasacyjnej następuje w formie postanowienia), obejmując tym samym swoim zakresem także formalne zakończenie sprawy przed Sądem Najwyższym, w tym w trybie przedsądu. Można by jednakże zinterpretować wymienione postanowienie art. 424¹ § 3 k.p.c. zawężając jego zakres do merytorycznych orzeczeń Sądu Najwyższego (bądź z postanowieniem odrzucającym skargę kasacyjną¹⁰⁴), co odpowiadałoby przesłance stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia, od którego to stwierdzenia uzależniona jest możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego za szkodę powstałą przez niezgodne z prawem orzeczenie. Jednakże przy przyjęciu wykładni, dopuszczającej możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, pomimo nieprzyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, pojawia się zagadnienie istnienia już orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego po orzeczeniu, które miałyby zostać uznane za niezgodne z prawem, a formalnie związane z tą samą sprawą. Być może rozstrzygnięciem wymienionego dylematu byłoby przewidzenie wyboru środka nadzwyczajnego — albo skargi kasacyjnej, albo skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ale z kolei w tym przypadku pojawia się kwestia różnicy w długości terminów do wniesienia skargi kasacyjnej (dwa miesiące od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem stronie skarżącej — art. 398⁵ § 1 k.p.c.) oraz

¹⁰⁴ W tym zakresie pozostaje jednak problem odrzucenia skargi kasacyjnej ze względu na niepowołanie bądź nieuzasadnienie, bądź „błędne uzasadnienie” powołanych okoliczności uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, ze względu na niekontrolowalność i nieprzewidywalność orzeczenia Sądu Najwyższego i tym samym niemożliwość określenia sytuacji procesowej strony, która w tym przypadku nie powinna być obciążona skutkami negatywnymi rozstrzygnięcia, nie mając w zasadzie wzorca, zgodnie z którym powinna działać.

skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (dwa lata od uprawomocnienia się orzeczenia — art. 424⁶ § 1 k.p.c.) i ocena szkody, jaka powstała przez niezgodne z prawem orzeczenie.

1.3.1.2.3.1.2. OCENA KONSTITUCYJNOŚCI PRZEDSAĐU W POSTĘPOWANIU
ZE SKARGI O STWIĘDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM ORZECZENIA
W ŚWIETLE „WŁAŚCIWEGO POSTĘPOWANIA” Z ART. 417¹ § 2 K.C.

Poszukiwania trybu „właściwego postępowania” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. zgodnego z konstytucją nie ułatwia odwołanie się do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, między innymi ze względu na okoliczność, że w ramach tej instytucji również został przewidziany tryb przedsądu. Zgodnie bowiem z art. 424⁹ k.p.c. Sąd Najwyższy jest władny odmówić przyjęcia skargi do rozpoznania w razie jej oczywistej bezzasadności¹⁰⁵. W przypadku obecnie omawianego przedsądu można zauważyć, że ocena sądu dokonywana jest na tle konkretnej sprawy przedstawionej w skardze. Jest to przedsąd, który łączy w sobie element formalny z merytorycznym, tj. postępowanie w sprawie skargi w wyniku odmowy przyjęcia skargi do rozpoznania nie kończy się orzeczeniem co do istoty sprawy, tj. stwierdzenia zgodności bądź niezgodności orzeczenia z prawem, ale przesłanką tej odmowy jest ocena zasadności skargi.

Niezależnie od podstawowego zarzutu względem przedsądu jako wstępnie merytorycznego rozpoznania sprawy (dokonywanego po głębokim formalnym, ale także na pograniczu z merytorycznym badaniem¹⁰⁶) i niezgodności takiego rozwiązania z istotą merytorycznych rozstrzygnięć sądowych, zarzucić należy pozbawienie gwarancji procesowych. Jest bowiem do pomyślenia ukształtowanie merytorycznego rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym na przykład w przypadku oczywistej bezzasadności, ale nie może zostać zaakceptowane jako zgodne z konstytucyjnym prawem do sądu wprowadzenie *quasi*-merytorycznego postępowania, z kompetencją Sądu Najwyższego do wydania orzeczenia zamykającego drogę do dochodzenia gwarantowanego konstytucją roszczenia odszkodowawczego przez jednego sędziego, na niejawnym posiedzeniu, w formie niezaskarżalnego postanowienia, bez uzasadnienia rozstrzygnięcia. Orzeczenie wydane w takim trybie nie legitymizuje rozstrzygnięcia w sprawie o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Sąd wydając postanowienie o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania nie uzasadnia, na jakiej podstawie skargę uznał za oczywiście bezzasadną, w szczegól-

¹⁰⁵ Zob. H. Pietrzykowski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem...*, *op. cit.*, s. 16; M. Manowska: *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 44; J. Mucha: *Nowe regulacje w kodeksie postępowania cywilnego, cz. I...*, *op. cit.*, s. 20.

¹⁰⁶ Zob. wyżej.

ności z czego wynikać miałyby przedmiotowa oczywistość. Tego rodzaju stwierdzenia, którym ustawa nadaje moc wiążącą i uzależnia od nich dochodzenie materialnoprawnego roszczenia, wymagają podania okoliczności faktycznych i prawnych, na których są oparte. Zważywszy na postanowienie art. 417¹ § 2 k.c., można by twierdzić, że dochodzić roszczenia można tylko w razie stwierdzenia niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu, zaś *a contrario* — w razie wydania orzeczenia innego niż stwierdzające niezgodność prawomocnego orzeczenia z prawem, takie roszczenie nie przysługuje. Jednakowoż postępowanie w sprawie o stwierdzenie należy traktować jak postępowanie rozpoznawcze w sprawie o roszczenie odszkodowawcze, dla którego stanowi konieczny element w jego dochodzeniu i z tego względu rozpoznanie sprawy o stwierdzenie niezgodności z prawem winno uwzględniać ten aspekt skargi, a nie budować pod pozorem wypełnienia treści materialnoprawnego roszczenia wynikającego z normy konstytucyjnej kolejnego postępowania, którego celem jest ograniczenie dostępu do Sądu Najwyższego. Wybór trybu postępowania przed Sądem Najwyższym jako wyłącznie właściwym w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i tym samym orzekającym ze skutkiem dla roszczenia odszkodowawczego nie jest wyborem zasadnym wprost naruszającym art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także w wielu aspektach naruszającym istotę prawa do odszkodowania, która zgodnie z art. 31 ust. 3 stanowi granicę dla ograniczania uprawnienia gwarantowanego postanowieniami Konstytucji.

2. SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTWA ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Gdyby zastosować się do opinii wyrażonej przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w sprawie zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego z prawem Unii Europejskiej¹⁰⁷, niniejsza część opracowania pozbawiona byłaby racji bytu. Treść wyżej wymienionej opinii jest następująca: „Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej”¹⁰⁸. Przytoczona opinia świadczy o niepełnym rozpoznaniu zagadnienia, co także może wynikać z zakresu pobieżnego uzasadnienia wyżej wymienionej ustawy, które w istocie literalnie nie wymienia prawa wspólnotowego, z którym niezgodność z prawem miałyby zostać stwierdzone. Inne wytłumaczenie zacytowanego stanowiska doprowadzić by mogło do mniej akceptowalnego wniosku o niedostatecznym rozeznaniu w kry-

¹⁰⁷ Opinia wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. Nr 106, poz. 494).

