

dr hab. *Robert Sawuła*
prof. nadzw. WSPiA
Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

Przedmiotem recenzji w przewodzie doktorskim **Pani mgr Urszuli Danuty Fronczek** jest Jej praca pt. „*Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego*” (Kraków luty 2018, s. 371) napisana pod kierunkiem **dr hab. Marty Romańskiej prof. UJ** na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Tytuł, przedmiot i cel pracy

Autorka trafnie zauważyła na wstępie, że konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej wymaga stworzenia efektywnego i skutecznego mechanizmu umożliwiającego dochodzenie takiej szkody, zapewnienia stosownego mechanizmu także w stosunku do tych przypadków, gdy źródłem szkody jest prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego. Podzielić należy i to spostrzeżenie, wedle którego model odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną tzw. bezprawiem judykacyjnym sądu administracyjnego jest instytucją stosunkowo nową, co nie pozwala w sposób zbyt kategoriyczny weryfikować poprawności przyjętych rozwiązań normatywnych w tym obszarze. Zarazem Doktorantka wyraża nadzieję na to, że przy dokonywaniu oceny obranego przez prawodawcę modelu należy uwzględnić jego modyfikacje, w kontekście oddziaływania praw unijnego, dorobku doktryny oraz doświadczeń odnoszących się do tego zjawiska, ale w odniesieniu do sądów powszechnych.

Przedmiotem pracy uczyniono analizę instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa dokonaną z perspektywy jednostki w aspekcie odpowiedzialności z tytułu bezprawia judykacyjnego wyrządzonego prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego. Zadeklarowano, że zasadnicze rozważania skupiać się będą wokół materialnoprawnych podstaw tej odpowiedzialności państwa oraz procesowych aspektach dochodzenia rekompensaty szkody uregulowanej w przepisach o postępowaniu sądowoadministracyjnym. W tym zakresie węzłowe ma

być udzielenie odpowiedzi na pytania: kiedy wydanie prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny jest niezgodne z prawem oraz kiedy tak wydany prawomocny judykat może wyrządzić szkodę w dobrach uprawnionego?

Autorka trafnie zauważa, że problematyka objęta tematem jej rozważań nie była dotąd w polskim piśmiennictwie przedmiotem szerszego opracowania, jeśli nie liczyć przyczynkarskich artykułów i studiów, wywodząc iż brakuje monografii traktującej o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia sądu administracyjnego. Przekonuje, że dotychczasowy dorobek w tym aspekcie skoncentrowany został wokół zagadnień o charakterze cywilistycznym powyższego zjawiska, co ma dowodzić potrzeby powstania kompleksowego dzieła. W pełni podzielam ten pogląd, zwłaszcza iż Doktorantka deklaruje na wstępie interdyscyplinarne potraktowanie zagadnienia ujawnionego w temacie pracy, to zaś przesądza o tym, że Jej wybór spotyka się z moją, stanowczą aprobatą. Zarazem taka deklaracja Autorki mogła stać się źródłem obaw, czy te zamierzenia „multidyscyplinarnego” ujęcia roztrząsanego zagadnienia nie spowodują aby niebezpieczeństwa nadmiernego rozszerzenia analizowanej problematyki i rozwijania analizy w wielu kierunkach, lektura pracy obawy te skutecznie rozwiewa.

Urszula Danuta Fronczek już we wprowadzeniu jasno podnosi zasadnicze cele pracy, stawiając pytanie – czy przyjęty model dochodzenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną bezprawiem judykacyjnym uwzględnia zobowiązania i standardy międzynarodowe, a także czy ten model realizuje konstytucyjny standard odpowiedzialności odszkodowawczej państwa? Za główny cel obrano potrzebę rozstrzygnięcia następującej kwestii – na ile obowiązujący system dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody wyrządzonej bezprawiem judykacyjnym sądu administracyjnego jest skuteczny i efektywny, w kontekście zapewnienia jednostce stosownej ochrony jej praw w realizacji z sądami administracyjnymi.

Autorka uwzględniając zasadnicze cele dysertacji przyjęła następujące tezy badawcze:

1) art. 417¹ § 2 i § 3 Kodeksu cywilnego ustanawia surowsze wymogi dochodzenia odpowiedzialności za bezprawne judykaty sądu administracyjnego niż te, na które wskazuje art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz prawo unijne, wobec czego model odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie sądu administracyjnego nie

realizuje funkcji gwarancyjnej konstytucyjnego prawa jednostki do odszkodowania od władzy sądowniczej,

2) wprowadzony do Kodeksu cywilnego model odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie sądu administracyjnego nie uwzględnia specyfiki sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne oraz istoty wydawanych przez te sądy prawomocnych orzeczeń, przez co znacznie utrudnia i w niektórych przypadkach uniemożliwia skuteczne dochodzenie odszkodowania za wadliwie wydane prawomocne judykaty tych sądów; wadliwość obowiązującej regulacji prawnej wynika co do zasady z niemożności wykazania, że niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego pozostaje w związku przyczynowym z uszczerbkiem w dobrach poszkodowanego,

3) przesłanka „niezgodności z prawem” prawomocnego orzeczenia ma na gruncie sądownoadministracyjnym charakter autonomiczny, przez co ogranicza ona możliwość powstania prejudykatu na potrzeby postępowania odszkodowawczego przed sądem powszechnym,

4) instytucja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie służy ochronie interesów Skarbu Państwa przez to, że czyni wyjątkowym uzyskanie prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem wydania prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny, a ma na celu stworzenie właściwego, ponadinstancyjnego postępowania w przedmiocie uzyskania orzeczenia wymaganego do skutecznego wszczęcia postępowania odszkodowawczego przed sądem powszechnym,

5) przy kształtowaniu przepisów o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego ustawodawca nie uwzględnił w sposób należyty kwestii adekwatności ustalonej procedury do obowiązującego modelu postępowania sądownoadministracyjnego (s. 15).

Takie śmiałe postawienie tez badawczych we wprowadzeniu do pracy może dowodzić znacznej odwagi Aspirantki, ale także przekonania co do ich trafności, lektura pracy – jak należy sądzić z uczynionego zabiegu – ma do tego przekonywać. Niezależnie od może bardzo zdecydowanych sformułowań zawartych w powyższych tezach, prowokujących niekiedy do polemiki, docenić należy brak kunktatorstwa i jasnego wyłożenie *credo* przez Doktorantkę – co świadczyć może o sporej pewności w prezentowaniu już na wstępie pracy sformułowanych stwierdzeń.

Konstrukcja pracy

Praca zbudowana została w zasadzie poprawnie, wywody zostały ujęte w sześciu rozdziałach, przy czym ostatni z nich zatytułowano „Podsumowanie”. Tak jednak tytułowano ostatnie podrozdziały zawarte w każdej z pięciu części merytorycznych pracy oznaczonych jako rozdziały I-V, przeto lepiej byłoby potraktować wątki oznaczone jako rozdział VI w formie zatytułowanej np. „Zakończenie”, tym bardziej, że jego objętość to zaledwie 4 strony.

