

mgr Urszula Danuta Fronczek
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
Katedra Postępowania Administracyjnego

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego

Rozprawa doktorska jest poświęcona instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego.

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. 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. Badanie instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie sądu administracyjnego wymaga całościowej oceny, nie tylko z tego względu, że jest to mimo wszystko instytucja stosunkowo nowa w prawie polskim. Obecnie przyjęty model odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną bezprawiem judykacyjnym nie został definitywnie sprawdzony w praktyce, by można było, na tej chociażby podstawie, kategorycznie weryfikować poprawność rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę.

Planowana rozprawa doktorska będzie odpowiadać na pytanie, czy ustawodawca stworzył właściwe ramy proceduralne dla realizowania standardu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną orzeczeniem sądu administracyjnego ustalonego w prawie unijnym i w Konstytucji. Podstawowe kwestie, jakie pojawiają się w związku z omawianą problematyką dotyczą oceny tego, czy przyjęty model dochodzenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną bezprawiem sądu administracyjnego uwzględnia zobowiązania i standardy, jakie wynikają z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, których Rzeczpospolita Polska jest sygnatariuszem, a wobec tego odpowiedzi na pytanie, czy jest możliwe skuteczne egzekwowanie tych standardów w prawie polskim. Uszczegóławiając, wskazane zostało, czy ustawowy model odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego realizuje konstytucyjny standard tej odpowiedzialności. Głównym celem rozprawy jest zatem wskazanie, na ile obowiązujący system dochodzenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego jest skuteczny i efektywny w kontekście zapewnienia jednostce stosownej ochrony jej praw w relacji z sądami administracyjnymi.

Punktem wyjścia dla realizacji głównego celu badawczego niniejszej pracy jest kompleksowa analiza instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa dokonana z perspektywy jednostki.

Wobec tego, że powszechnie uznaje się, że gwarantowane Konstytucją RP prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem sądu administracyjnego jest również częścią unijnego porządku prawnego oraz jedną z naczelných zasad wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zasadnicze rozważania rozprawy skupiają się wokół materialnoprawnych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa oraz towarzyszących im procesowych aspektów dochodzenia rekompensaty szkody uregulowanych w przepisach o postępowaniu sądownoadministracyjnym. Osia oceny obowiązującego modelu są odpowiedzi na dwie podstawowe kwestie, to jest: kiedy wydanie prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny jest niezgodne z prawem oraz kiedy tak wydany prawomocny judykac może wyrządzić szkodę w dobrach uprawnionego.

Uwzględniając powyższy cel w dysertacji zostały przyjęte następujące tezy badawcze:

- 1) art. 417¹ § 2 i § 3 k.c. 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 prejudykac 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 prejudykac 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.

Struktura niniejszej dysertacji oraz tok prowadzonych w niej rozważań są determinowane jej celem oraz potrzebą przeanalizowania problemów badawczych, kolejno pojawiających się w związku z tematyką jej poszczególnych części. Praca została podzielona na sześć rozdziałów, które obejmują pomniejsze jednostki redakcyjne. Pierwszy i drugi rozdział stanowią swego rodzaju wstęp do zasadniczych rozważań nad modelem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego podjętych w rozdziale trzecim w niniejszej pracy. W pierwszym rozdziale zostały scharakteryzowane zagadnienia z zakresu komparatystyki prawniczej, które stanowią punkt wyjścia i tło do oceny polskiej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie judykacyjne. W rozdziale tym zostało scharakteryzowane filozoficzne i aksjologiczne źródło dzisiejszej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie judykacyjne. Bardziej szczegółowo został scharakteryzowany unijny model odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawne judykaty oraz modele tej odpowiedzialności obowiązujące w wybranych państwach europejskich. 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). Poczynione uwagi pozwoliły spojrzeć na instytucję odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego z szerszej perspektywy, a także dowiodły, że założenia polskiej regulacji prawnej w tym zakresie są dużo dalej idące. Rozważania nad konstytucyjnymi aspektami omawianej instytucji poprzedziło także prześledzenie ewolucji odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego w prawie polskim i na ziemiach polskich, ze szczególnym uwzględnieniem rysu historycznego postępowania w przedmiocie uzyskania prejudykatu w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym. Rozdział drugi został poświęcony konstytucyjnym podstawom odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem działania władzy sądowniczej. Właściwe rozważania w tym zakresie zostały poprzedzone scharakteryzowaniem pojęć „władza publiczna” oraz „organ władzy publicznej”, co miało na celu potwierdzenie, że zakresem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa są także objęte prawomocne judykaty sądów administracyjnych. W dalszej kolejności zostały opisane konstytucyjne podstawy funkcjonowania sądów administracyjnych ze wskazaniem ich pozycji w systemie władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazanie na czym polega działalność orzecznicza sądów administracyjnych było konieczne dla zrozumienia istoty orzeczeń wydawanych przez te sądy i dokonanej w późniejszych rozdziałach oceny tego, kiedy prawomocny judykat sądu administracyjnego może wyrządzić szkodę w majątku uprawnionego. Poczynionym w tym zakresie rozważaniom towarzyszyło także wskazanie rozdzielenia kompetencji sądów administracyjnych w stosunku do zakresu kompetencji sądów powszechnych, co ma zasadniczy wpływ na wykładnię

