

Prof. dr hab. Tadeusz Wiśniewski,
Katedra Prawa Cywilnego
Akademia Leona Koźmińskiego

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Urszuli Danuty Fronczek zatytułowanej
*Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym
orzeczeniem sądu administracyjnego*, sporządzona na życzenie Rady Wydziału Prawa i
Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

1. Uwagi wstępne. Wybór tematu

Rozprawa doktorska mgr Urszuli Danuty Fronczek jest monografią interesującą między innymi z tego względu, że jak dotychczas ani instytucja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, ani też – ujmując kwestię szerzej – problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkodę wywołaną nadmienionym orzeczeniem, nie była przedmiotem całościowego, kompleksowego i dogłębnego opracowania. Dlatego też recenzowana monografia stanowi cenny wkład w rozwój doktryny postępowania sądownoadministracyjnego. Jej walor w sposób znaczący zwiększa fakt, że Autorka uwzględniła w niej w szerokim zakresie problematykę cywilnoprawnej odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, a w pewnym stopniu uwzględniła także wchodzące w rachubę zagadnienia z zakresu prawa materialnego administracyjnego, prawa procesu administracyjnego i prawa postępowania cywilnego. Oznacza to, że monografia – co zresztą podkreśla we wstępie pracy sama Autorka - ma charakter interdyscyplinarny, nie zaś selektywny, ograniczony jedynie do ścisłego instrumentarium procesowego związanego z odpowiedzialnością państwa z tytułu szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Innymi słowy, przyjęta przez Autorkę koncepcja pracy jest wyrazem dążenia do kompleksowego i wielopłaszczyznowego, a tym samym wyczerpującego, zilustrowania analizowanej problematyki.

Z przedstawionych powodów wybór tematu zasługuje na uznanie.

2. Metody badawcze

Na aprobatę zasługują też zastosowane metody badawcze. Rozważania prowadzone w pracy oparte są przede wszystkim na metodzie dogmatycznej, przy czym są one osadzone w szerokim, prawidłowo ujętym kontekście orzecznictwa. Wiele jest odesłań do stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie kodeksu cywilnego, w szczególności zaś przed wprowadzeniem do tego kodeksu art. 417¹. Analiza historycznoprawna była uzasadniona, a nawet wręcz konieczna chociażby z tej przyczyny, że poprzednie rozwiązania prawne i sposób ich rozumienia nie są obojętne dla interpretacji współczesnej regulacji omawianej materii. Na pozytywną ocenę zasługują też odniesienia prawnoporównawcze. Ze względu na monograficzny i jednocześnie pionierski charakter rozprawy należało bowiem przedstawić i zilustrować, jak kwestie analogiczne do roztrząsanych przez Doktorantkę na gruncie prawa polskiego kształtują się w innych porządkach prawnych systemu prawa kontynentalnego, a zatem prawa stanowionego, jak np. w prawie francuskim, niemieckim, austriackim. Doktorantka sferą swoich rozważań objęła poza tym i porządek prawny portugalski. Nieodzowne było też zasygnalizowanie, jak tytułowa problematyka jest uregulowana w prawie unijnym. W pewnym sensie można też mówić o zastosowaniu metody prawnoporównawczej w rozważaniach dotyczących instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, istniejącej w kodeksie postępowania cywilnego. Interesujące są też wyniki badań aktowych i analizy danych statystycznych, jako że Autorka wykorzystała również metodę empiryczną, która dopełniła całość obrazu związanego z funkcjonowaniem w praktyce skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego.

3. Spostrzeżenia warsztatowe

Struktura pracy jest czytelna. Dobitnie został zaznaczony, aczkolwiek niesformalizowany, jej podział na dwie zasadnicze części. Pierwsza, stanowiąca poniekąd przygotowanie do drugiej, poświęcona została podstawie materialnoprawnej i zakresowi odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za wydanie niezgodnego z

prawem orzeczenia sądu. Składa się ona z trzech rozdziałów (I-III), a zawarta w niej problematyka została przedstawiona w kontekście prawa europejskiego, Konstytucji RP i polskiego prawa cywilnego materialnego. W drugiej części, która obejmuje dwa kolejne rozdziały, (IV i V) omówiono i przeanalizowano postępowanie prowadzone na podstawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego oraz rozstrzygnięcia sądu wydawane w tym postępowaniu.