Po niezbędnych, technicznych elementach pracy – wykazie skrótów, wykazie aktów prawnych, Autorka rozpoczyna od „Wprowadzenia”, które ma scharakteryzować przedmiot pracy, jej zasadnicze tezy oraz metody, a także strukturę. Zasadnicze wywody merytoryczne ujęto w pięć rozdziałów, kolejność uwag poruszanych w poszczególnych rozdziałach nie budzi generalnych zastrzeżeń, są one w ramach tych części pracy ujęte w podrozdziały i punkty, z dodatkowymi wyróżnikami literowymi. Szkoda, że ich numeracja nie została poprzedzona oznaczeniem rozdziału, co umożliwiałoby lepszą orientację w tekście. Ponadto zastosowano dalszy podział tekstu w podrozdziałach zaczynający się od oznaczenia literowego utrudnia przypisanie danej części pracy do określonego rozdziału (takie samo oznaczenie określonych części tekstu występuje chociażby w rozdziałach III i V). Tematyka poszczególnych punktów jest zrozumiała, ich dobór logiczny, na ogół nie występują zagadnienia, które miałyby się powtarzać. Dwa pierwsze rozdziały stanowią swego rodzaju uwagi ogólniejszej natury, pozwalające osadzić główną problematykę w szerszym kontekście. Najobszerniejszy rozdział III traktuje o przesłankach odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego w prawie cywilnym, w dwóch kolejnych zaś skoncentrowano się na procedurze ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego oraz rozstrzygnięciach, które są możliwe do uzyskanie w powyższym postępowaniu.

Podano także wykaz blisko 400 pozycji fachowej literatury wykorzystanej przez Autorkę (w tym 20 obcojęzycznych), wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (50), Sądu Najwyższego (ponad 300), Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych (blisko 300), a także orzeczeń trybunałów unijnych, co świadczy o należyтым wykorzystaniu dorobku piśmiennictwa oraz judykatury. Dobór bibliografii nie budzi specjalnych uwag, zaś

stopień nasycenia tekstu przykładami zaczerpniętymi z orzecnictwa świadczy o docenieniu znaczenia judykatury. Dodatkowo, jak wynika z objaśnień, w pracy wykorzystano materiał aktowy poddany badaniu w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Całość wywodów zwieńczona jest zwięzłymi wnioskami końcowymi, w których Autorka dokonuje krytycznej oceny analizowanej instytucji.

Metoda

Zasadniczą metodą, którą Doktorantka posłużyła się w swej dysertacji, jest metoda formalno-dogmatyczna, uwzględniając obrany temat posłuzenie się tą techniką badawczą, przy obszernym wykorzystaniu dorobku judykatury oraz doktryny, nie budzi zastrzeżeń. W oznaczonym zakresie – skorzystano także z metody historycznej, gdy odnosiło się to do wykorzystania w pracy nieobowiązujących już przepisów, których ustalona wykładnia wpłynęła na obecny kształt instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe. Tę metodę zastosowano również tam, gdzie konieczne było przedstawienie genezy danej konstrukcji oraz prześledzenie ewolucji poglądów co do danego zagadnienia. Autorka w oznaczonej części wykorzystowała również metodę komparatystyczną w odniesieniu do prawa unijnego w zakresie, w jakim przewiduje ono odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za działania władzy publicznej jak również przy porównaniu instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego do jej pierwowzoru uregulowanego w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego oraz do regulacji w porządkach prawnych innych państw. Doktorantka podaje także, iż wykorzystowała wyniki badań akt spraw, w których została wniesiona skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a które to badania zostały przeprowadzone w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego, a także analizę statystyk wnoszenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia obejmujących okres od wprowadzenia do procedury sądowoadministracyjnej i procedury cywilnej badanej instytucji.

Zawartość merytoryczna

We „Wprowadzeniu” Urszula Danuta Fronczek podkreśla, że wynagrodzenie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego „stanowi ważny krok w procesie ochrony praw jednostek w stosunku do tych działań władzy publicznej, które mają charakter władczy”, zaś „gwarancja istnienia tego prawa jest potwierdzeniem roli, jaką odgrywa ono w demokratycznych porządkach prawnych, budując u obywateli poczucie istnienia zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”. Zasadnie także wskazuje, że z prawomocnością orzeczenia sądu administracyjnego wiąże się domniemanie jego zgodności z prawem i stabilność, które to cechy mają istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, a także naczelnej zasady prawa do sądu, zauważając że problem szkód wyrządzanych przez działanie sądów powstaje wtedy, gdy podejmują one czynności orzecznicze, a poszkodowany nie dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi kontrolę zgodności z prawem tych czynności przed ich podjęciem. Doktorantka eksponując konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej, stwierdza iż wymaga się tu zarazem stworzenia „efektywnych i skutecznych mechanizmów umożliwiających dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe z zastrzeżeniem poszanowania podstawowych zasad konstytucyjnych”, przy czym uwzględniając doniosłość mechanizmów ochrony w doniesieniu do interesu poszkodowanego, jak i interesu państwa, temu pierwszemu przyznaje pierwszeństwo obowiązywania. Te uwagi stanowią inspirujący początek ciekawej monografii.

W tej części pracy, co uprzednio już przywołano, ujawniono zasadnicze cele pracy, sformułowano tezy badawcze, przekonująco wskazano potrzebę analizy, stosunkowo nowej instytucji prawnej, za zasadne uznając także potraktowanie jej w sposób interdyscyplinarny. Autorka posługuje się określeniem „instytucja”, choć czyni to w istocie mimochodem. Scharakteryzowano ponadto strukturę pracy, tłumacząc zasadność wykorzystanych metod badawczych. „Wprowadzenie” w sposób zwięzły i przejrzysty objaśnia zasadność roztrząsania konstrukcji tworzących zręby odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem sądu administracyjnego, w pełni spełniając swą funkcję.

Rozdział pierwszy zatytułowano „Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądu w prawie europejskim”, poruszone tu wątki komparatystyczne stanowią punkt wyjścia i tło do oceny polskiej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie judykacyjne. Doktorantka zauważa wprawdzie, iż pojęcie „bezprawie judykacyjne” jest określeniem powszechnie używanym w doktrynie i orzecznictwie w odniesieniu do deliktów władzy sądowniczej, przy czym nie jest terminem do tej pory zdefiniowanym, zarówno w doktrynie prawa europejskiego, jak też w polskiej regulacji prawnej. Na potrzeby swych rozważań przyjmuje, że pojęcie bezprawia judykacyjnego będzie wymiennie stosować z pojęciem „niezgodnego z prawem wydania prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny” oraz pojęciem „bezprawia sądu administracyjnego”. Bezprawie judykacyjne dotyczyć ma „szczególnego, kwalifikowanego deliktu władzy sądowniczej, skutkującego obowiązkiem odszkodowawczym państwa na gruncie prawa cywilnego”. Autorka podkreśla, że modele odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie sądu administracyjnego kształtowane są obecnie przez dwa czynniki, przy czym regulacja polska w tym aspekcie nie odbiega od ogólnie przyjętych rozwiązań. Pierwszym z nich jest przyjęty w danym kraju model sądowej kontroli działalności administracji publicznej, którego standardy zostały przedstawione w Rekomendacji nr R (2004) 20 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych. Gwarancją jego realizacji w porządkach krajowych jest instytucja prawomocności orzeczeń sądowych. Drugim czynnikiem wpływającym na regulację obowiązku indemnizacyjnego w prawie krajowym jest wskazanie, czy i w jakim zakresie działanie władzy publicznej podlega temu obowiązkowi, a na tej płaszczyźnie – zdaniem Autorki – daje się dostrzec stopniowe poszerzanie zakresu odpowiedzialności państwa, czego dowodem najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Doktorantka wywodzi, że przełamaniem sceptycyzmu w podejściu do odpowiedzialności za czynności orzecznicze sądów było wydanie Europejskiej Karty Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów o odpowiedzialności sędziów, która wskazuje, że państwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę powstałą w wyniku decyzji lub zachowania sędziego w trakcie pełnienia powierzonych funkcji.

