

EWA BAGIŃSKA\*

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA  
ZA SZKODY WYRZĄDZONE  
PRZEZ WYDANIE NIEZGODNEGO  
Z PRAWEM ORZECZENIA SĄDU

1. REGULACJA NORMATYWNA ODPOWIEDZIALNOŚCI  
SKARBU PAŃSTWA ZA ORZECZENIA SĄDOWE  
W KODEKSIE CYWILNYM I KODEKSIE POSTĘPOWANIA  
CYWILNEGO A DZIAŁALNOŚĆ  
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

Obowiązujące w prawie polskim zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za wykonywanie władzy publicznej, w tym władzy sądowniczej, zostały ukształtowane pod wpływem regulacji konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Odpowiedzialność ta oparta jest na kryterium obiektywnym wyrażającym się w przesłance bezprawności zachowania podmiotu (organu) władzy publicznej, polegającego na ingerencji w sferę chronionych dóbr i interesów jednostki<sup>1</sup>. Nowelizacją kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego z dnia 17 czerwca 2004 r.<sup>2</sup> ustawodawca rozwinął i doprecyzował standard odpowiedzialności na poziomie ustawowym, opierając się na założeniu, że zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne muszą uwzględniać cały system środków mających na celu ochronę i gwarancje praw jednostek, zwłaszcza istnienie kontroli instancyjnej orze-

---

\* *Profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.*

<sup>1</sup> Zob. E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.): *System prawa administracyjnego*, t. 12, Warszawa 2010, s. 184.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 162, poz. 1692; weszła w życie 1 września 2004 r.

czeń<sup>3</sup>. W związku z tym w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądowych (tak jak i decyzji ostatecznych) wprowadzono generalny obowiązek przedstawienia sądowi odszkodowawczemu tzw. prejudykatu dotyczącego ustalenia przesłanki bezprawności. Chodzi o rozstrzygnięcie zapadłe we właściwym postępowaniu, stwierdzające (wprost lub pośrednio) niezgodność z prawem orzeczenia, z którym powód wiąże źródło swojej szkody, i poprzedzające właściwy proces odszkodowawczy. Warunek uzyskania przesądu dotyczy również przypadku, gdy prawomocne orzeczenie zostało wydane na podstawie aktu normatywnego, który następnie został uznany za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (zob. art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 2 k.c.).

Prejudykatem jest orzeczenie zapadłe w wyniku wniesienia specjalnie skonstruowanej w tym celu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>1</sup>–424<sup>12</sup> k.p.c.)<sup>4</sup> bądź w trybie skargi kasacyjnej (art. 398<sup>1</sup>–398<sup>21</sup> k.p.c.), jak również (w bardziej ograniczonym zakresie) w trybie wznowienia postępowania (art. 399–416<sup>1</sup> k.p.c.), a także w ramach postępowania o unieważnienie przez SN orzeczenia sądu na podstawie art. 64 ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>6</sup>. Należy podkreślić, że trzy pierwsze skargi tworzą spójny system zaskarżania orzeczeń. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia nie może zastępować, wyprzedzać ani uzupełniać skargi kasacyjnej oraz skargi o wznowienie. Funkcję prejudykatu dla celów odpowiedzialności odszkodowawczej pełnią również orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Trybunał Sprawiedliwości UE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>7</sup>.

Na regulację normatywną odpowiedzialności za wadliwe orzeczenia sądowe składają się zatem warstwa materialnoprawna (art. 77 Konstytucji, art. 417, 417<sup>1</sup> § 2 i 3 k.c.) oraz proceduralna (wskazane wyżej przepisy kodeksu postępowania cywilnego). Przepisy te trzeba w związku z tym stosować i interpretować łącznie, tworzą one bowiem misternie skonstruowany system umożliwiający realizację konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez wykonywanie władzy publicznej. Po kilku latach jego funkcjonowania można już zauważyć, że wykładnia przepisów proceduralnych *de facto* zdeterminowała materialnoprawny zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa. Chodzi tu zarówno o czasowe granice stosowania przepisów o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia (tj. kwestię,

---

<sup>3</sup> Zob. J. Gudowski: *Cywilnoprawna odpowiedzialność sędziego (z uwzględnieniem aspektów historycznych i prawoporównawczych)* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze 2005, s. 994.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98.

<sup>5</sup> Zob. m.in. postanowienie SN z 13 marca 2009 r., II CNP 120/08, niepubl.; postanowienie SN z 23 września 2008 r., I CNP 68/08, niepubl.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. wyrok SN z 28 listopada 2008 r., V CSK 271/08, OSNC ZD 2009, nr C, poz. 78; E. Łętowska: *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 10, s. 14.

od których orzeczeń można wnieść skargę)<sup>8</sup>, jak i o wykładnię przesłanek skargi (np. autonomiczne pojęcie bezprawności, uprawdopodobnienie szkody<sup>9</sup>, „wyjątkowo wypadek” w rozumieniu art. 424<sup>1</sup> § 2 k.p.c.)<sup>10</sup>.

Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny zakwestionował sam mechanizm skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w kształcie przewidzianym pierwotnie w art. 424<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c.<sup>11</sup> Przepisy te wyłączyły bowiem możliwość stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. (SK 77/06) TK orzekł o niezgodności art. 424<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c. z art. 32 oraz z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji w części obejmującej słowa „kończącego postępowanie w sprawie”. Trybunał podkreślił, że rozstrzygnięcie incydentalne również może naruszać prawa strony i prowadzić do powstania szkody, niezależnie od treści orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. W braku odpowiedniego postępowania umożliwiającego stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wpadkowego, strona nie będzie mogła dochodzić kompensacji od Skarbu Państwa, co narusza istotę prawa wyrażonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei w wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r. (SK 34/08)<sup>12</sup> TK orzekł, że przepis art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie kodeksu cywilnego (dalej jako zm.k.c.) w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 Konstytucji. Trybunał zakwestionował więc konkretną normę intertemporalną, wywiedzioną z przepisu art. 5 zm.k.c., uznając, że jakkolwiek przepis ten odnosi się do stosowania prawa materialnego, to ma on znaczenie dla uregulowanego w kodeksie postępowania cywilnego mechanizmu orzekania o niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych. Zakres zastosowania art. 424<sup>1</sup> i n. k.p.c. wyznaczany jest przez zakres stosowania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który z kolei jest zależny od treści art. 5 zm.k.c. W opinii TK: „regulacja intertemporalna istotnie wpływa na przepisy o dopuszczalności skargi, w ten sposób, że skutkiem tej zależności jest odmowa przyznania ochrony sądowej roszczeniu skierowanemu w związku z orzeczeniem, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r.”. Tymczasem od momentu obowiązywania Konstytucji na ustawodawcy ciążył obowiązek przyjęcia właściwych rozwiązań