¹⁰⁸ Treść opinii przytoczona została w całości.

terium oceny regulacji, a mianowicie prawa europejskiego, oczywisty winien być bowiem zakres określenia „prawo europejskiego”, z którym należy łączyć cały *acquis communautaire*. Przyjmując jednakże pierwszą z podanych wersji, zauważyć należy, że opinia nie uwzględniła charakteru i *ratio legis* skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako elementu materialnoprawnej normy regulującej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Ta ostatnia okoliczność stanowi o związku ocenianego w przedstawionej opinii z 3 marca 2004 r. UKIE projektu z projektem ustawy o zmianie kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, zaś ten ostatni projekt został znacznie szerzej oceniony pod kątem zgodności z prawem europejskim, tj. w opinii z 18 sierpnia 2003 r. W uzasadnieniu projektu ustawy dotyczącej kodeksu cywilnego jest bowiem wyraźnie potwierdzone objęcie zakresem tej regulacji skutków naruszenia prawa wspólnotowego¹⁰⁹. Do tego stwierdzenia nawiązuje opinia UKIE, która analizuje projekt ustawy o zmianie kodeksu cywilnego pod kątem zasady odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego, a ponadto rozważone zostały także kwestie proceduralne związane z dochodzeniem roszczenia odszkodowawczego z tytułu odpowiedzialności państwa¹¹⁰. Biorąc powyższe pod uwagę, zdumienie budzi brak dokonania weryfikacji projektu ustawy o zmianie kodeksu postępowania cywilnego z założeniami poczynionymi chociażby we wcześniejszej opinii w zakresie odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego i stwierdzenie o braku związku regulacji z prawem Unii Europejskiej¹¹¹. W tym zakresie należy zatem stwierdzić wadliwość szeroko pojętego procesu legislacyjnego ze względu na obowiązek oceny każdego aktu prawnego pod kątem zgodności z *acquis communautaire*, co właśnie może ustrzec przed odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa za naruszenie prawa wspólnotowego tzw. bezprawiem legislacyjnym. Przywołane kwestie po akcesji do Unii Europejskiej winny być oczywiste, choć w kontekście przedstawionej opinii UKIE z 3 marca 2004 r. stworzona została konieczność ich przypomnienia.

¹⁰⁹ Zob. uzasadnienie — druk sejmowy 2007, dostępne na stronie www.sejm.gov.pl.

¹¹⁰ Zob. opinię UKIE z 18 sierpnia 2003 r., pkt V *in fine*, dostępna wraz z wymienionym w poprzednim przypisie uzasadnieniem projektu ustawy.

¹¹¹ Prace nad projektami ustawy o zmianie kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego w omawianym zakresie prowadzone były niejako równolegle, o czym świadczy wzajemne odwołanie zarówno w uzasadnieniu do jednego, jak i do drugiego projektu ustawy.

2.1. MIEJSCE SKARGI O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA W ZAKRESIE ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Ad meritum należy podjąć rozważania na temat miejsca skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w zakresie prawa europejskiego dotyczącego odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Założeniem jest, że proceduralny aspekt odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego¹¹² stanowi środek dla realizacji roszczenia materialnoprawnego, a zatem nie może stwarzać utrudnienia w dochodzeniu tego roszczenia ani tym bardziej takie dochodzenie uniemożliwiać. Tak bowiem jak proceduralny aspekt odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem polskim działanie organu władzy publicznej powinien być zgodny z art. 77 Konstytucji i niesprzeczny z innymi jej zasadami, tak również dochodzenie roszczenia odszkodowawczego za szkodę wywołaną naruszeniem prawa wspólnotowego musi odpowiadać i realizować zasady prawa wspólnotowego. W związku z powyższym zasadnicze znaczenie ma rozstrzygnięcie o podstawie prawnej roszczenia odszkodowawczego za naruszenie prawa wspólnotowego oraz aspekt proceduralny dochodzenia tego roszczenia. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie kodeksu cywilnego¹¹³, jak wyżej podniesiono, obejmuje zakresem zastosowania projektu ustawy także przypadki odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego¹¹⁴. Jednakże za przyjęciem wskazanej tezy ma przemawiać powołanie na art. 2 traktatu akcesyjnego, który przewiduje związanie państw członkowskich postanowieniami traktatów założycielskich oraz aktów wydanych przez instytucje Wspólnot, a to przy „uwzględnieniu art. 91 Konstytucji”¹¹⁵. Powyższe założenie nie odpowiada istocie prawa wspólnotowego, które stanowi odrębny od krajowego oraz międzynarodowego porządek prawny i obowiązuje bezpośrednio względem państw członkowskich, stanowiąc o określonych zobowiązaniach¹¹⁶. Naruszenie przez państwo członkowskie pra-

¹¹² Na temat zasady odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego w literaturze polskiej — zob. np. T. Pajor: *Odpowiedzialność państwa członkowskiego Unii Europejskiej za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego* (w:) *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 171 i n.; N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, *op. cit.* i podana tam literatura; M. Górka: *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego*, *Przegląd Prawa Europejskiego* 1997, nr 1(2), s. 32 i n.; J. Tokarzewska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich Unii Europejskiej wobec podmiotów prywatnych*, *PiP* 1998, z. 12, s. 64 i n.; R. Stefanicki: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wobec jednostki z tytułu niewypełnienia prawa wspólnotowego*, *PiP* 2004, z. 7, s. 41 i n.

¹¹³ Druk sejmowy nr 2007.

¹¹⁴ Zob. uzasadnienie, jak wyżej, s. 4, 7.

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 7.

¹¹⁶ O zasadach obowiązywania prawa wspólnotowego — z bardzo obszernej literatury zob. np. A. Wróbel (w:) A. Wróbel (red.): *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Zakamycze 2005, s. 81 i n.; M. Domańska (w:) A. Wróbel (red.): tamże, s. 114 i n.; D. Miąsik (w:) A. Wróbel (red.): tamże, s. 205 i n. i in.

wa wspólnotowego nie narusza zasady związania aktami prawa wspólnotowego określonej w art. 2 traktatu akcesyjnego, ale jest jej niewłaściwym wykonaniem bądź niewykonaniem. Należy tutaj twierdzić o naruszeniu wprost prawa wspólnotowego, które określa przesłanki odpowiedzialności za działanie bądź zaniechanie z nim niezgodne. Przyjęcie stanowiska zaprezentowanego przez projektodawcę nowelizacji kodeksu cywilnego i stosowanie wprost przepisów kodeksu cywilnego (w zakresie tego opracowania art. 417¹ § 2 k.c.) doprowadzi do sprzeczności z prawem wspólnotowym¹¹⁷. Z tego względu konieczna jest analiza wspólnotowych przesłanek odpowiedzialności państwa, w tym w aspekcie proceduralnym ich realizacji.

Jako kryterium oceny przyjąć należy na gruncie aktualnego stanu prawa wspólnotowego zasady wywiedzione przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości i ustalone jako *acquis communautaire*. W szczególności podstawowe przesłanki odpowiedzialności państw członkowskich wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w orzeczeniach Francovich¹¹⁸ oraz Brasserie du Pêcheur (Factortame III)¹¹⁹,¹²⁰ natomiast w kwestii odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego przez sąd (ostatniej instancji) Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w sprawie Köbler¹²¹. W wymienionych orzeczeniach Europejski Trybunał Sprawiedliwości wywodzi o istnieniu normy prawa wspólnotowego stanowiącej o obowiązku wynagrodzenia szkody jednostkom wyrządzonej w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie¹²². Wyżej wymieniona norma, według Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, nie jest bezpośrednio ustanowiona traktatem, ale wywieść ją należy z postanowienia art. 5 traktatu¹²³, zgodnie z którym państwa członkowskie są obowiązane do zastosowania wszelkich stosownych środków, ogólnych lub szczegółowych, w celu dopełnienia zobowiązań nałożonych na nie przez prawo wspólnotowe, w tym obowiązku zlikwidowania wszelkich bezprawnych konsekwencji naruszenia prawa wspólnotowego¹²⁴.

¹¹⁷ Zob. niżej.

¹¹⁸ Orzeczenie C-6/90 i C-9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i in. v. Włochy [1991], ECR I-5357 (dalej jako Francovich).

¹¹⁹ Orzeczenie C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur v. Niemcy i The Queen v. Secretary of State Transport, ex parte Factortame Ltd. i in. [1996], ECR I-1029 (dalej jako Brasserie du Pêcheur).

¹²⁰ Bezpośrednią skuteczność dyrektywy w krajowym porządku prawnym dopuszcza się orzecznictwem ETS w relacji tzw. wertykalnej, tj. jednostka — państwo. Szerzej o tym zob. B. Kurcz: *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze 2004, s. 204 i n.

¹²¹ Orzeczenie C-224, Gerhard Köbler v. Austria, ECR 2003, s. I-10239 (dalej jako Köbler).

¹²² Zob. orzeczenie Francovich, teza 35, 37; orzeczenie Brasserie du Pêcheur — teza 17.

¹²³ Obecnie art. 10 TWE.

¹²⁴ Zob. orzeczenie Francovich, teza 36.