W rozdziale tym zostało scharakteryzowane filozoficzne i aksjologiczne źródło współczesnej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie

judykacyjne, uwagę obrócono na te filozoficzne rozważania, w których moralne źródło obowiązku naprawienia szkody jest źródłem zarazem odpowiedzialności prawnej, z tej zaś wypływać ma odpowiedzialność cywilna. Bardziej szczegółowo został scharakteryzowany tu unijny model odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawne judykaty, choć zauważono iż system prawa unijnego nie zawiera kompleksowej regulacji dotyczącej przesłanek odpowiedzialności deliktowej. Wykorzystano orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, by eksponować, iż w jego świetle zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi w sprzeczności z uznaniem zasady odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu ostatecznej instancji.

W rozdziale pierwszym poddano uwadze także modele odpowiedzialności z tytułu bezprawia judykacyjnego, które obowiązują w wybranych państwach europejskich, już tu zwracając uwagę, iż polski model jest rozwiązaniem unikatowym na tle tych porządków prawnych, w których obowiązuje prawo unijne. Dało to asumpt do przywołania wpraw różnic w konstrukcjach prawnych sądowej kontroli administracji państw europejskich, by zwrócić uwagę czytelnika na różnorodność modeli i kierunków dyskusji odnośnie odpowiedzialności z tytułu bezprawia judykacyjnego sądu prawa publicznego. Analizie zostały poddane modele odpowiedzialności odszkodowawczej w tych państwach europejskich, których tradycja prawna wpłynęła na ostateczny kształt polskiego sądownictwa administracyjnego oraz polską regulację odpowiedzialności za szkodę (model francuski, niemiecki, austriacki), a także w tych, w których obecnie korzysta się z rozwiązań obowiązujących w prawie unijnym (model portugalski). W tym aspekcie zasadnie i bez popadania w nadmierną szczegółowość udało się Autorce wydobyć istotne wątki charakteryzujące rozwiązania prawa obcego, to zaś z kolei pozwoliło spojrzeć na instytucję odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego z szerszej perspektywy.

Pewną wątpliwość można zgłosić odnośnie podrozdziału 4. „Rys historyczny odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie judykacyjne na ziemiach polskich” w rozdziale I, co do miejsca jego ulokowania. Wyraźne kwantyfikowanie w tytule tego rozdziału, iż chodzi o aspekty „prawa unijnego” może rodzić zastrzeżenia odnośnie prawidłowości pomieszczenia w nim wątków historycznych wyraźnie odnoszących się do prawodawstwa obowiązującego na „ziemiach polskich”, z których znaczna część to jednoznacznie rozwiązania rodzime. Nie czynię jednak tej

uwagi w formie kategorycznej, dostrzegając pewną trudność, którą mogło sprawiać Autorce inne miejsce ulokowania tych wątków pracy.

W podsumowanie pierwszego rozdziału Doktorantka dochodzi do wniosku, że nie ma obecnie wypracowanego jednolitego i zgodnego stanowiska co do charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie judykacyjne, nadto wskazuje, iż „nie sposób też przesądzić, czy przypisanie tej odpowiedzialności charakteru cywilnego, a nie publicznoprawnego, jest bardziej przekonujące”. Jej zdaniem daje się także zauważyć, że w europejskich regulacjach dotyczących omawianego zagadnienia pojęcie bezprawia judykacyjnego ma różny zakres przedmiotowy – podmiotowy, prawodawstwa europejskie hołdują instytucji prawomocności orzeczeń sądowych, a składającym się na nią atrybutom czasami przypisuje się znaczenie wyłączające możliwość kwalifikowania korzystającego zeń orzeczenia jako niezgodnego z prawem. Podkreśla, iż żaden jednak z obowiązujących modeli normatywnych nie reguluje odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie sądu administracyjnego, ani nie stwarza ustawowej możliwości dochodzenia odszkodowania za judykaty sądów administracyjnych, które są już prawomocne w sądowym toku instancji.

Kolejny rozdział skoncentrowano wokół zagadnień konstytucyjnych prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej bezprawiem judykacyjnym sądu administracyjnego. W pierwszej kolejności wątki zasygnalizowane obranym tematem tej części pracy dały Autorce podstawę do przybliżenia ustaleń terminologicznych i ustrojowych, gdy idzie o sądownictwo administracyjne. Zasadnicze wywody skoncentrowano tu, wykorzystując obficie dorobek doktryny zarówno prawa konstytucyjnego, jak i cywilnego, wokół konstrukcji zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, jako źródła prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wywołanej działaniem władzy publicznej, do której zalicza się także sądy administracyjne. Trafnie zauważono, że „prawna regulacja obowiązku odszkodowawczego państwa, i to w treści najważniejszego aktu prawnego, daje także wyraz pozytywnemu odczuciu społecznemu co do istnienia możliwości dochodzenia tej odpowiedzialności, w tym także możliwości rekompensaty szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego” (s. 71). Zwracając uwagę na konstytucyjne ograniczenia rekompensaty za szkody wyrażające się w miarkowaniu zakresu i wysokości odszkodowania, pewna niejasność dotyczy tej wypowiedzi, gdzie odnosząc się do

art. 233 ust. 1 Konstytucji RP (przepisu tego nie przywołano chociażby w przypisie), a dotyczącego ograniczeń prawa i wolności w czasie stanu wojennego. Sądzić można, że chodziło o ograniczenie dostępu do sądu w tym zakresie, ale wymagałoby to rozwinięcia w pracy tej myśli. Przywołano fundamentalny dla wywodów pracy wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 9/13, gdy idzie o uznaniu za zgodny z Konstytucją RP przepisu art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego w aspekcie wymogu uzyskania prejudykatu odnośnie niezgodności prawomocnego orzeczenia dla celów dochodzenia odszkodowania. Przy analizie kierunków interpretacji normy zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP sięgnięto nawet do materiałów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, trafnie wykorzystano także dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego w aspekcie odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne sądu administracyjnego. Zgodzić należy się z Autorką, że pod pojęciem „działania organu władzy publicznej” rozumieć należy czynienie sądu, ale także i jego niedziałanie, a w konsekwencji za zasadne było przyjęcie, iż odpowiedzialność odszkodowawcza za bezprawie judykacyjne powstaje zatem w związku z wykonywaniem władzy sądowniczej. Oznacza to, że jej źródło tkwi w wydanych prawomocnych orzeczeniach sądu, jak też w niewydaniu takiego orzeczenia przez sąd. „Działanie” władzy sądowniczej dotyczy zatem tych przejawów aktywności władzy sądowniczej, które związane są z kompetencją sądów. Może tutaj stracono okazję, aby już wówczas uwypuklić inną konstrukcję, służącą zwalczaniu przewlekłości także sądu administracyjnego, a wynikającą z ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r., poz. 75), gdzie przewidziano wszak możliwość orzeczenia o przyznaniu oznaczonej sumy pieniężnej. Wypadnie przyznać jednak, że i w cyt. ustawie wskazano na odrębny tryb dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od Skarbu Państwa z tytułu szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości, a ponadto Autorka problematyki tej nie pominęła, odnosząc się doń w innej części pracy.

Najobszerniejszą częścią recenzowanej rozprawy doktorskiej jest jej rozdział III „Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego w prawie cywilnym”. Może to subiektywne wrażenie, ale sędzę, że tytuł tego rozdziału mógłby zostać przekształcony w ten sposób, aby sformułowanie „w prawie cywilnym” zlokalizować

za słowami „Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej...” i wówczas uniknięto by skojarzenia *prima facie*, jakoby orzeczenia sądu administracyjnego wydawane były w obszarze prawa cywilnego. Autorka należycie korzysta tu z dorobku piśmienniczego i to także tego starszego, co nie zawsze aspiranci nauki prawa czynią. W tym aspekcie wypadnie szczególnie docenić fakt odniesienia się do przemyśleń i dociekań również antenatów nauki prawa cywilnego.