<sup>8</sup> Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów (zasada prawna) SN z 26 października 2005 r. (III BZP 1/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 78; OSNP 2006, nr 9–10, poz. 140 oraz OSP 2006, z. 12, poz. 133): „skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>1</sup> k.p.c.) przysługuje od orzeczeń, które stały się prawomocne od 1 września 2004 r.”.

<sup>9</sup> Zob. postanowienie SN z 11 sierpnia 2005 r., III CNP 4/05, OSNC 2006, nr 1, poz. 16; postanowienie SN z 13 grudnia 2005 r., I CNP 28/05, niepubl.

<sup>10</sup> Zob. orzecznictwo przywołane w przyp. 36 i 37 *infra*. Zob. szerzej E. Kajkowska: *Podstawy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2010, z. 2, s. 493.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK ZU 2008, nr 3, poz. 39; wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK ZU 2009, nr 11, poz. 165.

<sup>12</sup> OTK ZU 2009, nr 11, poz. 165, pkt 2.2 uzasadnienia.

legislacyjnych, które doprowadzą do uzgodnienia ustawowego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej z normą konstytucyjną.

Niezależnie od wskazanych powyżej luk w konstrukcji odpowiedzialności, należy ponadto zwrócić uwagę na fakt „przeoczenia” przez ustawodawcę w 2004 r. kwestii dochodzenia odpowiedzialności w związku z wydaniem niezgodnych z prawem orzeczeń sądów administracyjnych. Funkcję prejudykatu, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., mogły pełnić (choć pomocniczo — wobec proceduralnych ograniczeń) jedynie orzeczenia wydane w trybie postępowania o unieważnienie przez NSA orzeczenia sądu administracyjnego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu tego sądu w chwili orzekania (art. 172 p.p.s.a.), oraz w wyniku wznowienia postępowania (art. 270 i n. p.p.s.a.)<sup>13</sup>. Dopiero nowelizacja ustawy o postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym z dnia 12 lutego 2010 r.<sup>14</sup> w pełni zagwarantowała jednostkom realizację prawa do naprawienia szkody przez wprowadzenie do postępowania sądownictwa administracyjnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych. System zaskarżania orzeczeń tych sądów oparto na modelu obecnym w kodeksie postępowania cywilnego<sup>15</sup>. Tym samym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia nie może zastępować, wyprzedzać ani uzupełniać skargi kasacyjnej kierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kardynalną różnicą w stosunku do postępowania cywilnego jest jednak wyjątkowe dopuszczenie skargi od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadku rażącego naruszenia norm prawa UE (art. 285a § 3 p.p.s.a.). Skarga nie przysługuje w innych przypadkach, a więc w razie naruszenia przez orzeczenie NSA prawa polskiego. Według kodeksu postępowania cywilnego skarga o stwierdzenie niezgodności nie przysługuje od orzeczeń Sądu Najwyższego w żadnym przypadku (art. 424<sup>1a</sup> § 1 k.p.c.).

---

<sup>13</sup> Przepisy art. 424<sup>1</sup>–424<sup>12</sup> k.p.c. nie mają bowiem zastosowania do orzeczeń sądów administracyjnych. Zob. postanowienie SN z 26 października 2006 r., I CNP 55/06, OSNC 2007, nr 7–8, poz. 119; Z. Banaszczyk: *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia sądowego we właściwym czasie (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.)*, Pałstra 2006, z. 9–10, s. 135.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 196; weszła w życie 10 kwietnia 2010 r.

<sup>15</sup> Skarga może dotyczyć prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Skarga przysługuje również w wyjątkowych przypadkach od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych.

## 2. UPORZĄDKOWANIE SYSTEMU JAKO CEL NOWELIZACJI KODEKSU CYWILNEGO I KODEKSU POSTĘPOWANIA CYWILNEGO Z DNIA 22 LIPCA 2010 R.

Uporządkowanie systemu prawnego po ingerencji TK jako ustawodawcy negatywnego stanowiło główny cel nowelizacji kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 22 lipca 2010 r.<sup>16</sup>, która obowiązuje od dnia 25 września 2010 r. Dwie kwestie wymagały interwencji: problem ewentualnej podstawy odpowiedzialności za orzeczenia niekończące postępowania w sprawie oraz wyznaczenie czasowych granic stosowania przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wskutek wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia (zob. pkt 5 poniżej).

W przeciwieństwie do pierwotnej myśli legislacyjnej ustawodawca przyjął w nowelizacji koncepcję dwutorowości trybów naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia. Jako podstawową utrzymano zasadę, że postępowanie prejudycjalne ma poprzedzać postępowanie odszkodowawcze. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 1 k.c.: „jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, **chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej**”. W świetle nowego brzmienia art. 424<sup>1</sup> k.p.c. skarga o stwierdzenie niezgodności przysługuje tylko od prawomocnych wyroków sądu drugiej instancji kończących postępowanie w sprawie. W nowych, dodatkowych przepisach wyraźnie też wskazano na dopuszczalność tej skargi w odniesieniu do:

- postanowień co do istoty sprawy kończących postępowanie, wydanych przez sąd drugiej instancji w postępowaniu nieprocesowym (art. 519<sup>2</sup> k.p.c.);
- orzeczeń wydanych w postępowaniu o uznanie i stwierdzenie wykonalności orzeczeń sądów państw obcych (art. 1148 § 3 k.p.c.) oraz
- orzeczeń wydanych w postępowaniu o uznanie i stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego wydanego za granicą lub ugody zawartej przed sądem polubownym za granicą (art. 1151<sup>1</sup> § 3 i art. 1215 § 3 k.p.c.).