2.2. STANOWISKO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI W KWESTII ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA DZIAŁANIE JUDYKATURY

Ze względu na zakres opracowania, który dotyczy wycinka odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie orzeczenia sądowego naruszającego prawo, rozważając przesłanki odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego w pierwszym rzędzie należy odnieść się do wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w którym orzekł o odpowiedzialności za działanie judykatury, które przesądzają określone kwestie i tym samym są wiążące w każdym państwie członkowskim i stanowią kryterium oceny zgodności porządku wewnętrznego z prawem wspólnotowym. Zwrócić należy jednakże uwagę, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie nie może być uznane za jednoznaczne i niebudzące wątpliwości i jako takie kreujące zasadę prawa wspólnotowego, która mogłaby być stosowana jednolicie w systemach prawnych krajów członkowskich. Powyższe zauważa także Europejski Trybunał Sprawiedliwości, o czym świadczy elastyczność ocen stosowania prawa wspólnotowego przez organy państw członkowskich, co przy dobrodziejstwie dynamiki prawa i jego wykładni nie wywołuje jednakże stanu pewności zasad obowiązujących w prawie wspólnotowym i jednolitej praktyki ich stosowania¹²⁵.

Pierwszym orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które rozstrzygało o odpowiedzialności państwa za sprzeczne z prawem działanie judykatury, jest wyrok w sprawie Köbler¹²⁶, w którym Trybunał odpowiedział na pytania prawne skierowane przez austriacki sąd rejonowy w trybie art. 234 TWE wraz z wnioskiem

¹²⁵ Takie podejście ETS prezentuje np. w niżej omówionym orzeczeniu Köbler.

¹²⁶ Stan faktyczny sprawy dostępny jest wraz z wyrokiem na stronie <http://europa.eu.int/jurisp>, a w polskim piśmiennictwie przedstawia go N. Półtorak: glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-224/01 Gerhard Köbler v. Austria, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2003, z. 4, s. 175–177. W przedmiocie tego opracowania istotne znaczenie ma stan faktyczny w zakresie, w którym austriacki Sąd Najwyższy złożył wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego przez ETS w kwestii interpretacji art. 39 traktatu rzymskiego oraz rozporządzenia 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników we Wspólnocie (O.J. 1968, L 257/2), na który otrzymał zapytanie Trybunału w kwestii podtrzymania tego wniosku, ze względu na orzeczenie wydane w sprawie Schöning-Kougebetopoulou (orzeczenie C-15/96, Kalliope Schöning-Kougebetopoulou v. Frie und Hansestandt Hamburg [1998] ECR I-47) i w związku z tym austriacki Sąd Najwyższy, po zasięgnięciu opinii stron oraz dokonaniu wykładni wymienionego wyżej orzeczenia przyjął, że rozstrzyga ono sprawę na korzyść powoda, wycofał wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez ETS, a następnie skargę odszkodowawczą oddalił, przyjmując ostatecznie odmienną od wskazanej wcześniej we wniosku do Trybunału interpretację w kwestii charakteru przesłanki „dodatku z tytułu długości zatrudnienia”, od której uzależnione było przyznanie powodowi (skarżącemu) odszkodowania i na podstawie powyższego stwierdził istnienie w tym zakresie wyjątku od zasady swobody przepływu pracowników, na złamanie której powoływała się strona wnosząca o zasądzenie odszkodowania. Naruszenie prawa wspólnotowego przez austriacki Sąd Najwyższy miałyby polegać na niezgodnym z prawem wycofaniu wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego, tj. wbrew postanowieniu art. 234 ust. 3 TWE, który zobowiązuje sąd ostatniej instancji do złożenia takiego wniosku do ETS w razie powzięcia wątpliwości w kwestii interpretacji prawa wspólnotowego bądź zgodności porządku wewnętrznego z porządkiem prawnym wspólnotowym. W tym przypadku wątpliwości dotyczyć miały wykładni orzeczenia ETS w sprawie Schöning-Kougebetopoulou.

o wydanie orzeczenia wstępnego w kwestii interpretacji art. 39 traktatu rzymskiego¹²⁷ oraz interpretacji wyroków *Brasserie du Pêcheur* oraz *Dorsch Consult*¹²⁸. W szczególności sąd zwracający się do Trybunału pytał o to, czy zasada odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego niezależnie od instytucji, która jest odpowiedzialna za to naruszenie¹²⁹, ma zastosowanie także do przypadku, w którym to naruszenie jest dokonane orzeczeniem Sądu Najwyższego państwa (takim jak austriacki *Verwaltungsgerichtshof*), a także (w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze) o to, czy orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym do systemu prawnego każdego państwa członkowskiego należy określenie sądu bądź trybunału właściwego do rozpoznania sprawy o odszkodowanie za szkodę wywołaną naruszeniem prawa wspólnotowego¹³⁰, ma zastosowanie także do przypadku, w którym ocenie w sprawie o odszkodowanie podlega orzeczenie sądu najwyższego (takiego jak austriacki *Verwaltungsgerichtshof*). Pytanie uzupełniające do wyżej przedstawionych związane było z legitymacją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości do wydania wiążącego orzeczenia w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego przez austriacki Sąd Najwyższy, a mianowicie o to, czy Trybunał posiada wystarczające informacje na podstawie przedstawionego materiału sprawy, aby ocenić czy *Verwaltungsgerichtshof* oczywiście i istotnie naruszył prawo wspólnotowe, czy też ocena taka powinna zostać dokonana przez sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie we własnym zakresie.

2.2.1. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTWA ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO PRZEZ ORZECZENIE SĄDU KRAJOWEGO OSTATNIEJ INSTANCJI

Zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zasada odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego ma także zastosowanie w przypadku, gdy naruszenie nastąpiło przez orzeczenie sądu ostatniej instancji, w razie gdy naruszona zasada prawa wspólnotowego była nakierowana na przyznanie praw jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem a szkodą poniesioną przez stronę(y). System prawny każdego państwa członkowskiego powinien wskazywać sąd właściwy do rozpoznania sprawy o odszkodowanie¹³¹.

¹²⁷ Ten zakres orzeczenia, choć istotny dla rozpatrywanej przed Trybunałem sprawy, zostanie pominięty w tym opracowaniu ze względu na różny zakres problematyki.

¹²⁸ Orzeczenie *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* [1997], ECR I-4961 (dalej jako orzeczenie *Dorsch Consult*).

¹²⁹ Zob. orzeczenie *Brasserie du Pêcheur*.

¹³⁰ Zob. orzeczenie *Dorsch Consult*.

¹³¹ Szczegółowo o przesłankach odpowiedzialności — zob. niżej.

Podjmując rozstrzygnięcie w kwestii odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego przez działanie sądu Europejski Trybunał Sprawiedliwości odwołał się w pierwszym rzędzie do wielokrotnie wyrażanej zasady, zgodnie z którą państwo jest odpowiedzialne za wszystkie swoje organy, niezależnie od ich charakteru¹³², powołując się także na zasadę wyrażoną w prawie międzynarodowym, zgodnie z którą państwo jest jednym podmiotem ponoszącym odpowiedzialność niezależnie od tego, działanie której władzy stanowiło naruszenie i wywołało szkodę. Według Trybunału zasada ta tym bardziej ma zastosowanie w prawie wspólnotowym, w którym wszystkie władze w zakresie swoich kompetencji odpowiedzialne są za wdrożenie zasad prawa wspólnotowego, które regulują bezpośrednio sytuację prawną jednostek. W tym sensie rola sądów jest szczególna w zakresie ochrony praw jednostek przyznanych przez prawo wspólnotowe. Pełna efektywność tego prawa byłaby zagrożona, a ochrona praw jednostek osłabiona, gdyby pozbawiono ich możliwości żądania odszkodowania za naruszenie prawa wspólnotowego wywołane orzeczeniem sądu ostatecznej instancji, który jest z definicji ostatnim organem sądowym, przed którym jednostka może dochodzić praw gwarantowanych w prawie wspólnotowym. Dlatego też jednostka, która nie może złożyć odwołania od ostatecznego rozstrzygnięcia sądu ostatecznej instancji, nie może być pozbawiona możliwości dochodzenia odszkodowania za szkodę wywołaną tym orzeczeniem, gdy narusza ono prawo wspólnotowe¹³³.