Analizując deliktowy charakter odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne Doktorantka akcentuje wyjątkowość tej regulacji, przejawiającą się w poszerzeniu katalogu przesłanek warunkujących dochodzenie odszkodowania o przesłankę istnienia prejudycjalnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Wskazuje przy tym, że treść orzeczenia prejudycjalnego daje także sądowi powszechnemu podstawę do wstępnej oceny, iż istnieje prawdopodobieństwo, że wynikła szkoda w majątku uprawnionego. Autorka analizuje funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej, zauważając iż prawo administracyjne nie wykształciło odrębnej siatki pojęciowej, zatem w tym aspekcie należy posługiwać się pojęciami wykształconymi na gruncie prawa cywilnego. Dochodzi do wniosku, który podzielam, wedle którego odpowiedzialność odszkodowawcza za bezprawie sądu administracyjnego jest skutkiem naruszenia gwarancji zobowiązania się przez władze publiczne do zgodnego działania jej organów (s. 96). Nadto prezentuje refleksję, w której wywodzi, że „odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego nie może w pełni zrealizować funkcji kompensacyjnej, którą spełnia i do której dąży prawo cywilne. Realizuje natomiast sądowoadministracyjną funkcję represyjną, podczas gdy sama represja jest obca prawu cywilnemu. Funkcja prewencyjna tej odpowiedzialności zostaje ograniczona w zakresie dbałości o interes ogólny w związku z brakiem eliminacji wadliwych orzeczeń sądu administracyjnego z obrotu prawnego” (s. 97). Zwraca nadto uwagę – analizując ogólne założenia modelu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie judykacyjne – iż regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za delikty orzecznicze unormowana w art. 417¹ § 2 i 3 Kodeksu cywilnego stanowi przypadek szczególny w odniesieniu do ogólnej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wyrażonej w art. 417 Kodeksu cywilnego, przyłączając się w tym aspekcie do krytyków stanowiska prezentowanego w uchwale Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 37/06.

Dalsze wywody skoncentrowano wokół egzegezy elementów przedmiotowych odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu bezprawia judykacyjnego. Analizując pojęcie „wydania orzeczenia” Urszula Danuta Fronczek wywodzi, że samo ustalenie indywidualnej normy prawnej wyrażonej w treści prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego nie wywołuje uszczerbku w majątku poszkodowanego, zaś wydany wadliwy judykat sądu administracyjnego będzie źródłem szkody wtedy, gdy na skutek jego wykonania podmioty, których sytuację prawną kształtuje, w sposób dobrowolny bądź przymusowy podporządkowują swoje zachowanie normie indywidualnej, którą w swoim orzeczeniu ustalił sąd administracyjny. W konsekwencji wskazuje, że w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawne judykaty sądu administracyjnego dochodzi do „podziału podmiotowego” odpowiedzialności za wadliwie wydane prawomocne orzeczenie tego sądu (s. 104). Wyróżniając czynności orzecznicze sądu administracyjnego przekonuje, że momentem, od którego poszkodowany jest uprawniony do dochodzenia odpowiedzialności z tytułu niezgodnego z prawem wydania orzeczenia, jest moment stwierdzenia prawomocności tego orzeczenia. Moment ten wyznacza zarazem termin przedawnienia roszczenia z tego tytułu. Równie dociekliwie potraktowano roztrząsanie pojęcia „prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego”, uprzednio przyjmując za M. Kamińskim oznaczone pojęcie „sprawy sądownoadministracyjnej”. Z tym pojęciem można oczywiście polemizować (w szczególności czy obejmuje wszelkie przypadki aktywności sądu administracyjnego), nie ulega jednak wątpliwości, że Autorka obrała oznaczoną koncepcję tego pojęcia, dla potrzeb swych wywodów. Podobnie zresztą uczyniła z pojęciem „orzeczenia sądu administracyjnego” (tu z kolei wykorzystwała koncepcję K. Sobieralskiego). Wywody w tym zakresie są rzetelne. Pewną uwagę można zgłosić w odniesieniu do treści przypisu 461, gdzie przywołano stanowisko M. Szubiakowskiego odnośnie kompetencji orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ppsa). Przywołany Autor wypowiedział je w 2006 r., zatem przed nowelizacją cyt. przepisu. Nie jest z kolei trafne przywoływanie treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Ppsa w przypisie 463 w tym aspekcie, gdy używa się frazy „jeżeli miało wpływ na wynik sprawy”, prawidłowo chodzi o tego typu naruszenie procedury, które „mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. Roztrząsanie elementów orzeczenia sądu administracyjnego doprowadziło Doktorantkę do wniosku, że brak złożenia skutecznego wniosku o uzasadnienie wyroku

oddalającego skargę, zamyka możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności takiego wyroku z prawem (s. 126).

Stosunkowo obszernie potraktowano kwestię kategoryzacji orzeczeń sądu administracyjnego, wypowiadając w przypuszczającej formule osąd o trudnym do wyobrażenia sobie przypadku, aby oznaczone orzeczenie tego sądu mogło powodować uszczerbek w dobrach uprawnionego (np. postanowienie o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego). Do podobnych wniosków skłaniać ma judykatura, np. w odniesieniu do wyroków dotyczących pisemnych interpretacji prawa podatkowego (s. 133), czy też wyroków ze skarg na bezczynność lub przewlekłość prowadzenia postępowania administracyjnego. Nie jest zbyt precyzyjne stwierdzenie, jakoby sąd administracyjny oddalając skargę utrzymywał w mocy zaskarżony akt (s. 135), sama Autorka przyznaje, że sentencja wyroku oddalającego skargę nie zawiera takiego sformułowania, ale kilkakrotnie go sama używa, co niepotrzebnie zbliża formułę orzekania przez sąd administracyjny do rozstrzygnięć podejmowanych chociażby w administracyjnym postępowaniu odwoławczym. Nie ma też potrzeby posłużenia się pojęciem „decyzja sądu administracyjnego” (s. 136), ani także kurczliwego przypisywania wyłącznie wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu możliwości wydania wyroku oddalającego skargę. Taki wyrok zawierający owo rozstrzygnięcie wszak może wydać na podstawie już dostrzeżonego w pracy, przepisu art. 188 Ppsa – Naczelny Sąd Administracyjny. Nie wydaje mi się ponadto, aby analizując podział orzeczeń sądu administracyjnego z uwagi na funkcję (ppkt B2.5.) należy odwoływać się do istoty orzeczeń sądu cywilnego, bowiem może to prowadzić do niepotrzebnego pogmatwania, gdy idzie o rozróżnienie pojęć – sprawa administracyjna i sprawa sądownoadministracyjna. W konsekwencji Doktorantka – czyniąc to zresztą w ślad za dość powszechnie powtarzanymi stwierdzeniami w doktrynie – dokonuje rozróżnienia wyroków sądów administracyjnych na kasatoryjne i „merytoryczne”, przy okazji stwierdzając, że uprawnienia reformatoryjne Naczelnego Sądu Administracyjnego nie są zatem tożsame istotą z uprawnieniami wojewódzkich sądów administracyjnych co do merytorycznego rozpoznania sprawy” (przypis 521). Ciekaw byłby szerszej wypowiedzi Autorki w tym względzie, a w szczególności czy np. wyrok sądu wojewódzkiego oddalający skargę jest dla Niej wyrokiem „merytorycznym” czy też nie? Czy wyrok NSA podjęty na podstawie art. 188 Ppsa i prowadzący do wzruszenia wyroku sądu I instancji, a także uchylecia zaskarżonego aktu i umorzeniu postępowania jest „tożsamy istotą z uprawnieniami sądu

wojewódzkiego co do merytorycznego rozpoznania sprawy”? Ta druga wątpliwość podyktowana jest dalszymi wywodami na s. 145 pracy, gdzie wobec takiej formy orzeczenia sądu II instancji użyto określenia „orzeczenie merytoryczne”. Interesujące są wywody na s. 148 i n., gdy idzie o skutki prawomocności wyroku ze skargi na akt generalny, w aspekcie źródła szkody, wyrządzonej aktem indywidualnym opierającym swą podstawę na wzruszonym wadliwie przez sąd administracyjny akcie generalnym. Przy okazji można było tu wykorzystać monografię E. Szewczyk i M. Szewczyka „Generalny akt administracyjny” 2014 i tam oznaczoną typologię aktów generalnych administracyjnych.

