

Zbigniew Banaszczyk

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją (art. 417 § 2 k.c.)

Palestra 51/5-6(581-582), 118-135

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ NIEZGODNYM Z PRAWEM PRAWOMOCNYM ORZECZENIEM LUB OSTATECZNĄ DECYZJĄ (ART. 417¹ § 2 K.C.)

I. Zagadnienia ogólne

1. Art. 417¹ § 2 k.c. dotyczy odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnych z prawem prawomocnych orzeczeń i ostatecznych decyzji.

W zakresie naprawienia szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej regulacja zawarta w art. 417¹ § 2 k.c. jest rozwiązaniem nowym przede wszystkim poprzez swoją kompleksowość, rozumianą w ten sposób, iż norma objęta komentowanym przepisem dotyczy wielu stanów faktycznych uprzednio rodzących odpowiedzialność państwa, a uregulowanych ówczesznie w różnorodnych aktach normatywnych¹. Tak rozumiana kompleksowość uregulowania zawartego w art. 417¹ § 2 k.c. spowodowała daleko idące zmiany merytoryczne polegające na tym, iż:

– ujedynoliciła zasady i przesłanki odpowiedzialności za szkody wyrządzone większością „orzeczniczych” postaci wykonywania władzy publicznej, poza uregulowanymi odrębnie przypadkami odpowiedzialności za szkody wyrządzone niesłusznym skazaniem, aresztowaniem lub zatrzymaniem (art. 552 i n. k.p.k.)², a także szczątkowymi regulacjami dotyczącymi sądowego postępowania administracyjnego oraz

– rozszerzyła w praktyce zakres odpowiedzialności na przypadki szkód wyrządzonych niezgodnymi z prawem orzeczeniami sądów w sprawach cywilnych³.

¹ Np. odpowiedzialność za szkody wyrządzone wadliwymi decyzjami administracyjnymi (art. 153 oraz art. 160 k.p.a., art. 260 Ord. pod.), odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez komorników (art. 769 k.p.c.).

² Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 351; P. Dzieńis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 281–300.

³ Zob. orz. SN z 29 października 2004 r., III CK 485/03, MoP 2004, nr 23, poz. 106; w kwestii praktycznego znaczenia dla omawianego zagadnienia art. 417 sprzed nowelizacji i art. 418 d. k.c. por. np. G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.*, PS 2002, nr 4, s. 13; P. Dzieńis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa, C.H. Beck 2006, s. 250 i n.

2. Zgodnie z art. 417¹ § 2 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. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Tak więc dochodzenie roszczenia odszkodowawczego w oparciu o art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca uzależnił od wyniku odrębnego postępowania (przedsądu). Kompetencja do orzekania w tych sprawach należy – co do zasady – do sądów, jednakże w wypadku, gdy prawomocne orzeczenie wydano na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, przedsądu dokonuje Trybunał Konstytucyjny (art. 188 Konstytucji). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Należy zwrócić dodatkowo uwagę na szczególnie przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Omawiana regulacja konstytucyjna ma na celu zapewnienie efektywności orzeczeniom Trybunału, a zawarte w niej odesłanie do „wznowienia postępowania” wskazuje na możliwy tryb realizacji tego celu, niekoniecznie ograniczony do instytucji określonych mianem „wznowienia postępowania”. „Odesłanie do właściwych trybów postępowania prowadzących do jego wznowienia zakłada uznanie orzeczenia lub decyzji z reguły za nieważne lub za bezskuteczne i to z mocą wsteczną”⁴.

3. Z treści omawianego przepisu Kodeksu cywilnego rozpoznawanego w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji wynika, iż ustawodawca nie wprowadził w stosunku do rozwiązań konstytucyjnych żadnych ograniczeń w zakresie legitymacji czynnej w procesie odszkodowawczym. Użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji słowo „każdy” oznacza w ujęciu kodeksowym wszystkie podmioty stosunków cywilnoprawnych, a więc osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, którym zdolność prawna została przyznana na podstawie przepisów ustawy (art. 33¹ k.c.), które doznały szkody w związku z niezgodną z prawem działalnością władzy publicznej. Wskazać jednak należy, iż przepisy regulujące postępowanie zmierzające do wydania odpowiedniego prejudykatu wprowadzają ograniczenie podmiotowe w zakresie legitymacji czynnej, albowiem uprawniona do wniesienia stosownych środków prawnych jest – co do zasady – tylko osoba będąca stroną postępowania zakończonego niezgodnym z prawem orzeczeniem lub decyzją (por. np. art. 424¹,

⁴ Tak Z. Radwański, *Zmiany w k.c. dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, MoP 2004, nr 21, s. 976.