Trybunał nie podzielił zasadności zarzutów podniesionych przez przedstawicieli niektórych państw członkowskich występujących w sprawie przeciwko zasadzie odpowiedzialności sądu orzekającego w ostatecznej instancji, tj. naruszenia zasady *res iudicate*, niezawisłości sędziowskiej, pewności prawa, niezależności i autorytetu judykatury¹³⁴. Powołanie się na tego rodzaju przyczyny zostało podane przez polskiego projektodawcę nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego, która wprowadziła między innymi instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, który wykluczył odpowiedzialność za szkodę wywołaną orzeczeniem wydanym przez Sąd Najwyższy¹³⁵. Wobec powyższego uzasadnienie stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości może i powinno być odniesione także do polskiego ustawodawcy. Trybunał podkreślił podstawowe znaczenie zasady *res iudicate* oraz pewności prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, w szczególności wydanych w ostatecznej instancji, co jednakże nie stoi w sprzeczności z zasadą odpowiedzialności państwa

¹³² Zob. orzeczenie Köbler, pkt 30.

¹³³ Zob. orzeczenie Köbler, pkt 32–33 oraz orzeczenie Brasserie du Pêcheur, pkt 34.

¹³⁴ Na zagrożenie naruszeniem powyższych zasad wskazywali m.in. przedstawiciele Niemiec, Holandii, nie wykluczając jednakże tym samym odpowiedzialności państwa za działanie sądu w ogóle, ale proponując ustalenie restryktywnych przesłanek tej odpowiedzialności (o czym niżej). Podobne stanowisko w sprawie zajęła Komisja. Przeciwko zasadzie odpowiedzialności państwa za szkodę spowodowaną przez orzeczenie sądowe opowiedziały się Austria, Francja oraz Wielka Brytania. Zob. orzeczenie Köbler, pkt 19–29.

¹³⁵ Zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 7–8, druk sejmowy nr 2696, dostępny na stronie www.sejm.gov.pl.

za sprzeczne z prawem wspólnotowym orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji. W szczególności dlatego, że postępowanie w przedmiocie odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z wyżej wymienionym orzeczeniem nie narusza, nie rewiduje jego treści, toczy się pomiędzy innymi stronami, zaś jest środkiem ochrony praw gwarantowanych jednostce prawem wspólnotowym, które zostały naruszone¹³⁶. Tym samym nie zostaje podważony także autorytet judykatury¹³⁷. W kwestii zarzutu naruszenia niezależności judykatury Trybunał podnosi, że odpowiedzialność państwa nie jest równoważna z odpowiedzialnością sędziów, bo ta nie jest przewidziana przez prawo wspólnotowe i jest uzależniona od wewnętrznej regulacji państw członkowskich¹³⁸, co zostało wyrażone także w opinii Rzecznika Generalnego¹³⁹.

Wątpliwości może wywoływać zakres przedstawianego orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ze względu na organ, który wydał orzeczenie naruszające prawo wspólnotowe, co ma znaczenie dla określenia zasady (bądź zasad) odpowiedzialności państwa za działalność sądów¹⁴⁰. W szczególności odwołuje się tutaj do tzw. teorii konkretnej oraz abstrakcyjnej organu, które zostały stworzone na potrzeby określenia zakresu zastosowania przede wszystkim art. 234 TWE i określenia sądu, który ma obowiązek zwrócenia się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego w razie wystąpienia okoliczności objętych wymienionym wyżej postanowieniem¹⁴¹. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu posługuje się pojęciem „sąd orzekający” w ostatniej instancji (w wersji angielskiej — *a court adjudicating at last instance*), chociaż w pytaniach do niego skierowanych używa się określenia — „sąd najwyższy” (w wersji angielskiej — *supreme court*), co może przemawiać za przyjęciem teorii konkretnej organu¹⁴². Podobnie wypowiedział się Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku wstępnym z 13 czerwca 2006 r. w sprawie *Traghetti del Mediterraneo SpA* (in liqui-

¹³⁶ Tak też Rzecznik Generalny Leger w opinii z 8 kwietnia 2003 r., pkt 96–106.

¹³⁷ Zob. orzeczenie Köbler, pkt 37–41. Podobne stanowisko zajmuje Rzecznik Generalny Leger w opinii z 8 kwietnia 2003 r., pkt 70–76.

¹³⁸ Zob. orzeczenie Köbler, pkt 42–43.

¹³⁹ Zob. opinia z 8 kwietnia 2003 r., pkt 88–91.

¹⁴⁰ Zob. niżej.

¹⁴¹ Zob. N. Półtorak: glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości..., *op. cit.*, s. 185; W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności za wyrządzenie szkody przez wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem wspólnotowym*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 3, s. 10–11. Na gruncie art. 234 TWE Trybunał nie wypowiedział jednolitego stanowiska, skłaniając się jednakże do przyjęcia teorii konkretnej — zob. D. Andersen i M. Demetriou: *References to the European Court*, London 2002, s. 165 i n. (podają za: N. Półtorak, glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości..., *op. cit.*, przypis 24 na s. 185).

¹⁴² Odmienne — W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 11, który przyjmuje teorię abstrakcyjną, uznając, że rozstrzygnięcie w ostatniej instancji jako funkcję związaną z ustrojowym miejscem sądu i jego funkcją ujednolicania prawa, w tym ze względu na zgodność z prawem wspólnotowym. Por. N. Półtorak: glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości..., *op. cit.*, s. 185, która nie zajmuje ostatecznego stanowiska, skłaniając się jednak, jak się wydaje, ku teorii konkretnej ze względu na funkcję sądów w ogóle.

dation) v. Republica Italiana¹⁴³. Wydaje się jednak nieuzasadnione różnicowanie przesłanek odpowiedzialności państwa za działania sądów w zależności od miejsca sądu w strukturze sądownictwa danego państwa członkowskiego ze względu na ich wspólną funkcję zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego, a tym samym ochrony praw przyznanych jednostkom, przy uwzględnieniu roli sądów w systemie ustrojowym państwa. Natomiast okoliczność, czy strona żądająca odszkodowania za niezgodne z prawem wspólnotowym orzeczenie wykorzystwała wszystkie środki, które przewiduje prawo krajowe, przysługujące w postępowaniu i będące środkiem do zmiany wadliwego orzeczenia i tym samym zapobieżenia szkodzie w większości przypadków, powinna mieć wpływ na zasadność żądania odszkodowania i ewentualnego przyznania się do powstania szkody¹⁴⁴.

2.2.2. PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO PRZEZ SĄD KRAJOWY W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

W orzeczeniu Köbler Trybunał jako przesłanki odpowiedzialności państwa za szkodę wywołaną sprzecznym z prawem wspólnotowym orzeczeniem sądu orzekającego w ostatniej instancji podał naruszenie zasady (postanowienia) prawa wspólnotowego nakierowanej na przyznanie prawa jednostkom, wystarczająco poważne naruszenie oraz bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem oraz szkodą poniesioną przez jednostkę żądającą odszkodowania. Oceniając natomiast, czy naruszenie jest wystarczająco poważne, sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie, biorąc pod uwagę naturę funkcji sądownictwa, winien stwierdzić, czy naruszenie ma oczywisty charakter. W zasadzie Trybunał odwołał się do orzeczeń w sprawie Francovich, a przede wszystkim — Brasserie du Pêcheur, które uznawał za właściwe do oceny naruszenia prawa wspólnotowego niezależnie od organu odpowiedzialnego za to naruszenie¹⁴⁵. Natomiast ze względu na charakter i funkcję sądu (orzekającego w ostatniej instancji) Trybunał dokonał pewnej modyfikacji przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa wspólnotowego, ograniczając przede wszystkim

¹⁴³ Orzeczenie C-173/03 dostępne na stronie <http://europa.eu.int/jurisp>. We wskazanym orzeczeniu Trybunał nie wypowiedział się po raz kolejny na temat samej zasady odpowiedzialności za sąd orzekający w ostatniej instancji ze względu na orzeczenie w sprawie Köbler i cofnięcie w tym zakresie wniosku, ale odniósł się do zakresu i przesłanek odpowiedzialności państwa za działania sądu. Zob. niżej.

¹⁴⁴ W podobnym duchu — N. Półtorak: glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości..., *op. cit.*, s. 185–186.