Krytycznie natomiast trzeba ocenić podział pracy na sześć rozdziałów, aczkolwiek analizowana materia w poszczególnych jednostkach redakcyjnych uzasadniała wyodrębnienie tylko pięciu, wskazanych wyżej, merytorycznych rozdziałów. Swoista superata w tym względzie jest wynikiem tego, że Autorka błędnie nazwała podsumowanie rozdziałem VI (s. 325-328). Należy podkreślić, że zawartość treściowa tego rozdziału ogranicza się wyłącznie do końcowych wniosków wypływających z rozprawy. Jak zaś wiadomo, podsumowanie pracy naukowej, tak zresztą jak i jej wstęp, powinno być każdorazowo wyodrębniane w strukturze pracy. Nadmieniona zasada metodologiczna została dochowana jedynie w odniesieniu do wstępu (nazwanego wprowadzeniem).

Ogólnie jednak sprawę ujmując, poza zasygnalizowanym mankamentem, nie można mieć zastrzeżeń nie tylko do samej kompozycji pracy, ale także i do układu (rozmięszczenia) analizowanej materii w ramach poszczególnych rozdziałów. Autorka przestrzega bowiem tzw. sekwencyjności wywodów, co sprawia, że zachowany został porządek informacyjny.

Praca jest napisana dobrą, wręcz wzorową polszczyzną i czyta się ją z przyjemnością. Należy także podkreślić staranność Autorki w posługiwaniu się językiem prawniczym.

Reguły interpunkcyjne – z jednym istotnym wyłomem – są skrupulatnie przestrzegane. Przecinków nie jest za mało, ani za dużo. Należy jednak Doktorantce wytknąć, że w całej pracy konsekwentnie nie oddzielała przecinkiem tzw. imiesłowowego równoważnika zdania, opartego na imiesłowie przysłówkowym współczesnym lub uprzednim, co jest niezgodne z obowiązującą, wprowadzicie od niedawna, zasadzie językowej. Przykładem konstrukcji, w których posłużono się imiesłowowym równoważnikiem zdań i jednocześnie nie przestrzegano wskazanej reguły są m.in. takie zdania jak: *Antycypując późniejsze rozważania i wnioski zawarte w niniejszej pracy już teraz stwierdzić należy, że (...; s. 14), Sąd administracyjny dokonując kontroli działalności organów administracji publicznej nie dokonuje oceny (...; s. 110),*

Formułując orzeczenie sąd (...; s. 116), Wydając rozstrzygnięcie w sprawie sądownoadministracyjnej sąd formułuje (...; s. 116 i 117), Wydając orzeczenie sąd administracyjny orzeka merytorycznie (...; s. 117). A przecież tylko przykładowo, w ostatnio przytoczonym zdaniu poprawność interpunkcyjna wymagała postawienia przecinka po słowie „orzeczenie”: *Wydając orzeczenie, sąd administracyjny orzeka merytorycznie.* Kolejnych przykładów w tym względzie dostarczają strony: 120, 124, 125, 135, 137, 138, 139, 166, 171, 178, 238, 258, 282, 284, 286, 294.

Natomiast tylko incydentalnie pojawiają się błędy interpunkcyjne innego rodzaju. Np. na stronie 309 w odniesieniu do spójnika zespolonego „pomimo że” przecinek postawiono pomiędzy jego elementami (pomimo, że), zamiast przed całym członem. Ciekawostką jest, że już na następnej stronie przed takim samym spójnikiem przecinek postawiono przed nim, a więc prawidłowo.