Obok zasadniczego „trybu prejudycjalnego” mamy obecnie do czynienia z trybem pomijającym warunek prejudycjalnego ustalenia niezgodności z prawem orzeczenia w odrębnym postępowaniu ze skargi. Zgodnie z art. 424<sup>1b</sup> k.p.c. w przypadku orzeczeń prawomocnych, od których skarga nie przysługuje, jeżeli przez ich wydanie została wyrządzona szkoda, strona może dochodzić jej wynagrodzenia bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w ramach postępowania ze skargi. Przepis przede wszystkim stosuje się do pozostałych, niewymienionych powyżej prawomocnych orzeczeń, zwłaszcza o charakterze wpadkowym (niekoń-

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1037, która weszła w życie 25 września 2010 r.

czącym postępowania w sprawie). Ponadto skarga nie przysługuje w sprawach egzekucyjnych (art. 767<sup>4</sup> § 3 k.p.c.) oraz w postępowaniu upadłościowym i naprawczym (art. 33 ust. 3 i art. 223<sup>1</sup>).

Artykuł 424<sup>1b</sup> k.p.c. należy do kategorii przepisów odrębnych, do których odwołuje się przywołany art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 1 k.c. Daje on możliwość żądania odszkodowania bez konieczności uzyskania przesądu, lecz jako warunek podniesienia roszczenia odszkodowawczego ustanowiono skorzystanie przez stronę z przysługujących jej środków prawnych (o czym niżej). Pojawia się w związku z tym pytanie, czy zawsze w przypadku orzeczeń, od których skarga o stwierdzenie niezgodności nie przysługuje, tryb dochodzenia odszkodowania będzie oznaczał brak warunku jakiegokolwiek prejudykatu. Taka była, jak się wydaje, wyraźna intencja ustawodawcy<sup>17</sup>. Nie chodzi przy tym o sytuację, w której skarga nie przysługuje z tego powodu, że wniesiono już skargę kasacyjną, ponieważ z mocy art. 424<sup>1a</sup> § 2 k.p.c. orzeczenie wydane przez SN w trybie kasacyjnym (uwzględniające skargę, oddalające lub odrzucające) będzie traktowane tak, jakby było wydane w postępowaniu ze skargi. Wynika to z systemowego założenia braku konkurencji między skargą kasacyjną i skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem oraz z przynależności tej drugiej do nadzwyczajnych środków zaskarżania orzeczeń. Chodzi raczej o inne przypadki, tj. niektóre rodzaje orzeczeń czy nawet całe postępowania, w których wnoszenie skargi o stwierdzenie niezgodności zostało wyłączone *en bloc*, takie jak postępowanie egzekucyjne oraz upadłościowe i naprawcze. W tych postępowaniach zasadniczo nie można również wnosić skargi kasacyjnej<sup>18</sup>.

Istotna zmiana normatywna w tym względzie zaszła w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego (zob. dodany art. 767<sup>4</sup> § 3 k.p.c.). Do 2010 r. w doktrynie panował pogląd o dopuszczalności wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności również w tym postępowaniu<sup>19</sup>, przy jednoczesnej niedopuszczalności skargi kasacyjnej (art. 767<sup>4</sup> § 2 k.p.c.) oraz skargi o wznowienie postępowania<sup>20</sup>. W praktyce natomiast Sąd Najwyższy nie miał okazji wypowiedzieć się jednoznacznie w kwe-

<sup>17</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej (nr druku 2525), w którym czytamy m.in.: „konieczna [jest] taka zmiana legislacyjna, która z jednej strony zachowa konieczność uzyskania prejudykatu w postaci rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego tylko w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń korzystających z powagi rzeczy osądzonej wydanych w postępowaniach zapewniających wszechstronne granice prawidłowości rozstrzygnięcia, a w związku z tym mających najwyższą wartość jurysdykcyjną oraz pozostających pod szczególną ochroną prawa, a z drugiej — zmanifestuje i wyraźnie podkreśli możliwość domagania się odszkodowania bez konieczności uzyskania prejudykatu w tych wszystkich wypadkach prawomocnych orzeczeń, w których skarga do Sądu Najwyższego nie przysługuje”.

<sup>18</sup> W postanowieniu z 9 października 2009 r. (I CNP 61/09, OSN ZD 2010, nr B, poz. 67) SN orzekł, że niedopuszczalna jest skarga o stwierdzenie niezgodności prawomocnego postanowienia o wytknięciu uchybienia sądowi pierwszej instancji wydanego na podstawie art. 40 ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

<sup>19</sup> Zob. P. Pogonowski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym*, cz. 1, *Problemy podstawowe*, Rejent 2005, nr 10, s. 37.

<sup>20</sup> Zob. m.in. P. Grzegorzcyk: *Dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, *Przegląd Sądowy* 2007, nr 2, s. 50 i cyt. tam literatura. Por. P. Pogonowski: *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2007, s. 172.

stii zaskarżania orzeczenia, które mógłby sklasyfikować jako „kończące postępowanie” w sprawie egzekucyjnej i jako takie spełniające warunek art. 424 § 1 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu. Obecnie dyskusja została przecięta, a jednoznaczne brzmienie art. 767<sup>4</sup> § 3 k.p.c. w zw. z art. 424<sup>1b</sup> k.p.c. nie rodzi wątpliwości, że naprawienie szkody nie wymaga od poszkodowanego przejścia dwóch etapów postępowania (najpierw uzyskanie prejudykatu, a następnie proces o odszkodowanie). To samo dotyczy postępowania upadłościowego i naprawczego.