424³, 424⁶ § 3 k.p.c.)⁵. Tego typu ograniczenie zakresu zastosowania normy prawa materialnego w drodze uregulowań dotyczących postępowań mających na celu uzyskanie wymaganego prejudykату może budzić poważne zastrzeżenia, w szczególności zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

4. Zagadnienie ustalenia podmiotów odpowiedzialnych za szkody wyrządzone wydaniem niezgodnych z prawem prawomocnych orzeczeń lub ostatecznych decyzji winno być rozpoznane w drodze odwołania się do art. 417 § 1 k.c., „jako przepisu ogólnego, określającego podmioty odpowiedzialne za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej”⁶. W grę wchodzić może odpowiedzialność każdego z wymienionych tamże podmiotów, tak więc:

– Skarbu Państwa, w zakresie odpowiedzialności za szkody wyrządzone wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia lub decyzji przez państwowe organy sądownicze lub administracyjne,

– jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie naprawienia szkód wyrządzonych wadliwymi decyzjami administracyjnymi, jak wreszcie

– jednostek samorządu terytorialnego, a także i innych osób prawnych za szkody wyrządzone wadliwymi orzeczeniami, o ile ich wydanie zostało podmiotom tym powierzone przez przepisy prawa (można tu wskazać np. na przypadki odpowiedzialności za szkody wyrządzone wydaniem przez organy tych osób prawnych niezgodnych z prawem orzeczeń dyscyplinarnych).

5. Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej regulowanej art. 417¹ § 2 k.c. są: szkoda, zdarzenie ją wywołujące, polegające w znajdujących tu zastosowanie stanach faktycznych na wydaniu niezgodnego z prawem (bezprawnego) prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, przy czym wskazana bezprawność musi być stwierdzona we właściwym postępowaniu oraz normalny związek przyczynowy pomiędzy tak opisanym zdarzeniem a szkodą.

6. Poszkodowany wydaniem prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, występując z roszczeniem odszkodowawczym, będzie musiał udowodnić przede wszystkim, iż skutek takiego wykonywania władzy publicznej doznał on uszczerbku prawnie relewantnego. Jak podnosi się w doktrynie, postanowienia art. 417 i 417¹ k.c. nie wprowadzają żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących pojęcia szkody⁷, stąd też należy stosować w tym zakresie ogólne reguły przewidziane w odniesieniu do uszczerbków majątkowych w art. 361 k.c., a w odniesieniu do uszczerbków niemajątkowych w art. 445 i 448 k.c. Należy przyjąć, iż przewidzia-

⁵ Por. H. Pietrzkowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, PS 2005, nr 4, s. 6 oraz J. Gudowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, PS 2006, nr 1, s. 19.

⁶ Tak J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 246.

⁷ Tak Z. Radwański, *Zmiany...*, s. 974; zob. G. Bieniek (w:) *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. I, (red.) G. Bieniek, Warszawa 2005, s. 283.

na w art. 417² k.c. szczególna redakcja obowiązku naprawienia szkody na osobie pozostaje bez wpływu na tak ukształtowany zakres obowiązku odszkodowawczego⁸.

7. Jak wskazano powyżej, jedną z przesłanek odpowiedzialności na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. jest wyrządzenie szkody na skutek wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji.

W postępowaniu cywilnym cechę prawomocności uzyskują takie orzeczenia jak wyrok, postanowienie, nakaz zapłaty, wówczas gdy nie przysługuje żaden środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia (prawomocność formalna)⁹. Mimo iż w treści art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca posłużył się pojęciem „prawomocne orzeczenie”, to należy zwrócić uwagę na to, iż w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym możliwość prejudycjalnego ustalenia niezgodności z prawem szkodzącego orzeczenia w trybie skargi przewidzianej art. 424¹ i n. k.p.c. została ograniczona do przypadków prawomocnych orzeczeń, które nie mogą być zaskarżalne w drodze skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie postępowania.