Autorka błędnie też posługuje się wyrażeniem „*odnośnie czegoś*” (np. s. 100, 249). Jest to rusycyzm i należy wybierać składnię „*odnośnie do czegoś*”. Konieczny jest więc przyimek *do*.

Zauważalny jest też brak kursywy w odniesieniu do zwrotów i nazwisk obcojęzycznych. Np. s. 32 – (*Brasserie du Pêcheur i Factortame*), s. 34 – (*Köbler*), s. 41 – (*res iudicata*), s. 121 (zakaz *reformationis in peius*), s. 221 – (*sui generis*), s. 290 (*quasi-reformatoryjny*) i s. 292 – (*a posteriori*).

4. Merytoryczna zawartość rozprawy

Opracowanie otwiera wprowadzenie, w którym zaakcentowano przyczynę zajęcia się tytułową problematyką oraz cel rozprawy, natomiast całość kończy kilkustronicowe podsumowanie. Metodologiczne zestawienie obu tych elementów konstrukcyjnych rozprawy (abstrahując od kwestii nieprawidłowego formalnie ujęcia redakcyjnego fragmentu pracy poświęconego jej podsumowaniu) świadczy o spójności pracy badawczej, natomiast zawarta w nich treść wskazuje na umiejętność Doktorantki dokonywania syntetycznego zestawienia rezultatów Swej pracy.

We wprowadzeniu podkreślono, że zamiarem Doktorantki jest ustalenie - z punktu widzenia zapewnienia jednostce ochrony jej prawa w relacji z sądami administracyjnymi - stopnia skuteczności i efektywności obowiązującego systemu dochodzenia odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem

prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego. Doktorantka przyjęła pięć tez badawczych, których zasadność oceniono w podsumowaniu pracy.

Autorka w pierwszej kolejności przedstawiła problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądu w prawie europejskim (rozdział I). W związku z tym zwróciła m.in. uwagę na kwestię terminologiczną odnośnie do deliktów władzy sądowniczej. Pojęcie tych deliktów i ich synonimów „bezprawność sądowa”, „bezprawność judykacyjna” lub „delikt sądowy” nie zostało, jak dotychczas, zdefiniowane ani w doktrynie prawa europejskiego, ani w regulacji prawnej, w tym również polskiej. Uporządkowanie siatki pojęciowej opisującej obowiązek władzy publicznej naprawienia szkody za bezprawie sądu administracyjnego (Autorka chętnie w tym zakresie używa określenia synonimicznego: *obowiązek indemnizacyjny*) zasługuje na uznanie, gdyż zapobiegło ewentualnym nieporozumieniom w związku z możliwością nadawania nadmienionym pojęciom różnych znaczeń.

Analogiczny, z tym że zdecydowanie dogłębszy, zabieg wyjaśniający zasadnicze dla tytułowej problematyki pojęcia został przeprowadzony w odniesieniu do cywilistycznych terminów: „niezgodność z prawem” i „bezprawność” (rozdział III; s. 165-176). Zaletą wywodów w tej materii jest to, że przedstawiono obszernie w ich ramach argumenty na rzecz i przeciwko zastosowaniu koncepcji bezprawności względnej w odniesieniu do bezprawia judykacyjnego sądu administracyjnego. Ponieważ jedne i drugie zostały zaprezentowane z jednakową stanowczością, czytelnik recenzowanej rozprawy może poczuć się nieco zagubiony, aczkolwiek w zamian uzyskuje bardziej obiektywne spojrzenie na analizowany problem. Autorka unika jednak wyraźnej deklaracji co do akceptowanej przez nią teorii w przedmiocie rozumienia pojęcia „niezgodność z prawem”. Dostrzegając kłopot związany z brakiem definicji tego pojęcia w kodeksie cywilnym, Doktorantka ostatecznie jednak stwierdza, że przyjęta w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (a także w orzecznictwie cywilistycznym) wadliwość orzeczenia o charakterze kwalifikowanym nie jest łatwa do wykazania przez poszkodowanego, a przez co utrudnia uzyskanie prejudykatu (s. 217).