¹⁴⁵ Zob. np. orzeczenie C-19/94, C-178/94, C-179/94, C-188/94 i in. W orzeczeniu w sprawie Francovich, ustalając przesłanki odpowiedzialności państwa, ETS rozważał możliwość ich modyfikacji, ale nie ze względu na charakter organu, ale charakter naruszenia prawa wspólnotowego, tj. brak implementacji dyrektywy do wewnętrznego porządku prawnego. Zob. N. Półtorak: glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości..., *op. cit.*, s. 182, przypis 15.

zakres odpowiedzialności państwa do przypadków wystarczająco poważnego, ale oczywistego naruszenia prawa wspólnotowego. W zestawieniu z przesłankami odpowiedzialności państwa wskazanymi w orzeczeniu *Brasserie du Pêcheur*, w sprawie *Köbler*, Trybunał pominął ciężar naruszenia jako okoliczność wpływającą na wystarczająco poważny charakter naruszenia oraz zakres przekroczenia władzy dyskrecjonalnej przez sąd¹⁴⁶. Taki zabieg podkreśla stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości co do wyjątkowości przypadków odpowiedzialności państwa za działanie sądu. Z pewnością przesłanka oczywistości naruszenia prawa wspólnotowego nie jest jednak jednoznaczna (jak i pozostałe wyżej wymienione), co stwarza konieczność poszukiwania kryteriów, według których to oczywiste naruszenie winno być stwierdzone. Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje, że ocena winna być dokonana na podstawie swoistego testu, czy naruszenie prawa przez sąd jest usprawiedliwione czy nieusprawiedliwione¹⁴⁷. Za usprawiedliwione naruszenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości uznaje się naruszenie w razie braku jasnej regulacji prawa wspólnotowego, precyzyjnych postanowień bądź braku orzecznictwa Trybunału w zakresie objętym naruszeniem¹⁴⁸. Z orzeczenia w sprawie *Köbler* wynika jednakowoż, że Trybunał oczywistość naruszenia ujmuje wąsko. Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyjął bowiem, że austriacki Sąd Najwyższy nie naruszył w sposób oczywisty prawa wspólnotowego (art. 234 ust. 3 TWE) przez wycofanie wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego, pomimo błędnej wykładni orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Schöningh-Kougebetopoulou*. Natomiast odmienny pogląd został wyrażony w opinii Rzecznika Generalnego¹⁴⁹, który nie znajduje usprawiedliwienia dla decyzji sądu austriackiego, którego obowiązkiem było uzyskanie orzeczenia wstępnego ze względu na wątpliwości przy interpretacji orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i zachowaniu zasady proporcjonalności w rozpoznawanej przed Sądem Najwyższym Austrii sprawy. Wydaje się, że różnica pomiędzy podejściem zawartym w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Köbler* oraz opinii Rzecznika Generalnego w tej sprawie sprowadza się do różnej kwalifikacji przesłanki naruszenia art. 234 TWE i charakteru zawartego w tym postanowieniu obowiązku sądu orzekającego w ostatniej instancji. Według bowiem stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości naruszenie art. 234 TWE nie stanowi samo w sobie podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej.

¹⁴⁶ Zob. orzeczenie w sprawie *Köbler*. N. Półtorak: glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości..., *op. cit.*, s. 183–184.

¹⁴⁷ Tak również przyjmuje Rzecznik Generalny w opinii do orzeczenia w sprawie *Köbler* — pkt 139 i n. Zob. też N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, *op. cit.*, s. 178 i n. i podana tam literatura; teźże, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie* (w:) A. Wróbel (red.): *Stosowanie prawa wspólnotowego przez sądy*, *op. cit.*, s. 824–825.

¹⁴⁸ Tak ETS np. w orzeczeniu C-392/93, *The Queen v. H.M. Treasury ex parte British Telecommunications Plc* [1996], ECR I-1631.

¹⁴⁹ Zob. opinia w sprawie *Köbler*, pkt 170–174.

wawczej państwa i istoty naruszenia, ale winno być brane pod uwagę jako okoliczność wpływająca na charakter (wystarczająco poważny) tego naruszenia. Natomiast Rzecznik Generalny w wycofaniu wniosku upatruje oczywiste naruszenie prawa wspólnotowego. Podstawą różnego podejścia i oceny charakteru naruszenia art. 234 TWE oraz jego wpływu na odpowiedzialność odszkodowawczą może być sama treść art. 234 TWE, który *per se* nie jest nakierowany na przyznanie praw jednostkom (co zostało podniesione w sprawie m.in. przez przedstawicieli Austrii), jak również rozumienie bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem prawa wspólnotowego a szkodą, którą poniosła jednostka przez to naruszenie. W sprawie bowiem Europejski Trybunał Sprawiedliwości bezpośrednio związku przyczynowego odniósł do ewentualnego naruszenia art. 39 traktatu rzymskiego i szkodą skarżącego, natomiast Rzecznik Generalny, jak się wydaje, rozszerzył zakres bezpośredniości związku, upatrując przyczyny ewentualnej szkody już w naruszeniu przez austriacki Sąd Najwyższy art. 234 TWE¹⁵⁰.

Dla określenia przesłanek odpowiedzialności państwa za szkodę wywołaną orzeczeniem sądowym istotne znaczenie, także w świetle polskiego ustawodawstwa i jego ewolucji, należy przypisać orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 13 czerwca 2006 r. w sprawie *Tragehetti del Mediterraneo SpA (w likwidacji) v. Republica Italiana*¹⁵¹. Trybunał rozpoznawał sprawę w trybie art. 234 TWE z wniosku włoskiego Sądu Kasacyjnego, który pytał o zgodność z prawem wspólnotowym włoskiej ustawy, uzależniającej możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę, będącą wynikiem działania judykatury, od winy umyślnej sędziego bądź poważnego nadużycia w wykonywaniu funkcji sędziego (albo sprzeczności z zasadą sprawiedliwości)¹⁵², a ponadto przewiduje odpowiedzialność za naruszenie wywołane błędną wykładnią prawa lub oceną faktów i dowodów zebranych w sprawie¹⁵³. Trybunał orzekł, że prawo wspólnotowe nie dopuszcza regulacji krajowej, która wyłącza odpowiedzialność za szkodę wywołaną jednostce za naruszenie prawa wspólnotowego przez sąd orzekający w ostatniej instancji jako wynik błędnej wykładni prawa bądź błędnej oceny faktów czy dowodów zebranych w sprawie¹⁵⁴. Ponadto Trybunał uznał,

¹⁵⁰ Por. N. Półtorak: glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości..., *op. cit.*, s. 186.

¹⁵¹ Orzeczenie C-173/03.

¹⁵² Art. 2 ustawy nr 117/88 (ustawa z 13 kwietnia 1988 r. o odszkodowaniu za szkodę wywołaną wykonywaniem funkcji sądowniczych oraz odpowiedzialności cywilnej sędziów). Por. art. 418 k.c. polskiego w brzmieniu przed utratą przez niego mocy obowiązującej na mocy orzeczenia TK z 4 grudnia 2001 r. (zob. wyżej).

¹⁵³ W pierwszej wersji wniosek włoskiego Sądu Kasacyjnego zawierał także pytanie o odpowiedzialność państwa względem jednostki za naruszenie prawa wspólnotowego przez sąd ostatniej instancji, który naruszył obowiązek wynikający z postanowienia art. 234 ust. 3 TWE zwrócenia się do ETS z wnioskiem o orzeczenie wstępne. Jednakże wskazane pytanie zostało wycofane po tym, jak Trybunał przesłał do sądu włoskiego kopię orzeczenia w sprawie *Köbler* i sąd włoski uznał, że zawiera ono spójną odpowiedź (choć *de facto* Trybunał wprost się w tej kwestii nie wypowiedział). Zob. orzeczenie w sprawie *Tragehetti del Mediterraneo SpA (w likwidacji) v. Republica Italiana*, pkt 21–23.

¹⁵⁴ Por. art. 398³ § 3 k.p.c. o podstawach skargi kasacyjnej oraz art. 424⁴ k.p.c. o podstawach skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

że prawo wspólnotowe zakazuje regulacji prawa krajowego, która ogranicza odpowiedzialność państwa jedynie do przypadków winy umyślnej bądź poważnego nadużycia po stronie sądu, jeżeli to ograniczenie prowadziłoby do wyłączenia odpowiedzialności państwa w przypadkach, w których naruszenie stosowanego prawa jest oczywiste w rozumieniu określonym w wyroku w sprawie Köbler (pkt 53–56).