Natomiast ostateczną decyzją będzie taka decyzja¹⁰, od której – w myśl art. 16 § 1 k.p.a. – nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Ustawodawca wyłączył zatem z hipotezy art. 417¹ § 2 k.c. orzeczenia nieprawomocne i decyzje nieostateczne¹¹.

Orzeczenie nieprawomocne lub decyzja nieostateczna pozbawione są trwałego charakteru, w konsekwencji więc możliwość uznania takich orzeczeń lub decyzji za sprzeczne z prawem podważałaby sens instancyjności i istniejących środków odwoławczych. Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia sądu lub organu ma więc obowiązek wykorzystania wszystkich przysługujących instancyjnych środków prawnych¹². W każdym systemie prawnym regułą jest to, że „do momentu ustalenia się ostatecznego rozstrzygnięcia w drodze stosownych procedur sądowych lub administracyjnych nie podlegają one wykonaniu (wyłączywszy oczywiście sytuacje związane z nadaniem orzeczeniu klauzuli rygору natychmiastowej wykonalności),

⁸ Por. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 82; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, s. 249; P. Dzieńis, *Odpowiedzialność...*, s. 161 i 229–230.

⁹ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 344–345.

¹⁰ Co do kwalifikacji aktu administracyjnego jako decyzji zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 352 i cytowana tam literatura.

¹¹ Odnosnie do problemu odpowiedzialności władzy publicznej za nieprawomocne orzeczenia i nieostateczne decyzje zob. szerzej E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 361–369 i wskazana tam literatura.

¹² Zob. np. T. Ereciński, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia* (w:): A. Nowicka (red.) *Prawo prywatne czasu przemian, Księga pamiątkowa ku czci Prof. Stanisława Sołtyśińskiego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2005, s. 1003.

a więc trudno mówić o skutkach takiego rozstrzygnięcia, a tym samym o szkodzie¹³. Natomiast w odniesieniu do wykonanych rozstrzygnięć nieprawomocnych, które wywołały szkodę, a następnie zostały uchylone, jest zachowana możliwość kompensacji, w oparciu o zasadę ogólną przewidzianą w art. 417 k.c.¹⁴. Powyższe stanowisko potwierdza treść art. 338 k.p.c., który umożliwia stronie dochodzenie w osobnym procesie naprawienia szkody poniesionej wskutek wykonania wyroku, uchylonego lub zmienionego, któremu wcześniej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności.

8. Najogólniej rzecz ujmując, o niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji możemy mówić w sytuacji, gdy niewłaściwie zastosowano prawo materialne bądź naruszono normy prawa procesowego. Odsyłając w tym miejscu do dalszej części opracowania, gdzie szerzej ustosunkowano się do omawianego zagadnienia, podkreślić należy, iż pojęcie niezgodności orzeczenia z prawem precyzują odpowiednie przepisy stanowiące podstawy środków odwoławczych. Przykładowo można wskazać na przepisy art. 401, 401¹, 403 k.p.c. określające podstawy wznowienia postępowania, czy też art. 398³ § 1 k.p.c., zgodnie z którym skargę kasacyjną w sprawie cywilnej można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie albo na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy¹⁵. W odniesieniu zaś do niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej kryteria owej niezgodności wskazane są między innymi w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

9. Zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c. warunkiem dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jest wcześniejsze stwierdzenie we „właściwym postępowaniu” niezgodności wydanego orzeczenia lub ostatecznej decyzji z prawem.

Wymaganie przedsądu oznacza, że sąd w postępowaniu odszkodowawczym nie może samodzielnie dokonywać ustaleń co do niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, a wystąpienie przez poszkodowanego z roszczeniem odszkodowawczym powinno być poprzedzone w tym zakresie rozstrzygnięciem (prejudykatem) właściwego organu¹⁶.

¹³ M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 67.

¹⁴ Tak M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 66–67; zob. J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, s. 247 i cytowana tam literatura. Odmiennie na tle obecnego stanu prawnego SN w orzeczeniu z 19 listopada 2004 r., V CK 250/04, OSP 2005, z. 7–8, poz. 98 z głosem krytyczną R. Mastalskiego oraz głosem krytyczną P. Graneckiego złożoną do druku w OSP.