Roztrząsając zagadnienie istoty prejudykату w rozumieniu art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego trafnie dostrzeżono, że wyrok stwierdzający niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego ma charakter prejudykату w tym sensie, że swą treścią przesądza nie tylko o samym fakcie niezgodności z prawem wydania prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny, lecz przede wszystkim określa wyraźnie na czym ta niezgodność polega. Istota orzeczenia prejudycjalnego sprowadza się zatem do tego, że to NSA jest powierzona kompetencja do oceny, czy działalność orzecznicza w tym konkretnym wypadku była zgodna z prawem. A *contrario* wyklucza to dowolność oceny przesłanki bezprawności wydania orzeczenia w postępowaniu odszkodowawczym przez sąd powszechny. Sporo miejsca, i słusznie, poświęcono także krytycznej analizie art. 417¹ Kodeksu cywilnego, gdy idzie o łączne potraktowanie reżimu odpowiedzialności za szkodę z tytułu prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. Autorka zasadnie uwypukla systemowe wadliwości cyt. konstrukcji, gdy idzie o wskazanie właściwego postępowania, w odniesieniu do tych przypadków, gdy źródłem szkody są akty lub czynności organu administracji publicznej.

Szczególnie korzystne wrażenie sprawiają uwagi Autorki odnośnie interpretacji pojęcia „niezgodność z prawem”, a zwłaszcza jego cywilistyczne rozumienie, a następnie w aspekcie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego. Stopień wykorzystania dorobku doktrynalnego, jak i orzeczniczego w tym fragmencie pracy, dowodzi wnikliwości wywodów. Doktorantka skłania się w konsekwencji do stwierdzenia, wedle którego ocena przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego przy uwzględnieniu celu kontroli sądowoadministracyjnej wymaga

wartościowania wad normy prawnej, która stanowiła podstawę wydania prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Skutkiem tego „ważenia wad” jest konieczność uwzględnienia natury materii będącej przedmiotem danego orzeczenia, czego konsekwencją jest poszukiwanie dodatkowych kryteriów oceny już wydanego prawomocnego judykatu. Uznaje, że pomocne mogą być tu kryteria przedmiotowe dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wynikające z art. 285a § 2 i 3 Ppsa.

Wypowiadając się w kwestii zakresu związania prejudykatem (orzeczeniem NSA) w postępowaniu indemnizacyjnym, Autorka słusznie wskazuje, że brak tego prejudykatu oznacza oddalenie powództwa, związanie sądu powszechnego polega na niedopuszczalności prowadzenia postępowania przez sąd powszechny. Stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego jest wyłączną kompetencją NSA. Dokonano także w tym fragmencie pracy odniesienia do pojęcia samej szkody, z uwzględnieniem jej źródła w aspekcie bezprawia judykacyjnego sądu administracyjnego, dochodząc do przekonania, że szkoda ta powstaje z chwilą wykonania prawomocnego orzeczenia przez organ administracji publicznej po przekazaniu mu akt sprawy przez sąd administracyjny (s. 193). Byłbym jednak ciekaw zdania Autorki, czy źródłem szkody nie mogłoby być wypadkowe orzeczenie sądu administracyjnego, np. w kwestii objęcia skarżącego tzw. ochroną tymczasową w trybie art. 61 § 3 Ppsa. Odnotowano także odrębnie kwestię związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem sprawczym – wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia sądu administracyjnego – a szkodą, jako warunku koniecznego odpowiedzialności Skarbu Państwa. Zdaniem Autorki wstępna ocena tych przesłanek zawarta w prejudykacie, nie wiąże sądu powszechnego, a samo istnienie prejudykatu nie przesądza też, iż sąd powszechny wyda wyrok zasądający odszkodowanie (s. 199). Dość kategoryczne jest stwierdzenie, wedle którego w przypadku wadliwego prawomocnego oddalenia skargi na akt lub czynność takiej zależności nie sposób jest wykazać, gdyż nie ma pewności co do tego, jakie byłoby rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, gdyby sąd uchylił akt bądź czynność organu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym (s. 201). Dalej wywodzi się, iż jako że w postępowaniu odszkodowawczym poszkodowany jest zobowiązany udowodnić, a nie tylko uprawdopodobnić, że na skutek wydania wadliwego judykatu wystąpiła szkoda, uznać należy, iż w tym przypadku skuteczne dochodzenie

odpowiedzialności jest praktycznie niemożliwe. Nie sądzę ponadto, aby kwestia przyczynienia się poszkodowanego do powstałej szkody wymagała w tym właśnie miejscu odwołania się do procesowych przesłanek skuteczności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego w formie braku wykorzystania „nadzwyczajnych środków odwoławczych dostępnych w procedurze sądownoadministracyjnej”. Notabene, w Ppsa nie posłużono się takim pojęciem jak „nadzwyczajne środki odwoławcze”. Dział VI Ppsa „Środki odwoławcze” przewiduje skargę kasacyjną i zażalenie, nie ma chyba potrzeby wprowadzania nowego określenia odnoszącego się do środków zaskarżenia, nie znanego wszak ustawodawcy.

Odnotować także należy uwagi dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie judykacyjne oraz przedawnienie roszczenia odszkodowawczego. W tym drugim aspekcie wypadnie zauważyć stanowcze opowiedzenie się Doktorantki za poglądem, wedle którego wierzytelność o odszkodowanie za bezprawie judykacyjne staje się zawsze wymagalna w dacie wystąpienia zdarzenia szkodzącego, to znaczy w dacie wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny. Momentem powstania wymagalnego roszczenia o wynagrodzenie szkody wyrządzonej bezprawnym orzeczeniem sądowym zdaniem Urszuli Danuty Fronczek jest zatem chwila wykonania prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego przez organ administracji publicznej. W tym zakresie postuluje, aby dochodziło do zawieszenia (biegu – uwaga R.S.) terminu przedawnienia dochodzenia roszczenia na czas prowadzenia postępowania prejudycjalnego, jeżeli doszło do wszczęcia takiego postępowania w terminie trzyletnim, o którym mowa w art. 442¹ § 1 zdanie pierwsze Kodeksu cywilnego.

W końcu rozdziału III poruszono zagadnienia płaszczyzny podmiotowej odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Tu ciekawe są spostrzeżenia Autorki odnośnie nakazu rozróżnienia odpowiedzialności osobistej sędziego w stosunku do osoby poszkodowanej oraz odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę z tytułu szkody przy wykonywaniu władzy sądowniczej. W podsumowaniu tych uwag Autorka wskazuje, że dyskusyjne jest także określenie kręgu podmiotów legitymowanych do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym, uprawnionym do wystąpienia z taką skargą jest bowiem także jednostka samorządu terytorialnego

oraz podmioty wykonujące władzę publiczną z mocy prawa, nie będące *statio fisci* Skarbu Państwa, chociaż takie stanowisko budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Uprawnienie do skutecznego wniesienia powództwa odszkodowawczego mają także adresaci skontrolowanych wadliwym orzeczeniem aktów generalnych, którzy nie uczestniczyli w postępowaniu o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. Wątpliwości natomiast nie budzi to, że podmiotem zobowiązanym do wynagrodzenia szkody judykacyjnej jest zawsze Skarb Państwa oraz to, że sędzia nie ponosi odpowiedzialności cywilnoprawnej za niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego.