Na uzasadnienie przyjętego rozstrzygnięcia Trybunał powołał przede wszystkim zasadę efektywności prawa wspólnotowego (efektywnej ochrony praw jednostek przyznanych przez prawo wspólnotowe), która nie pozwala na naruszenie prawa wspólnotowego, w szczególności przez jego błędną wykładnię przez stosujący je sąd ostatniej instancji. Uwzględniając okoliczność, że wykładnia prawa stanowi istotę działalności sądów, nie może bowiem pozostawać poza sferą kontroli prawidłowość przyjęcia i zastosowania prawa przez sąd właściwego do rozpoznawanego sporu. W tym znaczeniu naruszenie prawa wspólnotowego może zostać dokonane także przez przyjęcie normy materialnej bądź procesowej w oczywiście błędnym znaczeniu, w szczególności w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału w tej kwestii. Rzecznik Generalny w opinii do wyroku¹⁵⁵ zwraca uwagę, że wyłączenie odpowiedzialności za wykładnię prawa przez sąd pozbawiłoby praktycznego znaczenia orzeczenia w sprawie Köbler, a zwłaszcza w przypadku działania sądu ostatniej instancji, który na poziomie porządku krajowego jest odpowiedzialny za jednolitą wykładnię prawa wspólnotowego¹⁵⁶. Analogiczne podejście prezentuje Trybunał w zakresie odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego przez błędne ustalenie faktów bądź błędną ocenę dowodów zebranych w sprawie rozpoznawanej przez sąd krajowy, przyjmując, że mogą być konsekwencją błędnej analizy, w szczególności zasad rozkładu ciężaru dowodu bądź mocy dowodowej określonego środka dowodowego, czy też zastosowania domniemań prawnych lub reguł interpretacyjnych. Natomiast Europejski Trybunał Sprawiedliwości dopuścił ograniczenie odpowiedzialności państwa przez jej uzależnienie od winy umyślnej sędziego bądź poważnego nadużycia funkcji, jednakże do granicy naruszenia prawa wspólnotowego, w sposób oczywisty. Przy czym oczywistość powyższa powinna być oceniona na podstawie tych samych kryteriów, które zostały wskazane w orzeczeniu w sprawie Köbler, do których między innymi należy jasność i precyzja stosowanej zasady prawa wspólnotowego, umyślność naruszenia, usprawiedliwienie bądź nieusprawiedliwienie błędu, naruszenie przez sąd obowiązku zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego na podstawie art. 234 ust. 3 TWE, a w szczególności domniemywa się taki charakter naruszenia, jeżeli orzeczenie sądu krajowego jest oczywiście sprzeczne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w podobnym

¹⁵⁵ Zob. opinia Rzecznika Generalnego M. Philippe Leger z 11 października 2005 r. do orzeczenia C–173/03 (dostępna na stronie <http://europa.eu.int/jurisp>), pkt 55.

¹⁵⁶ Zob. orzeczenie C–173/03, pkt 36.

przedmiocie¹⁵⁷. Trybunał dopuścił ustalenie w krajowym porządku prawnym kryteriów odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego stosownych do natury oraz ciężaru naruszenia, jednakże niepozostających w sprzeczności z zasadami ustalonymi w orzeczeniu w sprawie Köbler¹⁵⁸.

2.2.3. ZASADY ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO WEDŁUG ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Przywołane na końcu poprzedniego akapitu stwierdzenie Trybunału wyraża stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w kwestii zasad odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego w ogóle, które zostało wyrażone w orzeczeniu w sprawie Franckovich i in., a przede wszystkim w wyroku w sprawie Brasserie du Pêcheur. Ustalając bowiem przesłanki odpowiedzialności Trybunał nadał im charakter ramowy i minimalny względem ustawodawstwa wewnętrznego. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził bowiem brak regulacji wspólnotowej w kwestii odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego i wobec tego ustalenie szczegółowych (materialnoprawnych i proceduralnych) przesłanek tej odpowiedzialności przekazał regulacji wewnątrz krajowej¹⁵⁹. Jednocześnie Trybunał wprowadził ograniczenia dla swobody państw w ustanowieniu przesłanek odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego w postaci zakazu przesłanek mniej korzystnych od tych, które są stosowane przy podobnych roszczeniach w prawie krajowym oraz nie mogą w praktyce pozbawiać możliwości bądź znacznie utrudniać dochodzenie roszczenia odszkodowawczego. Pierwsze z ograniczeń ustalonych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości określane jest mianem zasady niedyskryminacji, a drugie zasadą skuteczności¹⁶⁰. Omawiane orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości odsyła zatem do regulacji krajowej w zakresie dotyczącym dochodzenia roszczeń podobnych, do których w pierwszym rzędzie zalicza się roszczenia związane z odpowiedzialnością państwa za działanie organów¹⁶¹. Wybór regulacji krajowej, która jest stosowana przy dochodzeniu roszczenia odszko-

¹⁵⁷ Zob. orzeczenie C-173/03, pkt 43.

¹⁵⁸ Zob. orzeczenie C-173/03, pkt 44.

¹⁵⁹ Na taki charakter przesłanek odpowiedzialności państwa ustalonych przez ETS, zwłaszcza w orzeczeniu w sprawie Brasserie du Pêcheur, wskazują omówione wyroki w sprawie Köbler oraz w sprawie Tragehetti del Mediterraneo SpA (w likwidacji) v. Repubblica Italiana.

¹⁶⁰ Zob. w literaturze polskiej N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, *op. cit.*, s. 235–236; tejże, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych...*, *op. cit.*, s. 816–817.

¹⁶¹ Zob. N. Półtorak: *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych...*, *op. cit.*, s. 816. Zob. też opinię Rzecznika Generalnego (w sprawie C-261/95, pkt 26 — podają za: N. Półtorak, tamże, przypis 13) oraz orzeczenie ETS w sprawie C-231/96, Edilizia Industriale Sidererugica Srl (EDIS) v. Minister delle Finanze, ECR 1998, s. I-4951, pkt 36.

dowawczego za naruszenie prawa wspólnotowego, jest także uzależniony od tego, czy określone przesłanki bądź tryb dochodzenia tego roszczenia nie będzie prowadził do niemożliwości bądź znacznego utrudnienia w uzyskaniu odszkodowania. Przy ocenie regulacji krajowej należy brać pod uwagę konsekwencje zastosowania określonego przepisu krajowego, gwarancji proceduralnych w toku postępowania¹⁶².

2.3. NAPRAWIENIE SZKODY ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO ORZECZENIEM SĄDU WEDŁUG POLSKIEJ REGULACJI PRAWNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Omówienie przesłanek i zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną orzeczeniem sądu orzekającego w ostatniej instancji określonych przez Trybunał było konieczne, bowiem służą one jako kryterium oceny regulacji polskiej pod względem zgodności z prawem wspólnotowym oraz jej konsekwencji.

Niezależnie od tego, że dyskusyjny jest charakter orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie jego formalnej kompetencji do tworzenia zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, która według niektórych przedstawicieli państw członkowskich nie stanowi elementu prawa wspólnotowego, podlegającego wykładni Trybunału, ale jest wytworem działalności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który tworzy tzw. prawo sędziowskie¹⁶³, zaś według innych właśnie Trybunał jest uprawniony do rozwoju zasady odpowiedzialności państw¹⁶⁴, a także od problemu jasności i precyzji norm ustalanych w orzecznictwie Trybunału oraz często lakonicznych uzasadnień, jest ono częścią *acquis communautaire* i obowiązuje państwa członkowskie. To oczywiście twierdzenie nie znalazło jednakże odzwierciedlenia w procesie legislacyjnym, zwłaszcza przy stanowieniu prawa dotyczącego odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną przez jego organy, a w szczególności w zakresie proceduralnych aspektów dochodzenia roszczenia odszkodowawczego¹⁶⁵.

Ze względu na przedmiot tego opracowania rozważania zostaną ograniczone do kwestii kręgu organów sądowych, za działanie których państwo ponosi odpowie-

¹⁶² Zob. np. orzeczenie C-430/93, C-431/93, Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten, ECR 1995, s. I-4705, pkt 19.