W dalszej części rozdziału I natomiast Doktorantka podkreśliła, że istotne znaczenie dla omawianej problematyki ma wydana w 1998 r. Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów. Wynika z niej obowiązek państwa naprawienia szkód związanych z uchybieniami w funkcjonowaniu wymiaru

sprawiedliwości, w tym za błędne orzeczenia sądów. Zasadnicze rozważania rozpoczyna skrótowe przedstawienie filozoficznych i aksjologicznych źródeł obowiązku odszkodowawczego państwa. Decydujące znaczenie dla określenia reguł w tym względzie należy, według Autorki, przypisać wypracowanej przez *P. le Roux* teorii odpowiedzialności na podstawie ogólnych zasad sprawiedliwości. Następnie scharakteryzowano regulacje prawne dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej w Prawie Unii Europejskiej i w wybranych państwach europejskich (Republice Francuskiej, Republice Federalnej Niemiec, Republice Austrii i Republice Portugalskiej). W omawianym rozdziale zawarła też rys historyczny odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie judykacyjne na ziemiach polskich.

W rozdziale drugim, zatytułowanym „*Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego w Konstytucji RP*”, dokonana na gruncie konstytucyjnym analiza problematyki prawa do wynagrodzenia szkody powstałej z tytułowej przyczyny zawiera m.in. interesujące spostrzeżenia odnoszące się do możliwości współstosowania w powyższym względzie regulacji konstytucyjnej i ustawowej (s. 80 i n.). Przedstawiono też problematykę przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za działanie władzy sądowniczej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W kolejnym rozdziale (III; *Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego w prawie cywilnym*), poza omówioną już analizą pojęć „niezgodność z prawem” i „bezprawność” Autorka rozważa szczegółowo – w aspekcie art. 417¹ k.c. - pojęcie „wydania” przez sąd administracyjny niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia (s. s. 101 i n.). Podkreśla przy tym trafnie, że pojęcie to w pewnych okolicznościach obejmuje także „niewydanie orzeczenia”, a zatem zaniechanie sądu mimo powinności wydania orzeczenia. Według Autorki, odpowiedzialność odszkodowawczą państwa należy każdorazowo łączyć nie z samym wydaniem, lecz z chwilą wykonania wadliwego judykatu sądu administracyjnego, z tym że chodzi tu wykonalność w szerokim znaczeniu, a nie tylko w sensie ścisłym, tj. w związku z przeprowadzeniem przymusowej egzekucji. Należy podzielić to zapatrywanie, aczkolwiek brakuje mi tutaj podkreślenia, że zamieszczony w art. 285a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zwrot „przez wydanie” wskazuje, iż wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem samo przez się nie może stanowić przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu

Państwa, ponieważ zdarzeniem wyrządzającym szkodę może być natomiast realizacja tego orzeczenia.