W rozdziałach IV i V poruszona została problematyka proceduralna w sprawie wywołanej skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, przy czym ten drugi rozdział zawiera egzegezę rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu przed NSA wywołanym powyższą skargą. Po zrekapitulowaniu środków zaskarżenia przewidzianych przepisami Ppsa i umiejscowieniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego w systemie tych środków, Autorka uwagę skupiła na przesłankach dopuszczalności wniesienia takiej skargi. Dokonując analizy porównawczej z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, uwypuklono różnice między tam ujętymi regulacjami a przepisami Ppsa, gdy chodzi o przedmiot skargi dotyczącej stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego (s. 226 i n.). Pewien niedosyt budzi brak rozwinięcia przesłanek wyjątkowo dopuszczalnej takiej skargi z uwagi na naruszenie „podstawowych zasad porządku prawnego”, „konstytucyjnych wolności”, „praw człowieka i obywatela”. Prowadzone rozważania dowodzą na ogół trafnej identyfikacji źródła węzłowego problemu – skutków, jakie dla dopuszczalności wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego lub jej skuteczności (nieskuteczności) w zależności od zapadłych uprzednio orzeczeń w sprawie sądownoadministracyjnej. Może niekiedy brakuje jasnej wypowiedzi Doktorantki w aspekcie opowiedzenia się za jednym z poglądów doktrynalnych, przywoływanych w pracy (np. s. 230 i n.), jest to kiedy indziej rekompensowane zdecydowanym stanowiskiem (np. s. 234), gdy idzie o równoległe wniesienie skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego (a nie wniosku o wznowienie – uwaga R.S.) oraz omawianej skargi. Znalazło się tu miejsce także na roztrząsanie przesłanek wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności prawem prawomocnego orzeczenia

NSA (s. 234 i n.). Doktorantka nie ukrywając swego krytycznego osądu zauważa, iż próżno szukać w orzecznictwie jednoznacznych kryteriów, na podstawie których można byłoby uznać, że dane naruszenie należy kwalifikować jako rażące naruszenie norm prawa Unii Europejskiej. Jej zdaniem definiowanie pojęcia „rażącego” naruszenia norm prawa Unii Europejskiej napotyka wiele trudności w praktyce i powoduje konieczność definiowania tej przesłanki każdorazowo w sposób uznaniowy i zależny od okoliczności danej sprawy sądownoadministracyjnej. Z kolei wskazuje, że sytuacja, gdy „zmiana lub uchylenie w drodze przysługujących środków prawnych nie było i nie jest możliwe” nie obejmuje konieczności wyczerpania drogi procesowej inicjowanej wnioskiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z art. 172 Ppsa i z tym stwierdzeniem wypada się zgodzić.

Rozważając legitymację do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wnikliwie przeanalizowano problem strony, jak również uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego w aspekcie ich legitymacji do wniesienia powyższej skargi, nie pominięto także problemu skorzystania z niej przez podmioty instytucjonalne – Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego, organizacji społecznej czy Rzecznika Praw Dziecka. Ciekawe i inspirujące są uwagi dotyczące dopuszczalności wniesienia takiej skargi przez prokuratora czy udziału w tym postępowaniu Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa. Ta ostatnia kwestia mogłaby zostać lepiej uwypuklona w tekście głównym, nie zaś w przypisie (866), zwłaszcza że w pracy sformułowano w tym aspekcie postulat *de lege ferenda*.

Dalsza część wywodów rozdziału IV pracy dotyczy przebiegu postępowania wywołanego wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Nie zgadzam się ze stanowczym stwierdzeniem Autorki o dopuszczalności wniesienia skargi przez stronę, której uprzednio wniesiona skarga została odrzucona (s. 254), w moim przekonaniu jednak wyraźne brzmienie art. 285c Ppsa stoi temu na przeszkodzie. Skrupulatnie zajęto się zagadnieniami wymogów formalnych skargi, zdolności postulacyjnej oraz terminu do jej wniesienia. W tym ostatnim aspekcie, analizując charakter tego terminu, Urszula Danuta Fronczek zgłasza wniosek o zmianę prawa i wydłużenie dwuletniego terminu od uzyskania prawomocności orzeczenia, do wnoszenia analizowanej skargi. Pewną wątpliwość wypadnie zgłosić wobec posłużenia się w argumentacji zawartej w przypisie 905 postanowieniem WSA w Białymstoku w sprawie II SA/Bk 2/16, nie

sądzę aby to orzeczenie mogło służyć wsparciu tam zaprezentowanego stwierdzenia. Celne są za to uwagi dotyczące wpisu od skargi dotyczącej stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego z jednym zastrzeżeniem, iż Prokurator Generalny to także prokurator, przeto nie ma chyba potrzeby postulowania uzupełnienia katalogu zwolnień ustawowych zawartych w art. 239 § 1 pkt 2 Ppsa o Prokuratora Generalnego (s. 266). Inspirujące są uwagi dotyczące składu sądu rozpoznającego omawianą w pracy skargę (podrozdział 3.2.1. w rozdziale IV), choć wypadnie się zgodzić z większością tam prezentowanych wywodów, gdy idzie o krytykę wydawania przez NSA postanowień ze skargi w składzie jednoosobowym, to wątpliwości co do trafności rozwiązania ustawowego nadal pozostaną. Z aprobatą odniesiono się do powierzonego temu Sądowi spraw ze skargi tu roztrząsanej, choć zauważono liczne formalnoprawne utrudnienia w jej prawidłowym sporządzeniu. Docenić także należy uwagi Autorki odnoszące się do podstaw skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. W podsumowaniu tego rozdziału Doktorantka dość krytycznie ocenia konstrukcję art. 285a Ppsa, wskazuje iż przyjęty model postępowania prejudycjalnego nie stwarza możliwości wzruszenia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, a służy jedynie stwierdzeniu wydania prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego niezgodnie z prawem. Stwierdza, że omawiana skarga nie jest środkiem konkurencyjnym dla innych instytucji prawnych obowiązujących w Ppsa, chociaż wykazuje z nimi cechy wspólne, a pomimo takiego jej charakteru wiele kwestii związanych ze sposobem uregulowania tego środka prawnego nadal jest dyskusyjnych, na co – zdaniem Autorki – wskazuje duża liczba orzeczeń odrzucających skargę, a co świadczy także o tym, że nadal jest to instytucja niezrozumiała.

Jak już uprzednio wskazano, rozdział V „Rozstrzygnięcia w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego” to egzegeza możliwych orzeczeń wydanych w następstwie wniesienia tego środka prawnego. Tu drobna uwaga, wywody rozpoczyna podrozdział „Wprowadzenie”, a takiej części w poprzednich rozdziałach brak, ponadto pierwsza część pracy została tak nazwana, z tych względów sugerowałbym posłużenie się dla odróżnienia inną nazwą, np. „Uwagi wprowadzające”, „Uwagi ogólne”, itp. Tu wypadnie także zgłosić *vefo* wobec stwierdzenia, że wyrok NSA

wydany na podstawie art. 285k § 2 Ppsa jest wyrokiem reformatoryjnym, uwzględnienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wszak nie „reformuje” tego orzeczenia. Ciekaw byłby także stanowiska Autorki, czy podtrzymuje stanowczy pogląd, iż wszelkie orzeczenia NSA wydane na podstawie art. 285k Ppsa nie podlegają zaskarżeniu (s. 281)? Czy zatem wykluczone jest np. wznowienie postępowania zakończonego orzeczeniem NSA wydanym na podstawie cyt. przepisu?