¹⁵ Tak P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 258 i n. oraz powołane tam przepisy.

¹⁶ Tak J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, s. 251–252; podobnie J. Gudowski, *Skarga...*, s. 5–6, gdzie przyjmuje, że uwzględnienie skargi i stwierdzenie, iż prawomocne orzeczenie jest niezgodne z prawem, „...ma charakter prejudykatu w tym sensie, że otwiera drogę do dochodzenia od państwa odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie albo – w zależności od treści i przedmiotu rozstrzygnięcia – przez wydanie i wykonanie zaskarżonego orzeczenia”.

Dopiero z chwilą stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tych przejawów działań władczych poszkodowany może wytoczyć powództwo odszkodowawcze, choć – o czym będzie mowa poniżej – trudno zgodzić się z poglądem, że dopiero z tą chwilą można mówić „o powstaniu materialnoprawnego roszczenia o wynagrodzenie wyrządzonej szkody”¹⁷.

Jest natomiast, jak się wydaje, kwestią otwartą zagadnienie, czy wystąpienie z powództwem o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją przed uzyskaniem stosownego prejudykatu winno prowadzić do oddalenia powództwa z powodu jego przedwczesności lub niespełnienia przesłanki odpowiedzialności¹⁸, czy też do zawieszenia postępowania w trybie art. 177 § 1 pkt 1 lub 3 k.p.c.¹⁹.

10. Na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. można dochodzić naprawienia szkody wyrządzonej prawomocnym orzeczeniem wydanym począwszy od 1 września 2004 r. Natomiast w odniesieniu do szkód wyrządzonych prawomocnymi orzeczeniami wydanymi przed tą datą podstawę prawną stanowić może dawny art. 417 k.c. Wynika to z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r., zgodnie z którym do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się dotychczasowe przepisy kodeksu cywilnego, dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawne wykonywanie władzy publicznej.

II. Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu cywilnym

11. Charakter prejudykatu w zakresie odszkodowań za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem wydanym w postępowaniu cywilnym mają rozstrzygnięcia wydane w trzech rodzajach postępowań cywilnych²⁰:

- w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania, które zostało zakończone prawomocnym wyrokiem (art. 399–416 k.p.c.)²¹,
- w postępowaniu ze skargi kasacyjnej (art. 398¹⁵ § 1, 398¹⁶ i 398¹⁹ oraz art. 424¹ § 3 zd. 2 k.p.c. – o czym dalej) oraz
- w postępowaniu wywołanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹– 424¹² k.p.c.).

Ponadto należy wskazać na relację zachodzącą pomiędzy skargą o stwierdzenie

¹⁷ Tak J. Gudowski, *Skarga...*, s. 6.

¹⁸ Tak J. Gudowski, *Skarga...*, s. 6.

¹⁹ Tak E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 342–343.

²⁰ Tak K. Weitz (w:) J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2005, s. 491. Podobnie, choć nie tak stanowczo, wypowiada się w tym zakresie J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, s. 253–257.

²¹ Por. rozważania E. Bagińskiej, *Odpowiedzialność...*, s. 349–350, zwracającej uwagę na fakt, że nie wszystkie podstawy wznowienia postępowania są zdarzeniami rodzącymi automatycznie odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej.

nie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a instytucją unieważnienia prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlega orzecznictwu sądów w chwili orzekania. Zgodnie z art. 64 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052) Sąd Najwyższy na wniosek Prokuratora Generalnego unieważnia prawomocne orzeczenie wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów w chwili orzekania, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych. Mając na uwadze, iż źródłem roszczenia odszkodowawczego strony może być wydanie prawomocnego orzeczenia w sprawie, która nie podlegała orzecznictwu sądów w chwili orzekania, uznać należy, iż rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego unieważniającego prawomocne orzeczenie będzie miało charakter prejudykatu w ewentualnym postępowaniu odszkodowawczym. W tym też znaczeniu procedura unieważnienia przez Sąd Najwyższy prawomocnego orzeczenia pełnić będzie funkcję podobną do tej, jaką pełni uregulowana w przepisach k.p.c. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia²².