ustawowej regulacji przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną bezprawnym judykatem każdego z tych sądów. W oparciu o analizę aktualnego stanowiska doktryny i dorobku orzecznictwa została również przedstawiona treść zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wraz ze skutkami jej konstytucjonalizacji. Rozważania w tej materii rozpoczynają się od bliższego wskazania na czym polega gwarancyjny charakter prawa do wynagrodzenia szkody i jaki ma on związek z umocowaniem tego prawa w przepisach rangi konstytucyjnej. Wpisanie prawa do wynagrodzenia szkody w poczet praw obywatelskich pozwoli na ocenę, czy obowiązujący model odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie sądu administracyjnego w sposób należy gwarantuje ochronę jednostki w jej relacjach z władzą publiczną. Szczegółowa charakterystyka przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem działania władzy publicznej wskazanych w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP została dokonana pod kątem wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Wskazano także możliwe ograniczenia prawa do wynagrodzenia szkody, również przez pryzmat zasady proporcjonalności. Nie pominięto także oceny aspektu możliwości bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w kontekście istnienia ustawowej regulacji postępowania odszkodowawczego przed sądem powszechnym.

Zasadnicze rozważania na temat odpowiedzialności odszkodowawczej państwa rozpoczynają się od trzeciego rozdziału dysertacji. Szczegółowa analiza przedmiotowych i podmiotowych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa została poprzedzona wstępem przypominającym, że polski model odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego zalicza się do tej grupy modeli, które opierają dochodzenie tej odpowiedzialności o zasady wynikające z prawa cywilnego. Poczynione uwagi stanowiły punkt wyjścia do wskazania, jakie wobec tego funkcje powinna pełnić odpowiedzialność za bezprawie judykacyjne w ramach ustalonego w k.c. reżimu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, aby przyczynić się do ochrony pozycji jednostki w tym postępowaniu. Wskazanie różnicy pomiędzy przepisami ogólnie regulującymi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, a tymi, które są podstawą odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne stanowiło punkt wyjścia do rozważań nad istotą niezgodnego z prawem orzeczenia sądu administracyjnego, którego wydanie może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa na gruncie Kodeksu cywilnego. By oddać sens tego czym zajmują się sądy administracyjne i odpowiedzi na pytanie, kiedy ta działalność może rodzić obowiązek odszkodowawczy konieczne okazało się odwołanie do aktualnych teorii dotyczących pojęcia sprawy sądowniczoadministracyjnej oraz klasyfikacji orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne. Kluczowe znaczenie dla omawianej problematyki miało wskazanie skutków, jakie wynikają dla jednostek z prawomocności wydanych judykatów. Tylko bowiem do takich wadliwie wydanych orzeczeń ustawodawca ogranicza odpowiedzialność państwa. Odrębnym wywodem w tej części pracy zostały objęte zagadnienia istnienia i funkcji prejudykatu stwierdzającego niezgodność z

prawem wydania prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny. Poczynione ustalenia objęły także zagadnienie zakresu związania prejudykatem w postępowaniu odszkodowawczym przed sądem powszechnym, co stanowi istotną kwestię prawną w obliczu zakresu i treści zasady niezawisłości sędziowskiej. W tym zakresie wskazano także, jak kształtuje się wykładnia przesłanki „niezgodność z prawem” na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Podjęta została także próba ustalenia wykładni tej przesłanki w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych. Zdefiniowanie zdarzenia rodzącego odpowiedzialność odszkodowawczą ze wskazaniem zakresu i postaci szkody, jakie może ono wyrządzić w majątku uprawnionego posłużyło do oceny skuteczności obowiązującego systemu dochodzenia odpowiedzialności za bezprawne prawomocne judykaty sądu administracyjnego. Wskazanie podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do naprawienia szkody uwypukliło takie problemy, jak kwestia reprezentacji Skarbu Państwa i legitymacji państwowych osób prawnych niebędących *statio fisci* Skarbu Państwa w postępowaniu odszkodowawczym przed sądem powszechnym.

Przed sformułowaniem ostatecznych wniosków pracy, w rozdziale czwartym i piątym, została podjęta szczegółowa analiza instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. W rozdziale czwartym dokonano wielopłaszczyznowej analizy procesowych aspektów omawianej skargi, które posłużyły do oceny jej skuteczności jako środka prawnego. W rozdziale piątym sklasyfikowano typy orzeczeń możliwych do wydania w postępowaniu wszczętym tą skargą. Z uwagi na mnogość przypadków odmowy wydania orzeczenia w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w odrębnym punkcie wymieniono i sklasyfikowano przesłanki uzasadniające tę odmowę. Poczynione w tych rozdziałach uwagi dały podstawę do stwierdzenia, że wprowadzony środek prawny nie jest kompatybilny z cywilistyczną regulacją odpowiedzialności za szkodę judykacyjną wskazaną w art. 417¹ § 2 k.c. oraz nie spełnia oczekiwań jednostek co do możliwości skutecznego uzyskania prejudykatu na potrzeby postępowania odszkodowawczego przed sądem powszechnym.

Rozprawę zamyka podsumowanie, które zawiera przybliżenie wyników analizy przeprowadzonej w ramach poszczególnych rozdziałów i wnioski, których celem było udzielenie odpowiedzi na postawione na wstępie pytania.

09.02.2018v.

Henrietta Francuska