W omówionym już rozdziale II Autorka zasygnalizowała wstępnie skutki orzeczenia prejudycjalnego o stwierdzeniu niezgodności z prawem wydanego przez sąd administracyjny orzeczenia. Jej zdaniem, orzeczenie prejudycjalne nie przesądza o zasadności roszczenia odszkodowawczego, gdyż kwestia ta leży w wyłącznej kompetencji sądu powszechnego (s. 83). Teza ta podtrzymana została w rozdziale III, w którym zawarte są zasadnicze rozważania w tym przedmiocie. W rozdziale tym bowiem omówiono szczegółowo przesłanki dochodzenia odszkodowania za bezprawie judykacyjne. Stwierdzono w nim m.in., że wymaganie uzyskania orzeczenia prejudycjalnego sądu administracyjnego dzieli postępowanie odszkodowawcze – zachowującego poza tym cechy klasycznego, typowego modelu odpowiedzialności deliktowej – na dwa oddzielne i współzależne etapy. Pierwszym z nich jest właśnie postępowanie prejudycjalne przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, które stanowi warunek *sine qua non* skutecznego procesu odszkodowawczego przed sądem powszechnym. Autorka wskazuje, że w postępowaniu prejudycjalnym nie dochodzi do badania przez sąd zasadności i wysokości należnego odszkodowania. To kategoryczne stwierdzenie w dalszych wywodach uściślono kolejnym, nieco łagodniejszym sformułowaniem, że wydanie orzeczenia prejudycjalnego potwierdza – oprócz faktu wydania przez sąd administracyjny niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia – istnienie prawdopodobieństwa, że w majątku uprawnionego w wyniku tego faktu doszło do szkody (s. 90). Podobny pogląd – że w prejudykacie nie orzeka się o zasadności roszczenia odszkodowawczego - znajdujemy na stronach 96 i 282. Osobiście jestem zwolennikiem nieco innego podejścia do powyższego zagadnienia. Uważam mianowicie, że okoliczność, iż sprawa wywołana skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego zakończyła się wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniającym tę skargę, oznacza ustalenie nie tylko niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia, ale też ustalenie powstania szkody (a także adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem tego orzeczenia a wyrządzoną szkodą). Stanowisko to jest konsekwencją zawartego w art. 285a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako: p.p.s.a.) założenia, że skarga przysługuje, jeżeli przez wydanie zaskarżonego orzeczenia stronie została wyrządzona szkoda. Nieuprawdopodobnienie wyrządzenia szkody czyni skargę

niedopuszczalną i podlega ona wówczas odrzuceniu (art. 285h § 1 w zw. z art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a.). Inną kwestią jest, że aczkolwiek Naczelny Sąd Administracyjny powinien, w moim przekonaniu, wstępnie wypowiedzieć się co do źródła szkody, jej charakterze (czy doszło jedynie do szkody majątkowej, czy też i szkody niemajątkowej; Doktorantka opowiada się za poglądem, że w rachubę wchodzi jedynie szkoda majątkowa, s.s. 192 i 216) oraz o jej zakresie, to niemniej jednak treść zobowiązania w tym aspekcie pozostaje sprawą otwartą, a to ze względu na dynamikę tego zjawiska (tj. rozwojowy charakter szkody). Pozwany Skarb Państwa może więc wykazywać, że szkoda poszkodowanego powoda kształtuje się w niższej wysokości w porównaniu do jej wysokości uprawdopodobnionej w skardze. Należy zarazem przyznać, że w doktrynie spotkać można też przeciwne stanowisko, a mianowicie, iż sąd powszechny nie jest związany poczynionym w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia ustaleniem o wyrządzeniu szkody, gdyż w postępowaniu tym wymagane jest tylko uprawdopodobnienie faktu zaistnienia szkody. W recenzowanej rozprawie Autorka przyjęła przytoczony wyżej pogląd, jednak nie podkreśliła, że zagadnienie jest dyskusyjne i dlaczego. Rozważania Doktorantki dotyczące zagadnienia szkody są zatem niewystarczające. Gwoli ścisłości należy jednak przyznać, że omawiając odrębnie w innym miejscu opracowania kwestię szkody w aspekcie zakresowego związania prejudykatem, Doktorantka podkreśla, że skuteczność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego uzależniona jest od istnienia szkody w chwili wniesienia tej skargi (s. 193). Tezę tę opatruje przypisem, w którym porównawczo wskazuje na stosowne orzecznictwo Sądu Najwyższego, stąd też powstaje wątpliwość, czy przedstawia w tym względzie Swoje zapatrywanie czy też jedynie relacjonuje źródła w rozważanej materii. Przyjmując za prawdziwy pierwszy człon tej alternatywy, można byłoby wówczas mówić o wewnętrznej sprzeczności stanowiska Doktorantki.