12. Z uwagi na uregulowania dotyczące postępowania w sprawie o wznowienie postępowania zakończonych prawomocnym wyrokiem oraz ograniczenia w zakresie skargi kasacyjnej, nie wszystkie niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia wydane w sprawach cywilnych będą mogły zostać wzruszone. Stąd też konieczne stało się wprowadzenie do systemu prawnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która wraz ze skargą kasacyjną ma stanowić spójny i komplementarny system orzeczeń stwierdzających niezgodność z prawem badanych orzeczeń sądowych²³. Podkreślić należy przy tym, iż w przeciwieństwie do innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia jest „...samodzielnym, autonomicznym instrumentem badania legalności działalności jurysdykcyjnej sądów powszechnych, służącym jednostce zamierzającej dochodzenia od państwa wynagrodzenia szkody, o jakiej mowa w art. 77 Konstytucji”²⁴. W omawianym zakresie subsydiarność skargi kasacyjnej oraz skargi o wznowienie postępowania wyraża się także i w tym, iż w ramach tych instytucji stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia odbywa się „niejako przy okazji”²⁵, podczas gdy skarga uregulowana w art. 424¹–424¹² k.p.c.

²² Zob. T. Ereciński, *Skarga...*, s. 1004; E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 346 oraz 348–349.

²³ Por. J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, s. 255, przy czym autor widzi w przedstawionym systemie „...spójny i komplementarny system wzruszania prawomocnych orzeczeń niezgodnych z prawem”. Z poglądem tym – jeżeli przyjmie się go dosłownie – nie sposób się zgodzić. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie powoduje wzruszenia tego orzeczenia poprzez jego zmianę lub uchylene. Przedmiotowe orzeczenie, mimo iż zostaje uznane za niezgodne z prawem, jest nadal prawomocne i wywołuje wynikające z niego skutki prawne. Por. w tym zakresie T. Ereciński, *Skarga...*, s. 1003; E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 346 oraz 348.

²⁴ Tak J. Gudowski, *Skarga...*, s. 5.

²⁵ Tak J. Gudowski, *Skarga...*, s. 5.

wszczyzna (tylko w znaczeniu technicznoprawnym) odrębną, samodzielną sprawę i w ramach tej sprawy jest rozpatrywana. Należy wyraźnie podkreślić, że uwzględnienie skargi i stwierdzenie niezgodności z prawem przedmiotowego orzeczenia „...nie eliminuje go z obrotu prawnego, lecz jedynie otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania”²⁶. Należy mieć także na uwadze fakt, że skarga „nie stwarza materialnoprawnej podstawy roszczenia odszkodowawczego”²⁷.

13. Zasadniczo, zgodnie z art. 424¹ § 1 k.p.c. skarga przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe²⁸. Ustawodawca uznał, iż w wyjątkowych wypadkach, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, skarga przysługuje także od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wydanego przez sąd pierwszej lub drugiej instancji, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych²⁹, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych (np. skargi o wznowienie postępowania). Wypełnienie warunku skargi dotyczącego niezgodności zaskarżonego orzeczenia wynikającego z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela z reguły wiązać się będzie z wykazaniem, że zaskarżone orzeczenie wydane zostało z naruszeniem przepisów Konstytucji, zawartych głównie w jej rozdziale drugim, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”³⁰.

14. Legitymację do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia mają strony postępowania, w którym wydano to orzeczenie, a także Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich w przypadku,

²⁶ Tak T. Ereciński, *Skarga...*, s. 1002.

²⁷ Tak H. Pietrkowski, *Skarga...*, s. 7.

²⁸ „Chodzi tu zatem o apelację, skargę kasacyjną, skargę o wznowienie postępowania, specjalne środki znane postępowaniu nieprocesowemu (np. postępowanie o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, zmiana postanowienia oddalającego wniosek w razie zmiany okoliczności sprawy oraz uregulowania w art. 541, 559, 690 § 2, a także w trybie wniosku o przywrócenie terminu – art. 168–172 k.p.c.)”. Tak T. Ereciński, *Skarga...*, s. 1004. Użyte w art. 424¹ § 1 k.p.c. sformułowanie „zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było możliwe” należy rozumieć nie tylko w ten sposób, że stronie w ogóle przysługiwał dany środek prawny (np. skarga kasacyjna), jednakże skorzystanie z tego środka prawnego nie było i nie jest możliwe, ale przepis ten „...obejmuje również takie sytuacje, gdy w danej sprawie skarga kasacyjna czy też skarga o wznowienie postępowania w ogóle nie przysługiwała” – tak M. Manowska, *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego wprowadzone w 2004 r.*, PS 2005, nr 5, s. 42.