Większe wątpliwości wywołuje natomiast zakaz wnoszenia skargi od orzeczenia SN. Można go bowiem traktować bądź jako wyłączenie w ogóle odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwe orzeczenia SN, bądź jako przypadek objęty dyspozycją art. 424<sup>1b</sup> k.p.c. Za pierwszym poglądem przemawia wykładnia funkcjonalna i systemowa, za drugim przede wszystkim wykładnia gramatyczna. Przyjęcie pierwszego poglądu pomijałoby jednak zasady prawa unijnego dotyczące realizacji odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez orzeczenie wydane przez sąd ostatniej instancji z naruszeniem prawa UE<sup>21</sup>. W świetle orzecznictwa ETS nie do pogodzenia z prawem unijnym jest ustawodawstwo krajowe, które wyłącza odpowiedzialność za wadliwe orzeczenia sądowe lub ogranicza ją do przypadków winy umyślnej lub poważnego uchybienia po stronie sądu, jeżeli miało miejsce oczywiste, jawne naruszenie obowiązującej normy prawa unijnego przyznającej prawo jednostce<sup>22</sup>. Skutkiem katerycznej niedopuszczalności wnoszenia skargi od orzeczeń SN jest brak właściwego trybu stwierdzania niezgodności z prawem orzeczeń tego sądu w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 1 k.c. Czy oznacza to, że wyłączona jest także możliwość skutecznego podniesienia roszczenia odszkodowawczego przeciwko państwu z tytułu naruszenia prawa unijnego przez orzeczenie SN? Wniosek taki byłby niezgodny ze standardem unijnym. Dlatego też uważam, że art. 417 k.c. stanowi normę materialnoprawną, na podstawie której sądy polskie mają obowiązek realizacji zasady odpowiedzialności państwa członkowskiego za niezgodne z prawem orzeczenie sądu ostatniej instancji wydane z naruszeniem prawa wspólnotowego<sup>23</sup>. Po nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego taki wniosek można wyprowadzić także z gramatycznej wykładni art. 424<sup>1a</sup> § 1 w zw. z art. 424<sup>1b</sup> *a contrario* k.p.c.

Pośrednio trafność prezentowanej konkluzji potwierdza także nowelizacja postępowania sądowoadministracyjnego, dzięki której od dnia 10 kwietnia 2010 r.

<sup>21</sup> Zob. J. Zatorska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za działania władzy sądowonicyzej na przykładzie Polski i Francji*, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 7, s. 7; W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności za wyrządzenie szkody przez wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem wspólnotowym*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 9, s. 9.

<sup>22</sup> Zob. wyrok TS C-224/01, Köbler v. Austria [2003] ECR I-10239 z glosą N. Półtorak, Kwartalnik Prawa Publicznego 2003, z. 4, s. 175; wyrok TS w sprawie C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA (w likwidacji) p. Republice Włoskiej [2006] ECR I-05177. Zob. B. Butler: *State liability for breaches of Community law by national courts: is the requirements of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle?*, Common Market Law Review 2009, nr 46, s. 773.

<sup>23</sup> Tak też J. Zatorska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 9.

skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem przysługuje od orzeczeń NSA, gdy chodzi o rażące naruszenie prawa unijnego. Oznacza to, że w przypadku naruszenia prawa krajowego skarga od orzeczenia NSA nie przysługuje w braku „właściwego postępowania” w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Mamy więc obecnie do czynienia z nieuzasadnioną niespójnością w zakresie traktowania przez ustawodawcę orzeczeń najwyższych w hierarchii organów sądowniczych, którą można usunąć w drodze zaproponowanej wyżej wykładni<sup>24</sup>. Natomiast w odniesieniu do naruszeń prawa krajowego kwestia „immunitetu odszkodowawczego” SN i NSA budzi kontrowersje opierające się przede wszystkim na wątpliwościach konstytucyjnych. Szala argumentów nawiązujących do funkcji i niezależności władzy sądowniczej, teorii równowagi władz oraz roli Sądu Najwyższego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wydaje się przeważać na niekorzyść jednostki i wykładni językowej art. 424<sup>1a</sup> § 1 k.p.c. Kwestia ta wymagałaby jednak pogłębionej analizy teoretycznej, która przekracza ramy niniejszego artykułu.

Należy przy okazji zaznaczyć, że jeżeli według prawa krajowego zasadą jest stosowanie prejudykату, to w sprawach dotyczących orzeczeń naruszających prawo unijne warunek ten (rozumiany jako warunek procesowy)<sup>25</sup> jest dopuszczalny o tyle, o ile spełnia test niedyskryminacji i skuteczności<sup>26</sup>. Natomiast z punktu widzenia prawa unijnego tolerowana jest sytuacja „dyskryminująca” roszczenia wynikające z naruszenia prawa krajowego, nawet jeżeli prowadzi do wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności państwa.

Konkludując dotychczasowe uwagi, stwierdzić należy, że koncepcja dwutorowości trybów naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia przyjęta ostatecznie przez ustawodawcę ma niewątpliwie na względzie potrzebę zachowania stabilności rozstrzygnięć sądowych i powagi rzeczy osądzonej w przypadku orzeczeń kończących postępowanie w sprawie<sup>27</sup>. Z praktycznego punktu widzenia zmniejsza także znaczne obciążenie Sądu Najwyższego sprawami ze skargi o stwierdzenie niezgodności. Po reformie w 2010 r. konstrukcja normatywna niewątpliwie straciła na czystości i prostocie, chociaż wydaje się pozostawać w zgodzie z prawem unijnym. Warto też przypomnieć, że w powołanym wyroku

---

<sup>24</sup> Zob. E. Bagińska: *Jednostka a władza sądownicza — realizacja zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa unijnego w polskim porządku prawnym*, Gdańskie Studia Prawnicze 2011, t. XXV, Księga jubileuszowa Profesora Zdzisława Brodeckiego, s. 43 i n.