W dalszej części rozdziału III szeroko przedstawiono, i bez wątpienia w sposób interesujący, skomplikowane problemy związane z pojęciem sprawy sądownoadministracyjnej (s. 107-115). Na wstępie tych rozważań Doktorantka trafnie wskazała źródło trudności, którym jest skonstruowanie w art. 1 p.p.s.a. definicji tej sprawy na wzór definicji sprawy cywilnej zawartej w art. 1 k.p.c. Jednocześnie trafnie zaakcentowała, że pojęcie „sprawy” ma obecnie także znaczenie konstytucyjne (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Podkreślając to znaczenie, nie podjęła jednak próby wyjaśnienia,

czy konstytucyjne pojęcie „sprawy” rzutuje na rozumienie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, jeżeli zaś nawet nie, to z jakich względów. Jak wiadomo, art. 45 ust. 1 Konstytucji i stosowne w związku z nim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sprawiły, że zarówno w doktrynie procesu cywilnego, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego doszło do przededefiniowania wynikającego z art. 1 k.p.c. pojęcia sprawy cywilnej.

Rozważając pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej i opowiadając się ostatecznie za koncepcją prezentowaną przez M. Kamińskiego, Autorka nie dostrzegła jednak, że w rozprawie należało też zwrócić uwagę na rozwiązanie legislacyjne zastosowane w art. 58 § 4 p.p.s.a. i w jego odpowiedniku w postępowaniu administracyjnym w postaci art. 66 § 4 k.p.a. W przepisie art. 66 § 4 k.p.a. zakazano organowi administracji publicznej zwrócenia podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy. Jest to odstępstwo od reguły wynikającej z art. 66 § 3 k.p.a., w myśl którego, „Jeżeli podanie wniesiono do organu niewłaściwego (...), a (...) z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie”. Z kolei w art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. przyjęto zasadę, że sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Z przepisu § 4 tego artykułu wynika jednak, że sąd nie może odrzucić skargi z tego powodu, jeżeli sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. Oznacza to specyficzne poszerzenie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, albowiem art. 58 § 1 4 p.p.s.a. stanowi szczególną podstawę właściwości sądu administracyjnego, nawet w wypadku, gdy sprawa jako sprawa cywilna należy *de facto* do sądów powszechnych (zob. postanowienie NSA z 6.10.2010 r., II OSK 1912/10). Powyższe rozwiązanie kolizyjne istnieje z momentem wprowadzenia do naszego systemu prawnego dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, co nastąpiło z dniem 1 stycznia 2004 r. Na zasadzie symetrii w kodeksie postępowania cywilnego zamieszczono z kolei odpowiednią regulację w art. 199¹ i art. 464 § 1.

Konglomerat przepisów art. 66 § 4 k.p.a., art. 58 § 4 p.p.s.a., art. 199¹ i art. 464 § 1 k.p.c. ma za zadanie - w razie wcześniejszego wydania przez sąd, organ administracyjny lub sąd administracyjny odpowiedniego orzeczenia o braku swojej kompetencji (właściwości) - doprowadzenie do rozpoznania i rozstrzygnięcia spornej sprawy przez

jeden z tych organów, bez względu na to, czy w prawidłowym porządku rzeczy istniałaby ku temu podstawa prawna. Oznacza to, że nawet błędne merytorycznie stanowisko sądu powszechnego przesądza niekiedy o konieczności rozpoznania sprawy cywilnej przez sąd administracyjny. Innymi słowy, tylko moc prawna określonego orzeczenia przesądza, że w razie błędu organu, który je wydał automatycznie ponieważ dojdzie do ustalenia właściwości organu, który przy prawidłowym działaniu nie byłby kompetentny. Opisane rozwiązanie profesor Z. Kmiecik określa jako tzw. właściwość wynikową. Jego niepożądaną konsekwencją jest stworzenie w omawianym zakresie reguły: ten organ (administracyjny, sądowiczy), który pierwszy uzna się niewłaściwy do załatwienia sprawy, przesądza o właściwości drugiego organu.