²⁹ „Przez nieskorzystanie przez stronę z przysługujących jej środków prawnych należy rozumieć sytuację, w której strona w ogóle nie wniosła środka zaskarżenia, jak i taką, gdy środek ten został odrzucony”. Zob. M. Manowska, *Zmiany...*, s. 43–44.

³⁰ Zob. H. Pietrkowski, *Skarga...*, s. 11 i n.

jeśli stronie przysługuje skarga, a niezgodność orzeczenia z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela.

15. Skarga przysługuje od prawomocnych orzeczeń, nie obejmuje natomiast swoim zakresem orzeczeń sądu drugiej instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną, oraz orzeczeń Sądu Najwyższego – orzeczenie Sądu Najwyższego traktuje się jak orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi (art. 424¹ § 3 zd. drugie k.p.c.). Przepis art. 424¹ § 3 k.p.c. eliminuje konkurencję między skargą kasacyjną a skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Zatem skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem będzie „...niedopuszczalna w razie odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania lub przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i wydania orzeczenia przez Sąd Najwyższy”³¹ (jakkolwiek skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego mogłaby wyjątkowo przysługiwać w razie odrzucenia skargi kasacyjnej). Tak więc oddalenie skargi kasacyjnej będzie oznaczało, że zaskarżone orzeczenie nie jest niezgodne z prawem, a uwzględnienie skargi kasacyjnej – poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku – „...spowoduje ponowne rozpoznanie sprawy i ewentualne usunięcie przyczyny szkody”³².

Należy zaznaczyć, iż w przypadku wydania przez Sąd Najwyższy – na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej – orzeczenia kasatoryjnego lub reformatoryjnego ma zastosowanie art. 415 k.p.c., na podstawie którego sąd przy ponownym rozpoznaniu sprawy lub Sąd Najwyższy, rozstrzygając sprawę co do istoty, na wniosek skarżącego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, orzeka o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub o przywróceniu stanu poprzedniego (art. 398¹⁵ § 1 i art. 398¹⁶ k.p.c.). W takim przypadku wykonanie orzeczenia powoduje, że szkoda w postaci spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub polegająca na naruszeniu stanu poprzedniego, która wyrządzona została prawomocnym orzeczeniem, zostaje naprawiona. „Nie wyłącza to możliwości dochodzenia w osobnym procesie naprawienia szkody poniesionej wskutek wydania lub wykonania wyroku, jeśli zakres szkody jest większy (art. 415 zd. drugie k.p.c.)”³³. Dlatego też, co należy ponownie podkreślić, orzeczenia wydane na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 398¹⁶ k.p.c. będą miały „...charakter prejudykatu w ewentualnym procesie odszkodowawczym”³⁴. Podobną funkcję pełnić będzie więc także orzeczenie Sądu Najwyższego wydane w trybie art. 398¹⁹ k.p.c.

16. Zgodnie z art. 424⁴ k.p.c., określającym podstawy skargi, skargę można oprzeć na zarzucie naruszenia tak prawa materialnego, jak i przepisów o postępowaniu, które powodując niezgodność z prawem zaskarżonego orzeczenia, dopro-

³¹ Tak T. Ereciński, *Skarga...*, s. 1006.

³² Tak T. Ereciński, *Skarga...*, s. 1006.

³³ Tak H. Pietrkowski, *Skarga...*, s. 5.

³⁴ Tak J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, s. 257.