W dalszych partiach rozdziału V szczegółowo poddano analizie oznaczone typy rozstrzygnięć podejmowanych przez NSA. Gdy idzie o przypadki uwzględnienia skargi wnoszonej w trybie przepisów Działu VIIa Ppsa to z tej racji, że doszło w praktyce do dwóch takich orzeczeń, Autorka pokusiła się o mini-glosy do tych wyroków, a Jej stanowiska (jedno aprobujące, drugie krytyczne) zostały rzetelnie objaśnione. Odnotowano ciekawy przypadek, gdy ze względu na ekonomikę postępowania, w ramach procedury z Działu VIIa Ppsa dochodzi do unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego (art. 285k § 3 Ppsa). Wykorzystując liczne przykłady z orzecznictwa, Autorka wskazuje główne powody, dla których roztrząsana przez Nią skarga była oddalana.

Dalej zbiorczo potraktowano wszystkie inne orzeczenia, które wspólnie zostały określone mianem „odmowy wydania orzeczenia”, co nie jest trafnym kwantyfikatorem. W praktyce chodzi o przypadki, w których NSA odrzuca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, względnie umarza wszczęte postępowanie z tej skargi. Analiza tych przypadków jest rzetelna, niekiedy prowokuje do przemyśleń (zwłaszcza w obszarze porównania tzw. „przesądu” w Kodeksie postępowania cywilnego z przypadkiem odrzucenia skargi z racji jej oczywistej bezzasadności). To naturalne przywoływanie „pępowiny” z procedury cywilnej może być jednak zawodne, chociażby w aspekcie przywołania na s. 307 argumentacji odnośnie uprawdopodobnienia szkody w możliwości posłużenia się zeznaniami świadków lub opiniami biegłych, co zdaje się *prima facie* pozostawać w sprzeczności z art. 106 § 3 w zw. z art. 285l i art. 193 Ppsa, z których wynika, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym wyjątkowo dopuszczalny jest, ale wyłącznie dowód z dokumentu. Kwestii tej nie rozwinięto, przeto i krytyka Autorki winna być powściągliwa. Nie jest z pewnością natomiast zasadny wtręt, zakończony przypisem 1125, skarga roztrząsana przez Doktorantkę nie musi zawierać „zakresu żądanej

zmiany”, skoro nie to jest jej istotą. Przy analizie podstaw umorzenia postępowania ze skargi wnoszonej w trybie przepisów Działu VIIa Ppsa można było skorzystać z monografii Z. Czarnika „Podstawy zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego”, 2007.

Podsumowując ostatni merytoryczny rozdział pracy Autorka dochodzi do wniosku, że omawiana przez Nią skarga mająca prowadzić do uzyskania prejudykatu ma niewielkie praktyczne zastosowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym, chociaż same próby uzyskania go na potrzeby postępowania odszkodowawczego przed sądem powszechnym były relatywnie często podejmowane. Z danych statystycznych NSA wynikać ma jednak, że ilość tego typu skarg maleje. Poprawne sporządzenie i wniesienie tego środka prawnego stanowić ma trudność nawet dla profesjonalnych pełnomocników z uwagi na obszerny katalog przyczyn odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego stanowi. Krytycznie oceniono orzecznictwo NSA, w którym nie czynić się ma rozróżnienia podstaw odrzucenia i oddalenia skargi z Działu VIIa Ppsa, co skutkuje pewnym chaosem i nie sprzyja jednolitości wykładni przepisów regulujących kwestie rozstrzygnięć w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Wysunięto postulat *de lege ferenda* nowelizacji działu VIIa Ppsa w zakresie konstrukcji i wymogów formalnych rzeczowej skargi. Procedura ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wymagać ma także uzupełnienia o odrębny przepis określający przesłanki i tryb umorzenia postępowania prejudycjalnego bez systemowego odesłania do przepisów regulujących postępowanie przed sądem pierwszej instancji. Dotychczasowy dorobek orzeczniczy Naczelnego Sądu Administracyjnego zdaniem Doktorantki dowodzi także tego, że pomimo kilkuletniego obowiązywania tej instytucji nadal nie jest to problematyka zgłębiona całkowicie, a uzyskanie prejudykatu na potrzeby postępowania odszkodowawczego jest trudne w praktyce.

Wywody kończy rozdział VI „Podsumowanie”, mający z założenia stanowić rekapitulację uprzednich rozważań, wcześniej wyraziłem pogląd, że ta część pracy nie powinna mieć z racji objętości i swej zawartości formy rozdziału i lepiej, aby nosiła nazwę „Zakończenie” (ewentualnie „Wnioski”, „Konkluzje”). Urszula Danuta Fronczek eksponując standard konstytucyjny wynikający z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wywodzi, że ustawodawca nie uwzględnił specyfiki sprawowanej przez sądy

administracyjne kontroli zgodności z prawem aktów bądź czynności organów administracji publicznej i istoty wydawanych przez te sądy orzeczeń. Aktualny model odpowiedzialności za bezprawie sądu administracyjnego nie uwzględniać ma konsekwencji, jakie wynikają z faktu, że wydanie prawomocnego orzeczenia rodzi skutki związane z obowiązkiem wykonania przez organ administracji publicznej zawartej w nim indywidualnej normy materialnoprawnej. Autorka wskazuje, że model odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie sądu administracyjnego jest modelem odpowiedzialności „podzielonej” pomiędzy sąd administracyjny a organ administracji publicznej, który wykonał prawomocne orzeczenie tego sądu. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest także utrudnienie bądź niekiedy uniemożliwienie wykazania szkody judykacyjnej przez poszkodowanego oraz tego, że pozostaje ona w adekwatnym związku przyczynowym z wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny. Takie rozwiązanie niewątpliwie wykraczać ma poza formułę odpowiedzialności wskazaną w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w ten sposób, że zaostrza wymogi, jakie musi spełnić poszkodowany, by skutecznie dowieść odpowiedzialności Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem powszechnym. Doktorantka wskazując na okoliczność, wedle której wprowadzenie roztrząsanej procedury do Ppsa miało także realizować postulaty Trybunału Konstytucyjnego, dochodzi do wniosku, iż w rzeczywistości obowiązująca regulacja prawna doprowadziła do szeregu wątpliwości i niejasności terminologicznych, czego skutkiem jest to, że jest to instytucja o coraz mniejszym znaczeniu dla praktyki stosowania prawa. Z uwagi na przyjęcie krótkiego – dwuletniego terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego rzadko kiedy będzie możliwe wykazanie, że wydanie orzeczenia przez sąd spowodowało szkodę w majątku uprawnionego. Nie zawsze bowiem dojdzie do wykonania w tym czasie prawomocnego judykatu przez organy administracji publicznej. Wobec braku ustawowej definicji przesłanki „niezgodności z prawem” wydanie prejudykatu jest w Jej ocenie częstokroć uzależnione od poglądu sądu na dany przypadek. Analiza normatywna oraz analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego bezsprzecznie wskazywać ma, że przyjęty model skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego jest rozbudowany i skomplikowany, a wobec szeregu odwołań systemowych do postępowania w przedmiocie skargi kasacyjnej i skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego –

mało przejrzysty. Nie jest on także dostosowany do modelu środków zaskarżenia wskazanych w Ppsa, w konsekwencji czego czyni uzyskanie prejudykatu instytucją o charakterze wyjątkowym, którą nie ułatwia dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym. Skutkiem przyjęcia takiego modelu skargi jest jej mała skuteczność.