W dalszej części rozdziału III dokładnie omówiono objęty hipotezą art. 417¹ § 2 k.c. katalog orzeczeń sądu administracyjnego. Poświęcono też uwagę zagadnieniom szkody, związku przyczynowego, odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za zaniechanie judykacyjne oraz kwestii przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Poza tym podjęto także problematykę kryterium podmiotowego odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie bezprawnego judykatu przez sąd administracyjny. Przedstawione tezy i wnioski – poza omówioną już kwestią dotyczącą szkody – nie budzą zasadniczych wątpliwości.

W rozdziale IV (*Postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego*) Doktorantka przedstawiła rozliczne zagadnienia dotyczące samej skargi, m.in.: jej charakter prawny, usytuowanie w systemie środków prawnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przedmiot zaskarżenia, legitymacja do wniesienia skargi, wymagania formalne i fiskalne skargi, termin do jej wniesienia. Rozważono też tzw. postępowanie kontrolne wywołane wniesieniem tytułowej skargi oraz kwestię składu sądu i podstaw prawnych tej skargi. Tylko nieliczne stwierdzenia bądź wnioski zawarte we wskazanym rozdziale można ocenić krytycznie. A trzeba dodać, że chodzi o rozdział o dużej doniosłości merytorycznej. Jako co najmniej dyskusyjnie jawi się, przykładowo, stwierdzenie, że zdolność postulacyjna sędziego, notariusza, radcy Prokuraturii Generalnej, profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych w odniesieniu do sporządzenia i wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem wydanego przez sąd administracyjny orzeczenia uwarunkowana jest od ich wcześniejszego statusu jako strony, jej przedstawiciela lub pełnomocnika w postępowaniu, w którym zostało wydane

zaskarżone orzeczenie. Doktorantka nie wskazała na uzasadnienie tej tezy jakiejkolwiek argumentacji, a byłaby ona interesująca. Obawiam się, że racjonalnego uzasadnienia nadmienionego poglądu raczej nie ma.

Rozważania dotyczące orzeczeń kończących przedmiotowe postępowanie skargowe zawiera rozdział ostatni (V; *Rozstrzygnięcia w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego*). Przedstawiono w nim zagadnienia formalne i konstrukcyjne związane z wymienioną skargą jako szczególnym pismem procesowym oraz kwestie natury merytorycznej łączące się z jurysdykcyjnym ustosunkowaniem się Naczelnego Sądu Administracyjnego co do zasadności żądania stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia. Niemal wszystkie poruszone w tym fragmencie rozprawy zagadnienia zostały ukazane zarówno z perspektywy wyrażonych w doktrynie poglądów, jak i w aspekcie istniejącego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego. Główną zaletą tej części rozprawy jest dokonanie wszechstronnej i całościowej analizy uprawnień orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu z omawianej skargi. Wypowiedzi Autorki w tym zakresie są pogłębione i jednocześnie przekonujące. Z pewnym zdziwieniem zapoznałem się natomiast ze stanowiskiem, że Naczelny Sąd Administracyjny umarza postępowanie wszczęte przedmiotową skargą w razie jej cofnięcia (s. 319), bezprzedmiotowości postępowania (s. 320), zbędności wydania orzeczenia (s. 321), upływu określonego czasu i bezczynności strony (321), natomiast w wypadku bliźniaczej, jak to określa Doktorantka, instytucji uregulowanej w kodeksie postępowania cywilnego umorzenie postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia następuje w dwóch enumeratywnie wymienionych w art. 424¹¹ tego kodeksu sytuacjach, a mianowicie: jeżeli sprawa (sprawa zasadnicza –T.W.) w chwili orzekania ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich albo w sprawie droga sądowa była niedopuszczalna. Wówczas Sąd Najwyższy uchyla zaskarżony wyrok oraz wyrok sądu pierwszej instancji i rzekomo umarza postępowanie ze skargi. Stanowisko to jest oczywiście nietrafne, gdyż w art. 424¹¹ § 3 k.p.c. chodzi o umorzenie postępowania zakończonego zaskarżonym, niezgodnym z prawem wyrokiem. Umorzenie to Sąd Najwyższy ma łączyć ze stwierdzeniem niezgodności wyroku z prawem i z orzeczeniem o uchyleniu zaskarżonego wyroku i wyroku sądu pierwszej