wadziło jednocześnie do wyrządzenia skarżącemu szkody³⁵. Nie stanowi natomiast podstawy skargi zarzut wadliwości dokonanej w prawomocnym wyroku interpretacji prawa. Zarzut taki sam przez się nie może prowadzić do uwzględnienia skargi, albowiem podstawę naruszenia prawa materialnego należy oceniać – podobnie jak podstawę naruszenia przepisów postępowania – przez skutek w postaci niezgodności zaskarżonego orzeczenia z prawem, tj. niezgodności tego orzeczenia ze wskazanym w skardze przepisem³⁶. Ponadto podstawą skargi nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Dlatego też ustawowym wymaganiem stawianym skardze jest przede wszystkim wskazanie przez skarżącego przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne (art. 424⁵ § 1 pkt 3 k.p.c.), a więc takim, który pozostaje lub powinien pozostawać w ścisłym związku z zaskarżonym orzeczeniem³⁷, a także obowiązek uprawdopodobnienia, że zaskarżone orzeczenie wyrządziło szkodę (art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c.). Ustawodawca nie ograniczył rodzaju szkody, jaka może być podstawą skargi, stąd też w grę wchodzić może zarówno szkoda majątkowa (w postaci *damnum emerges* i *lucrum cessans*), jak i krzywda, choć ten ostatni rodzaj prawnie relewantnego uszczerbku będzie zapewne występować zupełnie wyjątkowo³⁸.

17. Rozważając instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nie sposób nie odnieść się szerzej do pojęcia „orzeczenia niezgodnego z prawem”. Zgodnie z ustaloną na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji wykładnią pojęcie „niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej” należy rozumieć jako sprzeczność z przepisami prawa, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł (art. 87–94 Konstytucji), a więc węższej niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje, obok naruszenia norm prawnych, również naruszenie norm moralnych i obyczajowych określanych mianem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”.

Wydaje się jednakże, iż tak ujęta przesłanka niezgodności z prawem, rozumiana jako sprzeczność z nakazami lub zakazami prawa pozytywnego, musi być skorygowana w odniesieniu do działania organów władzy sądowniczej. Z uwagi bowiem na specyfikę władzy sądowniczej, a w szczególności ze względu na zasadę niezawisłości sędziowskiej, nie można – jak się wydaje – przyjąć za słuszne twierdzenia, iż każde orzeczenie niezgodne z prawem, bez względu na stopień naruszenia, stanowi – przy spełnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej – źródło roszczenia odszkodowawczego³⁹.

³⁵ Zob. T. Ereciński, *Skarga...*, s. 1008.

³⁶ Tak H. Pietrzkowski, *Skarga...*, s. 10.

³⁷ H. Pietrzkowski, *Skarga...*, s. 11.

³⁸ Por. J. Gudowski, *Skarga...*, s. 16.

³⁹ Tak J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, s. 251; podobnie A. Zieliński, *Ochrona przed szkodami wyrządzonymi przez organy władzy publicznej wadliwą wykładnią prawa cywilnego* (w:) L. Ogiegło, W. Popiółek, M. Szpunar (red.) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze 2005, s. 1554.

Zgodnie z art. 178 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Zasadnicze znaczenie dla tak określonej niezawisłości ma niezawisłość osobista sędziów⁴⁰, stosownie do której sędziowie podejmują rozstrzygnięcia zgodnie z własnym sumieniem i wewnętrznym przekonaniem, w sposób niezawisły i wolny od jakiegokolwiek nacisku z zewnątrz, działając w oparciu o prawo. Swoboda sędziów w podejmowaniu tychże rozstrzygnięć wynika nie tylko z istoty władzy sądowniczej, ale również z prawa pozytywnego⁴¹, które często, posługując się klauzulami generalnymi czy też pojęciami niedookreślonymi, daje im szerokie pole dla swobody dokonywania ocen.