¹⁶³ Na przykład pogląd rządu niemieckiego przy orzeczeniu Brasserie du Pêcheur. Przegląd poglądów — zob. N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, *op. cit.*, s. 111–115.

¹⁶⁴ Tak głównie przedstawiciele systemu *common law* — zob. D. Wyatt: *Institutions and Damages against the State for Breach of Community Law — a Legitimate Judicial Development* (w:) M. Andeans, F. Jacob (red.): *European Community Law in the English Courts*, 1998 (bmw.), s. 100.

¹⁶⁵ Zob. zwłaszcza powołaną wyżej opinię UKiE z 3 marca 2004 r., a także uzasadnienie projektu ustawy o zmianie kodeksu postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 2696).

działność, oraz do uzależnienia odpowiedzialności za szkodę spowodowaną orzeczeniem sądowym od stwierdzenia tej niezgodności we „właściwym postępowaniu”.

2.3.1. PRAWO POLSKIE A ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTWA ZA DZIAŁANIE SĄDU OSTATNIEJ INSTANCJI¹⁶⁶

Jak wynika z omówienia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Trybunał *expressis verbis* wyraził pogląd, zgodnie z którym odpowiedzialnością państwa objęta jest także szkoda wywołana przez działanie sądu orzekającego w ostatniej instancji¹⁶⁷. Przyjmując nawet, aczkolwiek niezasadnie, że na gruncie orzecznictwa mowa jest o sądzie najwyższym w strukturze ustroju sądów państwa członkowskiego¹⁶⁸, z pewnością będzie nim Sąd Najwyższy. Na gruncie prawa wspólnotowego nie jest zatem wyłączona odpowiedzialność za niezgodne z nim orzeczenie Sądu Najwyższego w przeciwieństwie do przepisów prawa polskiego, które wyłączają możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego za szkodę wywołaną orzeczeniem wydanym przez Sąd Najwyższy, a to na gruncie postanowień prawa procesowego, które wykluczają orzekanie na temat zgodności z prawem orzeczenia Sądu Najwyższego, a sądem właściwym do oceny zgodności został ustanowiony Sąd Najwyższy¹⁶⁹. Takie ukształtowanie roli Sądu Najwyższego w porządku krajowym nie przystaje do funkcji tego sądu, którą przypisuje mu Trybunał, a mianowicie ujednolicania wykładni przepisów i odpowiedzialności za jednolite stosowanie prawa wspólnotowego, a zwłaszcza obowiązku zwracania się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie wykładni prawa wspólnotowego bądź oceny zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym na podstawie art. 234 ust. 3 TWE.

2.3.2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO A „WŁAŚCIWE POSTĘPOWANIE” Z ART. 417¹ § 2 K.C.

Powstaje pytanie o dopuszczalność stosowania polskiej regulacji w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania sądów do spraw o odszkodowanie

¹⁶⁶ W tym Sądzie Najwyższym.

¹⁶⁷ Zob. orzeczenie w sprawie Köbler oraz w sprawie Tragehetti del Mediterraneo SpA (w likwidacji) v. Republica Italiana.

¹⁶⁸ Tak W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności za wyrządzenie szkody...*, *op. cit.*, s. 10–11.

¹⁶⁹ Zob. wyżej.

za szkodę wywołaną naruszeniem prawa wspólnotowego¹⁷⁰. W szczególności, ze względu na zakres opracowania, należy wziąć pod uwagę przesłankę art. 417¹ § 2 k.c., który uzależnia roszczenie o naprawienie szkody od stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem od stwierdzenia tej niezgodności we właściwym postępowaniu. Ten swoisty tryb orzekania o niezgodności, którego wynik stanowi jednocześnie materialnoprawną przesłankę roszczenia odszkodowawczego w odrębnym postępowaniu w tym przedmiocie, związany jest z instytucją skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ i n.)¹⁷¹, ale rozważyć należy także inne ewentualne tryby, które mogłyby zostać uznane za właściwe w rozumieniu polskiej regulacji prawnej w kontekście stosowania jako zasad odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego. W pierwszym rzędzie należy podnieść, że Trybunał wykluczył możliwość uzależnienia odpowiedzialności państwa od uprzedniego stwierdzenia tej niezgodności przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w trybie art. 226–228 TWE¹⁷², w szczególności ze względu na zagrożenie efektywności ochrony praw jednostek, bowiem podjęcie postępowania przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w tym trybie jest uzależnione od skargi Komisji bądź państwa członkowskiego, a zatem jednostka jest pozbawiona wpływu na jego wszczęcie. Natomiast istnienie orzeczenia Trybunału jest jednym z elementów, które mają wpływ na ocenę charakteru naruszenia prawa wspólnotowego pod względem wystarczającego charakteru naruszenia oraz jego oczywistości, ale stanowi ono jedyną z przesłanek oceny, a nie przesądza o istocie naruszenia¹⁷³.

Pozostaje pytanie o możliwość stosowania trybu postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako właściwego postępowania prejudycjalnego koniecznego dla dochodzenia roszczenia odszkodowawczego ze względu na zgodność z zasadami niedyskryminacji oraz skuteczności ustalonymi przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W tak ukształtowanym trybie sądem właściwym dla rozpoznania sprawy w przedmiocie niezgodności orzeczenia sądu powszechnego z prawem wspólnotowym byłby Sąd Najwyższy, który w razie stwierdzenia wątpliwości co do zgodności prawa krajowego ze wspólnotowym miałby obowiązek zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego w trybie art. 234 ust. 3 TWE. Według zasad ustalonych w prawie polskim Sąd Najwyższy nie ponosiłby w tej kwestii odpowiedzialności za naruszenie wymienionego wyżej obowiązku zwrócenia się do Trybunału. Następnie w razie wydania przez Sąd Najwyższy orzeczenia stwierdzającego niezgodność prawomocnego orzeczenia

¹⁷⁰ Opracowanie to dotyczy instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a zatem rozważania zostaną ograniczone do problematyki proceduralnej (która jednakże w art. 417¹ § 2 połączona została z materialnoprawnymi przesłankami dochodzenia roszczenia), zaś pominięta zostanie ocena przesłanek *stricto materialnoprawnych*.

¹⁷¹ Zob. wyżej.

¹⁷² Zob. orzeczenia w sprawie *Brasserie du Pêcheur*, w sprawie *Köbler*.

¹⁷³ Zob. np. N. Póltorak: *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych...*, *op. cit.*, s. 827–828.

z prawem wspólnotowym mogłoby nastąpić rozpoznanie sprawy o odszkodowanie. Z punktu widzenia prawa wspólnotowego taka dwuetapowa struktura postępowania wywołuje wątpliwości względem wspomnianej wyżej zasady skuteczności. Samo już bowiem uzależnienie dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od uprzedniego orzeczenia Sądu Najwyższego (ze wszystkimi wymogami, jakie się z tym wiążą, w tym np. przymusem adwokackim, zakresem podstaw zaskarżenia orzeczenia, rygorami formalnymi skargi oraz konsekwencji jej odrzucenia¹⁷⁴) i to także w przypadkach, gdy Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w kwestii oceny zgodności z prawem wspólnotowym, stanowi znaczne utrudnienie dla uzyskania odszkodowania. Przede wszystkim jednakże ze względu na sposób ukształtowania postępowania przed Sądem Najwyższym, w szczególności tzw. przedsąd, którego skutkiem może być orzeczenie o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania, wydawane na posiedzeniu niejawnym, przez jednego sędziego, bez konieczności pisemnego uzasadnienia rozstrzygnięcia i w braku jego kontroli należy stwierdzić naruszenie zasady skuteczności ze względu na stworzenie bariery w dochodzeniu roszczenia odszkodowawczego, która nie znajduje aksjologicznego uzasadnienia w prawie wspólnotowym i tym samym prowadzi do praktycznej niemożliwości uzyskania odszkodowania przez jednostkę. Zgodnie także z orzecznictwem Trybunału sądem właściwym dla stwierdzenia naruszenia prawa wspólnotowego, niezależnie od charakteru tego naruszenia oraz organu, który tego naruszenia się dopuścił, jest sąd właściwy do rozpoznania sprawy o odszkodowanie, który w razie powzięcia wątpliwości co do wykładni prawa wspólnotowego może wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego.