<sup>25</sup> Odmienne T. Wiśniewski (w:) H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), J. Iwulski, G. Jędrejek, I. Koper, G. Misiurek, P. Pogonowski, D. Zawistowski: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2010, teza 12 do art. 424<sup>1</sup>: „wyrok Sądu Najwyższego, stwierdzający taką niezgodność, jest koniecznym elementem do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego”. Zob. też J. Gudowski: *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Przegląd Sądowy 2006, nr 1, s. 6.

<sup>26</sup> Zob. szerzej J. Zatorska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 7.

<sup>27</sup> Por. T. Zembrzuski: *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako instrument dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem orzeczenia sądowego w postępowaniu cywilnym*, *Studia Iuridica* 2007, t. XLVII, s. 311 i n. Według autora nie ma konieczności zwrócenia się do Sądu Najwyższego o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w odniesieniu do orzeczeń nieobjętych hipotezą art. 424<sup>1</sup> k.p.c.



z dnia 1 kwietnia 2008 r. (SK 77/06) Trybunał wyraźnie przyjął, że realizacja prawa dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wymaga stworzenia mechanizmu badania zgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawie<sup>28</sup>. Nie wypowiedział się jednak jednoznacznie, czy Konstytucja nakazuje stworzenie mechanizmu badania zgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych niekończących postępowania w sprawie. Zdaniem TK konstytucyjne zasady sprawiedliwej procedury sądowej oraz dwuinstancyjności postępowania nie wymagają, aby od każdego rozstrzygnięcia o charakterze incydentalnym przysługiwały zawsze środki zaskarżenia. Ustawodawca musi natomiast umożliwić zainteresowanym skuteczne dochodzenie wynagrodzenia szkody, jeżeli rozstrzygnięcia takie zostały wydane z naruszeniem prawa i spowodowały szkody majątkowe lub krzywdy, a jednocześnie nie jest możliwe dochodzenie tych szkód i krzywd w postępowaniu mającym za przedmiot szkody wyrządzone prawomocnym orzeczeniem kończącym postępowanie.

### 3. SKORZYSTANIE PRZEZ STRONĘ Z PRZYSŁUGUJĄCYCH ŚRODKÓW PRAWNYCH JAKO PRZESŁANKA NEGATYWNA ODPOWIEDZIALNOŚCI SKARBU PAŃSTWA

W myśl nowej regulacji zawartej w kodeksie postępowania cywilnego odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się przed sądem okręgowym bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, **chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych** (art. 424<sup>1b</sup>, art. 17 pkt 4<sup>4</sup> k.p.c.). Jest to warunek równoważny temu, który uzależnia dopuszczalność wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności w odniesieniu do orzeczeń wskazanych w art. 424<sup>1</sup> k.c. od tego, czy stronie nie przysługiwały ani nie przysługują środki prawne umożliwiające zmianę lub uchylenie orzeczenia. Warunek „skorzystania ze środków prawnych przysługujących stronie” w celu zapobieżenia szkodzie przypomina uchylony przepis art. 769 k.p.c. Uzależniał on odpowiedzialność komornika i solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa<sup>29</sup> od niemożności zapobieżenia szkodzie przez poszkodowanego w toku postępowania za pomocą środków przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego, przy czym, jak

<sup>28</sup> Zob. też Z. Banaszczyk (w.): A. Olejniczak (red.): *System prawa prywatnego. Zobowiązania — część ogólna*, t. 6, Warszawa 2009, s. 823.

<sup>29</sup> Obie przesłanki odpowiedzialności komornika wskazane w art. 769 k.p.c., tj. jakkolwiek stopień winy oraz niemożność zapobieżenia szkodzie za pomocą środków przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego stanowiły zarazem przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa (obok szkody i związku przyczynowego).

przyjęła judykatura, nie chodziło o to, czy zostały wyczerpane te środki, lecz czy za ich pomocą można było zapobiec szkodzie<sup>30</sup>.

Idea ta jest znana i rozwinięta w prawie niektórych państw. Artykuł 839 kodeksu cywilnego niemieckiego (BGB) wprowadził dwie przesłanki rzutujące na istnienie odpowiedzialności odszkodowawczej publicznej osoby prawnej za winę funkcjonariusza. Pierwsza to możliwość podniesienia zarzutu uzyskania przez poszkodowanego kompensacji szkody z innego źródła, zaś druga — uchylenie obowiązku zapłaty odszkodowania, jeżeli poszkodowany ze swej winy nie starał się zapobiec szkodzie przez wykorzystanie przysługujących mu, szeroko ujmowanych, środków ochrony prawnej (art. 839 ust. 3 BGB). W świetle praktyki sądów niemieckich chodzi przede wszystkim o środki odwoławcze od aktów administracyjnych, które muszą być tego rodzaju, że zdolne są wyrównać lub zapobiec całej szkodzie wyrządzonej wskutek konkretnego naruszenia<sup>31</sup>. Regulacje redukujące obowiązek odszkodowawczy państwa wskutek zaniechania podjęcia unijnych środków prawnych w celu zapobieżenia szkodzie są oceniane pozytywnie przez ETS<sup>32</sup>.