Ta krytyczna ocena omawianej w rozprawie instytucji odpowiada na sformułowane na wstępie pracy pytania i jest rzetelną realizacją tez badawczych. Szkoda tylko, że nie zaproponowano sposobu uzyskania takiej konstrukcji, która poprawnie – w rozumieniu Doktorantki – służyłaby realizacji standardu ochrony jednostki przed szkodą wyrządzoną bezprawiem judykacyjnym sądu administracyjnego. Ponadto nieco zagubione zostały postulaty formułowane niekiedy w podsumowaniach innych rozdziałów dysertacji. Ich rekapitulacja na końcu pracy podkreślałaby walory wysiłku Autorki.

Uwagi warsztatowe

Dobór oraz sposób wykorzystania dorobku piśmienniczego nie budzi jakichś szczególnych uwag krytycznych, Doktorantka poprawnie i czytelnie prowadzi wywody, gdy zaś pewne kwestie mają być dopiero oświetlone w późniejszej partii tekstu, czyni o tym wzmiankę w przypisie. Tak samo postępuje, gdy oznaczone zagadnienie już było uprzednio przedmiotem analizy. Może niekiedy owe objaśnienia lub przypomnienia przekształcają się w pewną manierę i skutkują wrażeniem ich nadmiaru, ale trzeba oddać Autorce, że są skrupulatne i pozwalają czytelnikowi orientować się w toku prowadzonej narracji naukowej.

Nie jest aktualny publikator w przypisie 768, gdy chodzi o ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wprawdzie powołano tę ustawę w kontekście wyroku Sądu Najwyższego z 2007 r., ale chyba lepiej było posłużyć się aktualnym tekstem jednolitym cyt. ustawy, a przynajmniej powołać się nań. Cytowane postanowienie w przypisie 803 Naczelnego Sądu Administracyjnego zawiera wadliwe wskazanie sygnatury, przywołana oznacza w istocie sygnaturę sprawy w sądzie wojewódzkim, prawidłowo należało powołać sygn. II GNP 1/11. Na s. 256 brak przypisu do przywoływanej ustawy o języku polskim. Na s. 257 zdanie następujące po przypisie 878 jest niezrozumiałe. W przypisie 935 oczywiście omyłkowo wskazano na Dział „VIII a” (zamiast „VIIa”) Ppsa, takiego działu w cyt. ustawie brak.

Język dysertacji uznać należy za dojrzały, Autorka dość swobodnie operuje, niekiedy wszak sformułowaniami wysokospecjalistycznymi, czyni to na ogół komunikatywnie i w sposób zdradzający biegłość w wykorzystaniu bogactwa języka prawniczego. Pewne omyłki pisarskie mogą zostać, przy większej uważności korekty śmiało wyeliminowane (tu przykładowo można wskazać dostrzeżone istotniejsze błędy: w przypisie 121 zamiast „*perspektywan*” powinno być „*perspektywa*”; na s. 78, 4 wers od dołu – jest „wymienienia”, powinno być „wymienia”; na s. 103 w 3 wersie od góry jest „skutów” ma być „skutków”; w przypisie 391 jest „na zasadize”, a powinno być „na zasadzie”; na s. 121 w 6 wersie od góry jest „zwalania”, powinno być „zwalnia”; na s. 151 w 5 wersie od góry jest „stosowanie”, powinno być „stosownie”; w wersie 547 jest „przedmiotowej”, powinno być „przedmiotem”; na s. 185 w wersie 15 od góry jest „żadanych”, winno być „żadnych”; na s. 219 w wersie 11 jest „ustawą”, winno być „ustawy”; na s. 228 wers 2 i 3 od góry – zamiast „wliczonego” i „postanowienie” powinno być odpowiednio – „wyliczonego” oraz „postanowienia”; na s. 244 w 11 wersie od dołu zamiast „stworzenie” winno być „stwierdzenie”; na s. 245 w 8 wersie od dołu zamiast „administracyjnym” powinno być „sądowoadministracyjnym”; na s. 255 w wersie 14 od dołu jest „spawy”, powinno być „sprawy”; na s. 260 w 4 wersie od góry jest „przyjęcie”, winno być „przyjęcia”; na s. 276 w 7 wersie od dołu jest „mżliwe”, powinno być „możliwe”; na s. 284 w 10 wersie od dołu brakuje „do” – powinno być „...także do utrwalonej linii...”; na s. 306 w wersie 7 jest „sadu” powinno być „sąd”; na s. 322 drugi akapit winien zaczynać się od „Za...”; na s. 328 w drugim wersie od góry jest „prze” powinno być „przez”, nadto w 11 wersie na końcu zbędny jest wyraz „to”.

Namawiałbym z kolei Autorkę do zrezygnowania z posłużenia się sformułowaniem „ukonkretnienie” (s. 80, 1 wers od dołu) na rzecz słowa „skonkretyzowanie”, ponadto lepiej nie posługiwać się sformułowaniem typu „mówi art.” (s. 147 i 320), artykuły „stanowią”, „normują”, „regulują”, lepiej było posłużyć się zwrotem typu „mowa w art.”. Niezbyt elegancko na tle całościowych wywodów wygląda skorzystanie przez Autorkę z wyrażenia „kompatybilna” (s. 155 i 186) na oznaczenie określonej konstrukcji normatywnej.

Dostrzegalne w tekście drobne potknięcia, może subiektywnie podkreślone, mają zazwyczaj drugorzędny charakter i nie niweczą wysokiej oceny warsztatu naukowego. Oczywiście jest, że przy stosunkowo obszernej pracy omyłki zdarzać się będą, ich dostrzeżenie i wytknięcie należy do obowiązków recenzenckich, a w

przypadku rozważenia zamysłu publikacji, usunięcie ich sprzyjać będzie wysokiej ocenie pod względem formalnym. Język pracy to jej duży atut, generalnie zasługuje na wysoką ocenę.

Podsumowanie

Lektura recenzowanej pracy przekonuje, że Doktorantka dokonała wartościowego opracowania odnoszącego się do – może nazbyt incydentalnie uruchamianej – instytucji postępowania sądownoadministracyjnego. Trudność w przygotowaniu tej rozprawy tkwiła w tym, że jest to zagadnienie interdyscyplinarne, wymagające także wiedzy w zakresie prawa i postępowania cywilnego. Tym bardziej docenić należy prezentowany w rozprawie styl i biegłość w komunikatywnym, całościowym odnoszeniu się do poruszanych kwestii, a także dojrzałość i elegancję prowadzenia wyводу dotyczącego zagadnienia stykowego dla gałęzi prawa. Nie unikano tu wyrażania własnego zdania, a zgłaszana niekiedy krytyka wobec poglądów doktrynalnych czy wyrażonych w orzecznictwie, czyniona była w sposób stanowczy, ale i wyważony, bez zbytej zapalczywości, którą niekiedy zdają się cechować aspiranci nauki prawa.

Generalnie, w moim przekonaniu, praca **Pani mgr Urszuli Danuty Fronczek** prezentuje wysoki poziom naukowy, odnosi się do zagadnienia ważkiego dla doktryny procesu sądownoadministracyjnego, mającego także niekiedy oznaczone praktyczne znaczenie. Rolą recenzenta jest siłą rzeczy zwrócenie uwagi na mankamenty tekstu, tych zaś było niewiele, dostrzeżone uchybienia w żadnym stopniu nie dezawuuują merytorycznych wątków pracy.

Stwierdzam, że przedstawiona przez Panią mgr Urszulę Danutę Fronczek dysertacja spełnia zasadnicze wymogi stawiane kandydatowi do uzyskania stopnia naukowego doktora przez przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016 r., poz. 882 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i może stanowić podstawę podjęcia dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, 4 maja 2018 r.

(dr hab. Robert Sawuła)