Przyjęcie takiej oceny polskiej regulacji prawnej z punktu widzenia prawa wspólnotowego prowadzi do wniosku o konieczności pominięcia przez sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie wywołaną naruszeniem prawa wspólnotowego przez orzeczenie sądu krajowego tzw. trybu wstępnego przed Sądem Najwyższym i dokonanie samodzielnie oceny zgodności objętego postępowaniem orzeczenia z prawem wspólnotowym. Właściwość sądu winna być ustalona na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem wartości przedmiotu sporu. Pominięcie postanowień prawa krajowego, które wyznaczają przesłanki oceny zgodności orzeczenia z prawem, powoduje konieczność zastosowania w tym zakresie prawa wspólnotowego, które wyznacza zakres odpowiedzialności państwa za jego naruszenie, tj. orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie zgodnie z zasadą efektywności prawa wspólnotowego¹⁷⁵. Nie jest bowiem dopuszczalne w świetle tej zasady stosowanie postanowień

¹⁷⁴ Zob. art. 424¹ k.p.c. i n. oraz wyżej — omówienie postępowania przed SN w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem.

¹⁷⁵ Szerzej o zasadzie efektywności zob. N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, op. cit., s. 66 i n., zaś o tzw. aktywnym stosowaniu tej zasady — s. 87 i n. i podana tam literatura. Zob. też S. Biernat: *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* (w:) S. Biernat (red.): *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2000, s. 67.

prawa krajowego, które mogłyby niweczyć cele prawa wspólnotowego, a ponadto sądy krajowe zobowiązane są do stosowania takich środków, w tym nieprzewidzianych w prawie krajowym, które są władne przyczynić się do zwiększenia efektywnej ochrony gwarantowanej przez prawo wspólnotowe¹⁷⁶.

3. PODSUMOWANIE. OCENA REGULACJI SKARGI O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO I WSPÓLNOTOWEGO

Celem tego opracowania było ukazanie złożoności charakteru oraz funkcji instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego. Skarga powyższa nie miała tradycji w prawie polskim, jak również w obcych porządkach prawnych. Pomimo tego została ona wprowadzona jako hybryda francuskiej kasacji w obronie prawa. Odwołanie do prawa francuskiego w motywach wprowadzenia zostało jednakże dokonane na zasadzie skorzystania ze „szkieletu” skargi w obronie prawa z pominięciem jej charakteru oraz głównej funkcji, tj. instytucji prawa publicznego, służącej do wyeliminowania z porządku prawnego orzeczeń sądowych naruszających podstawowe zasady w celach związanych z wartościami leżącymi u podstaw porządku publicznego. Natomiast polska skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądowego wraz z postępowaniem w sprawie tej skargi powinny realizować wartości związane z ochroną prywatnego *sensu largo* interesu, który leży u podstaw normy konstytucyjnej zawartej w art. 77, tj. umożliwienia dochodzenia odszkodowania za szkodę wywołaną bezprawnym działaniem władzy publicznej. Omawiana skarga jest bowiem nie tylko instytucją prawa procesowego, ale stanowi ona o istocie przesłanki materialnoprawnej roszczenia odszkodowawczego, które jest chronione konstytucyjnie. Analiza omawianej skargi dowodzi jednakże, że nie jest to instytucja spełniająca założenia, które powinny leżeć u jej podstaw. Powyższy wniosek może wynikać z dwóch przyczyn — albo jest to wadliwe uregulowanie celu, który powinien być zrealizowany, albo też cel rzeczywisty wprowadzenia tej instytucji nie odpowiadał założeniom, które powinny były jej przyświecać. Wydaje się, że można zasadnie twierdzić, że obie powołane przyczyny są zrealizowane w regulacji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem. Z jednej bowiem strony można twierdzić, że regulacja postępowania w sprawie skargi prowa-

¹⁷⁶ Generalna zasada efektywności w postaci obowiązku państw członkowskich do zapewnienia efektywności prawa wspólnotowemu została sformułowana przez Trybunał w orzeczeniu 68/88, Komisja v. Grecja [1989], ECR 2964, pkt 23, a rozszerzona w orzeczeniu C-213/89, The Queen v. Secretary of State of Transport *ex parte* Factortame Ltd. i in. [1990], ECR I-2433, pkt 21.

dzi w istocie do ograniczenia albo wręcz uniemożliwienia dochodzenia roszczenia odszkodowawczego za szkodę wywołaną orzeczeniem sądowym, które jest niezgodne z prawem (np. ze względu na przyznanie wyłącznej właściwości Sądowi Najwyższemu, wprowadzenie restryktywnych wymogów formalnych skargi, przymus adwokacki, ograniczenie podstaw, na których skarga może być oparta, uznanie jej za środek komplementarny ze skargą kasacyjną, której charakter jako środka zaskarżenia został zmieniony na nadzwyczajny, wprowadzenie tzw. przesądu, który może zostać zakończony orzeczeniem o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania bez uzasadnienia rozstrzygnięcia i zamykać drogę do dochodzenia odszkodowania). Z drugiej strony rozważając te same elementy struktury regulacji można wywieść, że założeniem w istocie mogła być ochrona autorytetu judykatury i zminimalizowanie liczby przypadków, w których mogłoby zostać stwierdzone naruszenie prawa przez orzeczenie sądowe (nieusunięte w toku instancji), z którym związana byłaby szkoda i odpowiedzialność za nią Skarbu Państwa oraz ograniczenie liczby spraw ze skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, których rozpatrywanie zostało przekazane do wyłącznej właściwości Sądu Najwyższego. Również z punktu widzenia prawa wspólnotowego nie można przyznać, że skarga i postępowanie w tej sprawie odpowiada przesłankom w nim ustalonym, tj. głównie w przedstawionym wyżej orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Dla Trybunału i polskiego ustawodawcy także powinna być najistotniejsza treść prawa i prawidłowość praktyki jego stosowania, a nie ochrona autorytetu organów je stosujących, bowiem są one odpowiedzialne za treść tzw. prawa sędziowskiego, które funkcjonuje niezależnie od charakteru systemu prawa (kontynentalnego czy *common law*) i jako takie winno podlegać kontroli, a sankcja odszkodowawcza za wydanie orzeczenia, które w sposób niezgodny z prawem ustala prawa i obowiązki jednostek, powinna mieć wymiar rzeczywisty, a nie tylko hipotetyczny. Regulacja tej skargi wraz z uzasadnieniem jej projektu, a także opinią UKiE wskazuje na zignorowanie w zasadzie istniejącego prawa wspólnotowego. Nie może bowiem zostać pozytywnie ocenione prawo krajowe, którego zastosowanie prowadziłyby do pozbawienia efektywności prawa wspólnotowego, czego konsekwencją jest konieczność pominięcia polskiej ustawy w zakresie roszczeń odszkodowawczych względem państwa w celu zapewnienia ochrony praw przyznanych jednostkom w prawie wspólnotowym. Biorąc natomiast pod uwagę treść *acquis communautaire* w omawianym zakresie, które funkcjonuje jako orzeczenia wydane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, cząstkowe i odsyłające do postanowień prawa krajowego regulującego roszczenia podobne, dochodzimy do zamknięcia błędnego koła odesłań, które z pewnością nie sprzyja pewności prawa oraz zapewnieniu rzeczywistej ochrony praw i interesów jednostek.

Oczywiste jest, że regulacja odpowiedzialności za szkodę wywołaną niezgodnym z prawem orzeczeniem powinna wychodzić z racjonalnego założenia, że sama taka odpowiedzialność winna mieć miejsce w przypadkach wyjątkowych, a system

kontroli orzeczeń winien uwzględniać konieczność wyeliminowania szkód, które mogłyby zostać wywołane orzeczeniem sądowym, których rolą jest właśnie ukształtowanie praw i obowiązków zgodnie z obowiązującym prawem. Jednakże nie może zostać zaakceptowana regulacja prawna, która deklaruje istnienie materialnego roszczenia odszkodowawczego chronionego przez Konstytucję (bądź prawo wspólnotowe) z jednoczesnym zamknięciem drogi dochodzenia tego odszkodowania, która *nota bene* została ukształtowana jako element materialnoprawny tegoż roszczenia. Kolejne błędne koło się zamyka.