Powstaje pytanie, jak na prawo do odszkodowania ma wpływać okoliczność, że poszkodowany nie skorzystał z dostępnych mu środków prawnych. W świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego nieskorzystanie ze środków stanowi przesłankę negatywną odpowiedzialności Skarbu Państwa, a zatem udowodnienie tej okoliczności przez pozwanego powinno prowadzić do oddalenia powództwa. Można również twierdzić, że chodzi o sytuację, kiedy ze swej winy (lub obiektywnie nieprawidłowym zachowaniem) jednostka nie zapobiegła szkodzie lub jej powiększeniu, przez co można mówić w pewnym sensie o przyczynieniu się do powstania szkody (zob. art. 362 k.c.). Wprawdzie ustawodawca nie posłużył się wyrażeniem „przyczynienie się strony do powstania szkody”, jednak nie ma to istotnego wpływu na przyjęcie, że chodzi o rodzaj obiektywnie nieprawidłowego lub nawet zawnionego zachowania, dające się przypisać stronie postępowania. Przyczynienie zakłada, że są co najmniej dwie konkurujące przyczyny szkody, a jedną z nich musi być wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia.

Wydaje się, że pierwsze stanowisko należy przyjąć jako prawidłowe. Przepis art. 424<sup>1b</sup> k.p.c. ma charakter *legis specialis*, w którym ustawodawca wprowadza dodatkową negatywną przesłankę odpowiedzialności Skarbu Państwa za prawo-

---

<sup>30</sup> Orzeczenie SN z 21 maja 1969 r., II CR 152/69, OSPiKA 1970, z. 6, poz. 123. Ostatnio w orzeczeniu z 17 stycznia 1997 r., II CKN 61/96, OSNC 1997, nr 6, poz. 64, SN trafnie stwierdził, że za taki środek może być uznane pismo dłużnika do prezesa sądu rejonowego, wskazujące na uchybienia komornika, mimo niepotraktowania tego pisma jako skargi na czynności komornika.

<sup>31</sup> BGH NJW 1991, s. 1168; F. Ossenbühl, *Staatshaftungsrecht*, 5. Aufl., München 1998, s. 92; H. Maurer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 13. Aufl., München 2000, s. 649.

<sup>32</sup> Zob. A. Wróbel: *Sprzecznę z prawem unijnym działanie administracji publicznej między sądowym uchyleniem a odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa — perspektywa unijna* (w:) K. Nowacki (red.): *Kontrola działania administracji. XVI Polsko-Niemieckie Kolokwium Administratywistów we Wrocławiu*, Seria Prawo Publiczne Porównawcze 3(11), Kolonia Limited Wrocław 2010, s. 164–168 oraz wyrok ETS z 24 marca 2009 r., C-445/06, Danske Slagterier, niepubl.

mocne orzeczenia, co do których nie stosuje się trybu prejudycjalnego. Wniosek ten nie oznacza, że w konkretnej sytuacji, gdy strona wniosła środek prawny, nie można ustalić „zwykłego” przyczynienia się strony do powstania szkody na podstawie art. 362 k.c. Ponadto, w sytuacji gdy szkoda powstanie przed wniesieniem środka odwoławczego (lub jego rozpoznanie), a jest już zbyt późno, by przywrócić stan poprzedni, strona może w ogóle nie skorzystać ze środka prawnego. W jej interesie może leżeć tylko podniesienie żądania naprawienia szkody. Należy wówczas ustalić, co jest przyczyną szkody, zwłaszcza czy nie jest nią **wydanie bądź wykonanie** orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (np. jeżeli jest natychmiast wykonalne). Pamiętać jednak należy, że od dnia 1 września 2004 r. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone wskutek **wydania** orzeczenia nieprawomocnego<sup>33</sup>.

Na tle art. 424<sup>1b</sup> przez „środki prawne” należy rozumieć dostępne stronie zwykłe i szczególne środki zaskarżenia (m.in. zażalenie, powództwo opozycyjne, wniosek o przywrócenie terminu do skorzystania z określonego środka zaskarżenia, wniosek o uchylenie lub zmianę postanowienia innego niż co do istoty sprawy wydanego w postępowaniu nieprocesowym), których nie wniosła z przyczyn przez siebie zawinionych. Podkreślić należy, że sąd powinien oceniać tę kwestię *ad casum*, zadając pytanie, czy w odpowiednim czasie strona wykorzystwała wszystkie środki prawne, jakie były dopuszczalne i racjonalne<sup>34</sup>. Nie może to jednak prowadzić do wymagania od strony systematycznego korzystania ze wszystkich dostępnych środków prawnych, zwłaszcza jeżeli prowadziłyby to do nadmiernych trudności lub w konkretnej sytuacji (na danym etapie postępowania) byłoby nieracjonalne lub nierozsądne (np. ze względu na rażąco duże koszty). Cennych wskazówek dostarcza praktyka stosowania art. 424<sup>1</sup> § 2 k.p.c. w zakresie rozumienia „wyjątkowego wypadku”, w których skarga o stwierdzenie niezgodności jest dopuszczalna, nawet gdy strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych. Sąd Najwyższy przyjął, że chodzi o wyjątkowe okoliczności obiektywnie uniemożliwiające stronie wniesienie środka odwoławczego (np. z powodu ciężkiej choroby, katastrofy, klęski żywiołowej lub błędnej informacji udzielonej przez pracownika sądu)<sup>35</sup>, a nie o okoliczności subiektywne, wynikające z woli lub zaniedbań strony<sup>36</sup>, polegające na przykład na świadomej rezygnacji strony z wniesienia skargi kasacyjnej lub na zawinionej przez stronę niemożności skorzystania z tego środka<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Zob. szerzej E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 312 i n.

<sup>34</sup> Por. T. Wiśniewski (w:) H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), J. Iwulski, G. Jędrejek, I. Koper, G. Misiurek, P. Pogonowski, D. Zawistowski: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, *op. cit.*, teza 8 do art. 424<sup>1</sup>.

<sup>35</sup> Zob. postanowienie z 2 lutego 2006 r., II CNP 4/06, OSNC 2006, nr 6, poz. 113.

<sup>36</sup> Zob. m.in. postanowienie SN z 7 lutego 2008 r., IV CNP 217/07, OSNC ZD 2008, nr D, poz. 114: „subiektywne przekonanie strony, że Sąd wyda wyrok zgodny z żądaniem stron i zgodny z prawem, nie może być uznane za usprawiedliwione wyjaśnienie przyczyny niewniesienia środka odwoławczego”.