instancji. Natomiast umorzenie postępowania wszczętego ze skargi będzie miało miejsce, zgodnie z art. 424¹² w zw. z art. 398²¹ k.p.c., jeżeli skarżący skargę cofnie.

Zwieńczenie rozprawy stanowi końcowe podsumowanie (potraktowane jako rozdział VI). Ujęte w sposób zwięzły i syntetyczny doskonale obrazuje mnogość zagadnień przeanalizowanych przez Autorkę, a także rezultaty Jej pracy. Należy podzielić finalny wniosek, że polski model postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego jest zbytnio rozbudowany i skomplikowany, a także mało przejrzysty. To konsekwencja przede wszystkim wielu odesłań do postępowania kasacyjnego i postępowania ze skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie podzielam zaś krytycznego poglądu Doktorantki, że ustalona na gruncie art. 417¹ § 2 i § 3 k.c. normatywna odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za deliktowe prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego nie spełnia przypisywanej jej funkcji. W wyniku takiego stanu rzeczy zainteresowany poszkodowany nie ma w praktyce realnej możliwości dochodzenia wyrównania wyrządzonej mu szkody. Kwestia nie jest tak oczywista, chociaż, jak to wynika z recenzowanej rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny wydał tylko dwa orzeczenia wyroki uwzględniające skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Analizując tę problematykę, należy mimo wszystko mieć na względzie swoiste pojęcie bezprawności sądowej. Konstrukcja tej bezprawności musi uwzględniać okoliczność, że kwestionowane przez strony orzeczenia sądowe wydawane są przez sędziów, którym przysługuje niezawisłość sędziowska. Nie można też nie zauważać, że ze względu na niezawisłość powszechnie wyklucza się też koncepcję „jednego trafnego i prawidłowego orzeczenia”. Nie każde więc obiektywnie niezgodne z prawem orzeczenie można ocenić jako delikt sądowy.

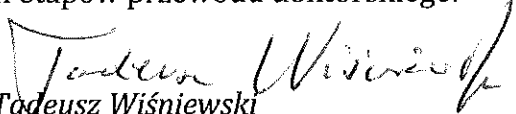
5. Wnioski końcowe

Oceniając całościowo recenzowaną rozprawę, należy podkreślić, że stanowi ona wieloaspektowe, wyczerpujące i niezwykle interesujące studium problematyki odpowiedzialności z szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego. Temat zaś nie był łatwy i wymagał dużej erudycji, łatwości operowania piórem i umiejętności prowadzenia wątku.

Zasługą Autorki jest przede wszystkim trafne zdiagnozowanie zasadniczych zagadnień łączących się z tytułowym zagadnieniem. Wykazała się przy tym dojrzałością

w przedstawianiu i rozwiązywaniu zagadnień teoretycznych i praktycznych, wyłaniających się w związku z tym zagadnieniem. Potrafiła także sprawnie łączyć aspekty konstytucyjne, prawnomaterialne i proceduralne, wyłaniające się w związku z określonym problemem.

Konkludując, wskazane w recenzji walory i zalety rozprawy doktorskiej Pani mgr Urszuli Danuty Fronczek prowadzą do przekonania, że spełnia ona wszystkie - formalne i merytoryczne wymagania dysertacji doktorskich, przewidziane w art.13 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1852 ze zm.) i może stanowić podstawę do dopuszczenia Doktorantki do dalszych etapów przewodu doktorskiego.


Tadeusz Wiśniewski

Warszawa, 14 maja 2018 r.