<sup>37</sup> Zob. m.in. postanowienie SN z 23 stycznia 2008 r., V CNP 187/07, OSNC ZD 2008, nr D, poz. 107.

W omawianym kontekście wątpliwości budzi kreowanie ewentualnego obowiązku wniesienia skargi o wznowienie. Zakładając, że w danej sprawie istniałyby ku temu podstawy (katalog podstaw wznowienia jest zamknięty i bardzo wąski — zob. art. 399 i n. k.p.c.), nie wolno pomijać bezpośrednich skutków oraz celu wznowienia postępowania przed sądem cywilnym. Wznowienie postępowania cywilnego dotyka wszystkich podmiotów (stron, uczestników czy też osób trzecich). Dlatego też wzruszenie stosunków ukształtowanych lub ustalonych w wyniku prawomocnych orzeczeń nie musi być pożądane przez poszkodowanego, a stanowi jedynie alternatywną metodę rozstrzygnięcia o jego prawie. Wzruszenie orzeczenia ma sens wówczas, gdy jest w stanie co najmniej zapobiec narastaniu szkody, innymi słowy, gdy pozostawianie tego orzeczenia w obrocie prawnym powiększa szkodę. Do całkowitego zniwelowania uszczerbku już poniesionego zazwyczaj nie dochodzi, zwłaszcza jeżeli orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne (np. gdy doszło do utraty własności rzeczy, która następnie została zbyta osobie trzeciej). Usunięcie szkody, a przynajmniej jej części możliwe jest na przykład w sytuacji wydania orzeczenia o kosztach postępowania egzekucyjnego w oparciu o przepisy niezgodne z Konstytucją. W postanowieniu z dnia 10 grudnia 2008 r. (III CNP 68/08)<sup>38</sup> SN trafnie orzekł, że jeżeli strona nie wniosła skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 401<sup>1</sup> k.p.c. (w związku z uznaniem za niekonstytucyjne brzmienia przepisów art. 49 ust. 1 zd. 3 oraz art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji)<sup>39</sup>, gdy miała po temu możliwość, to nie przysługuje jej skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Skomplikowana problematyka dochodzenia kompensacji szkód wynikających z wydania decyzji lub orzeczenia na podstawie przepisu uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją przekracza ramy niniejszego opracowania. Zasygnalizować jedynie można dominujące stanowisko judykatury niedopuszczające skargi o wznowienie postępowania w okresie odroczenia przez TK utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją<sup>40</sup>, a także gdy TK wydał tzw. wyrok interpretacyjny lub zakresowy. W uchwale składu 7 sędziów z dnia 17 grudnia 2009 r., IV CO 37/09 (zasada prawna)<sup>41</sup> SN uznał, że „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401<sup>1</sup> k.p.c.”.

Również w prawie i orzecznictwie unijnym wznowienie postępowania postrzega się raczej jako alternatywę dla procesu odszkodowawczego, a nie jako warunek

<sup>38</sup> OSN ZD 2010, nr A, poz. 6.

<sup>39</sup> Zob. wyrok TK z 17 maja 2005 r., P 6/04, OTK 2005, nr 5, poz. 50 oraz wyrok TK z 8 maja 2006 r., P 18/05, OTK 2006, nr 5, poz. 53.

<sup>40</sup> Zob. szerzej E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 374–378.

<sup>41</sup> Zob. uchwałę składu 7 sędziów (zasada prawna) z 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09, OSNC 2010, nr 7–8, poz. 97; wyrok z 29 kwietnia 2010 r., IV CO 37/09, OSNC 2010, nr 12, poz. 166.

jego uruchomienia. W konsekwencji wyrażono pogląd, że skarga o wznowienie postępowania nie może być traktowana (obok skargi kasacyjnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności) jako jedno z właściwych postępowań, których przeprowadzenie otwiera drogę do dochodzenia naprawienia przez Skarb Państwa szkody wyrządzonej naruszeniem prawa UE wskutek wydania orzeczenia sądowego<sup>42</sup>.

#### 4. SĄDOWA WYKŁADNIA PRZESŁANKI „NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM” ORZECZENIA JAKO HAMULEC DLA ROSZCZEŃ JEDNOSTEK

Sąd Najwyższy stworzył na potrzeby postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia autonomiczne pojęcie bezprawności (niezgodności z prawem), które *de facto* sparaliżowało realizację roszczeń kompensacyjnych podnoszonych przez jednostki<sup>43</sup>. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą<sup>44</sup> „orzeczenie niezgodne z prawem” to orzeczenie, które jest sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo które zostało wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, co jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej<sup>45</sup>. Bezprawność orzeczenia musi zdaniem SN mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty. Mimo że sąd powołuje się czasem na zasady odpowiedzialności państwa w prawie unijnym<sup>46</sup>, to w określeniu granic bezprawności orzeczenia idzie znacznie dalej niż ETS: „(...) tak rozumiane pojęcie bezprawności, uwzględniające podmiotowy, subiektywny element orzekania, zbliża się do pojęcia winy, jaką można przypisać sędziemu formułującemu kwestionowane orzeczenie, polegające na rażącym i oczywistym naruszeniu prawa”<sup>47</sup>. Skoro dominująca wykładnia „niezgodności z prawem orzeczenia” zbliża się do subiektywnych

<sup>42</sup> Tak N. Półtorak: *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 482–483.

<sup>43</sup> Od wejścia w życie art. 424<sup>1</sup>–424<sup>12</sup> k.c. do końca 2008 r. z 2331 skarg, jakie wpłynęły do Izby Cywilnej SN, uwzględniono zaledwie osiem, a 63 zostały oddalone z powodu niestwierdzenia niezgodności z prawem, odmówiono przyjęcia do rozpoznania z powodu oczywistej bezzasadności 560 skarg (1600 odrzucono z innych powodów formalnych). Natomiast z 471 skarg, jakie wpłynęły do Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, uwzględniono osiem, a 69 oddalono, odmówiono przyjęcia z powodu oczywistej bezzasadności 123 skargi (dane: Rzeczpospolita z 15 maja 2009 r.). W porównaniu z praktyką francuskiego Sądu Kasacyjnego, który mimo formalnego wymogu winy ciężkiej uwzględnił 20% skarg i zasądza w nich odszkodowanie, ta statystyka wypadła na niekorzyść Polski. Zob. J. Zatorska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 12, przyp. 84.

<sup>44</sup> Por. moją polemikę z tym stanowiskiem w: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 318–321.

<sup>45</sup> Tak m.in. wyrok SN z 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007, nr 1, poz. 17, glosa krytyczna Ł. Koźłowski, Przegląd Sądowy 2008, nr 7–8, s. 184; postanowienie z 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35; postanowienie z 4 stycznia 2007 r., V CNP 132/06, Biuletyn SN IC 2007, nr 4, s. 14; wyrok SN z 21 lutego 2007 r., I CNP 71/06, niepubl.; wyrok SN z 24 lipca 2006 r., I BP 1/06, OSNP 2007, nr 15–16, poz. 216.

<sup>46</sup> Zob. np. orzeczenie SN z 4 stycznia 2007 r., V CNP 132/06, OSNC 2007, nr 11, poz. 174.

<sup>47</sup> Zob. orzeczenie SN z 7 lutego 2007 r., III CNP 53/06, niepubl.

kryteriów stosowanych przy ustalaniu winy, to powstaje moim zdaniem problem zapewnienia skutecznej ochrony prawa jednostki do kompensacji. Budzi też wątpliwości co do zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz przepisami kodeksu cywilnego o odpowiedzialności za orzeczenia sądowe. Przesłanka bezprawności na potrzeby uznania niezgodności z prawem orzeczenia oczywiście nie obejmuje sprzeczności orzeczeń z zasadami współżycia społecznego. Jednak „niezgodność z prawem” nie podlega dalszemu wartościowaniu ani na gruncie kodeksu cywilnego, ani w kodeksie postępowania cywilnego, ani też w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W tej chwili można jedynie spekulować na temat tego, czy sądy okręgowe, powołane do orzekania w sprawach odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, stosując kodeks cywilny, będą zawsze kierować się orzecznictwem SN dotyczącym sposobu rozumienia przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia na tle przepisów kodeksu postępowania cywilnego o skardze. W omawianej materii wysoki stopień jednolitości praktyki przekładać się będzie bezpośrednio na realizację funkcji gwarancyjnej konstytucyjnego prawa jednostki do odszkodowania od władzy publicznej.

## 5. WDROŻENIE STANDARDU KONSTYTUCYJNEGO W STOSUNKU DO ORZECZEŃ SPRZED 1 WRZEŚNIA 2004 R.

Dotychczas prawem właściwym dla oceny zdarzeń i stanów prawnych polegających na wydaniu indywidualnych rozstrzygnięć w „okresie przejściowym” (17 października 1997 r.–31 sierpnia 2004 r.) był dawny art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nowelizacja z dnia 22 lipca 2010 r. porządkuje też kwestie intertemporalne. Artykuł 4 ustawy stwierdza, że przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w nowym brzmieniu ma zastosowanie do orzeczeń, które uprawomocniły się od dnia 17 października 1997 r. Oznacza to, że dwutorowość trybu dochodzenia szkody odnosi skutek wsteczny do momentu wejścia w życie Konstytucji. Przepisy przejściowe noweli przewidują w związku z tym uprawnienie do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności od orzeczeń sądów cywilnych, które uprawomocniły się w „okresie przejściowym”, tj. po dniu 17 października 1997 r. a przed dniem 1 września 2004 r. — w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy. Aby umożliwić realizację roszczeń kompensacyjnych, konieczne stało się zawieszenie, przed dniem wejścia w życie ustawy, początku biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem takiego orzeczenia.

Ustawodawca wykonał w ten sposób wyrok TK z dnia 8 grudnia 2009 r. (SK 34/08), w którym Trybunał orzekł, że przepis art. 5 zm.k.c. w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrażającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP: „nie uwzględnia *ratio* zmiany prawa, która była związana z istnieniem prawa do

domagania się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej oraz prawem do poszukiwania ochrony sądowej dla roszczenia odszkodowawczego”. Jak wspomniano wyżej, przepis art. 5 zm.k.c. uniemożliwił rozpoznanie spraw odszkodowawczych osobom poszkodowanym legitymującym się orzeczeniem, które uprawomocniło się przed 1 września 2004 r. Zdaniem Trybunału kilkuletnia zwłoka we wprowadzeniu procedury uzyskania prejudycjalnego stwierdzenia przesłanki bezprawności orzeczenia sądowego nie zwalnia ustawodawcy z takiego ukształtowania przepisów intertemporalnych, aby umożliwiły dochodzenie odszkodowania za bezprawie judykacyjne od dnia wejścia w życie art. 77 Konstytucji.

Niekonsekwencją ustawodawcy jest jednak ograniczona retroaktywność przepisów o skardze o stwierdzenie niezgodności w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Jedynie w stosunku do orzeczeń sądów administracyjnych, które stały się prawomocne od 1 stycznia 2004 r. a przed 10 kwietnia 2010 r., skargę można wnieść w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Również tę niespójność regulacji trzeba będzie poprawić.

EWA BAGIŃSKA

STATE LIABILITY FOR DAMAGES CAUSED  
BY UNLAWFUL JUDGMENTS

S u m m a r y

The author discusses the rules on State liability for unlawful judgments in Polish law after their revision in 2010. According to a new rule a claim for damages arising from judicial acts that are not subject to an action for rendering a valid judgment unlawful may be brought before a district court without prior determination of their illegality. The analysis of different aspects and consequences of the legislative changes is followed by the discussion of the conditions of State liability.