Należy podkreślić, iż decyzje sędziego uwarunkowane są rezultatem zastosowanej przez niego wykładni, która może kształtować się różnorodnie, w zależności od jej przedmiotu czy też zastosowanych metod. Ponadto sam proces wykładni zakłada w sobie elementy subiektywne, zależne od podmiotu dokonującego interpretacji⁴². W konsekwencji więc ustalenie trafności rozstrzygnięcia sędziego, zwłaszcza w skomplikowanych stanach faktycznych i prawnych, w szczególności w sytuacjach, gdy z uwagi na to, iż dany stan faktyczny nie podpada pod jasny przepis prawa albo też gdy przepis budzi uzasadnione wątpliwości, pozostawia się szerokie pole dla uznaniowej, dyskrejonalnej władzy sędziego, jest zadaniem niezwykle trudnym. Wskazać należy zwłaszcza na wyrok z 12 września 1991 r., III ARN 32/91⁴³, w którym SN stwierdził, iż rozbieżność w orzecznictwie jest zjawiskiem występującym od momentu powstania sądownictwa, natomiast stanowisko, zgodnie z którym wszelkie rozbieżności w orzecznictwie sądowym stanowią naruszenie prawa, zmierza wprost do zakwestionowania niezawisłości sędziowskiej. Sąd Najwyższy wskazał przy tym, iż jeśli ustawodawca zamierza uniknąć rozbieżności w orzecznictwie sądowym, powinien tak ukształtować treść normy, by nie dopuścić w ogóle do żadnej interpretacji. Mając zatem na uwadze specyfikę wykonywania władzy sądowniczej, nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, iż każdy przejaw niezgodności z prawem stanowi źródło powstania roszczenia odszkodowawczego władzy publicznej. Przyjmując natomiast proste przełożenie, widzące przesłankę niezgodności z prawem w sposób mechaniczny, a więc jako każdą sprzeczność z przepisami prawa, bez względu na stopień ich naruszenia, mielibyśmy jednocześnie do czynienia ze sprzecznością między prawnie chronionymi wolnościami jednostki. Wolność strony do domagania się stosownego odszkodowania od władzy publicznej może bowiem kolidować z wolnością jednostki do uzyskania orzeczenia wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd, wyrażającą się w oczeki-

⁴⁰ Tak W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 241.

⁴¹ Zob. J. Gudowski, *Skarga...*, s. 9.

⁴² Zob. J. Gudowski, *Cywilnoprawna odpowiedzialność sędziego (z uwzględnieniem aspektów historycznych i prawnoporównawczych)* (w:) L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze 2005, s. 993–994.

⁴³ PUG 1992, nr 2–3, poz. 4.

waniu, iż sędzia dokona właściwej wykładni prawa w odniesieniu do ocenianego stanu faktycznego. W świetle powyższego jakkolwiek rygoryzm w interpretacji przesłanki niezgodności z prawem w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń wydaje się więc bardzo niebezpieczny, w szczególności dla wspomnianej już zasady niezawisłości sędziowskiej.

Za słusznością twierdzenia, iż konstytucyjna bezprawność odpowiedzialności władzy publicznej musi być korygowana w odniesieniu do wykonywania władzy sądowniczej przemawia i to, iż w art. 417¹ § 2 k.c. mowa jest nie tyle o orzeczeniu niezgodnym z prawem lub o niezgodności orzeczenia z prawem, a takiej formuły użyto w art. 424¹ k.p.c., ale o „wydaniu” takiego orzeczenia. Wskazana różnica wynika także z brzmienia art. 77 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W takim ujęciu owo „działanie” odniesione do czynności sądu sprowadza się do „wydawania orzeczeń”, a nie tylko do samych orzeczeń jako wyniku działania władzy sądowniczej. Dlatego też dokonując oceny przesłanki niezgodności z prawem działania władzy publicznej w tym zakresie, należy uwzględnić orzeczenie „w całym wymiarze”. Ocena powinna więc dotyczyć nie tylko treści badanego orzeczenia, ale także wszelkich prawnie doniosłych okoliczności towarzyszących jego wydawaniu⁴⁴.

W konsekwencji za orzeczenie niezgodne z prawem w rozumieniu art. 424¹ k.p.c. w związku z art. 417¹ § 2 k.c. należy uznać „...orzeczenie, które jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć (dyskrecjonalności) albo zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej”⁴⁵.

18. a. Zgodnie z art. 424⁶ § 1 k.p.c. skargę wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się.

Należy podnieść, iż charakter dwuletniego terminu do wniesienia skargi może budzić poważne wątpliwości. Wynikają one z przyjętego przez ustawodawcę dwuetapowego trybu postępowania, którego ostatecznym celem jest uzyskanie odszkodowania za szkody wyrządzone wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia. Z jednej bowiem strony skarga inicjuje postępowanie sądowe, którego celem jest uzyskanie rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego stwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego, które wyrządziło już szkodę, z drugiej natomiast strony dopiero stwierdzenie przez Sąd Najwyższy powyższej niezgodności umożliwi poszkodowanemu dochodzenie naprawienia szkody w trybie odrębnego procesu odszkodowawczego.

b. W literaturze prezentowany jest pogląd, iż omawiany termin jest terminem

⁴⁴ Por. J. Gudowski, *Skarga...*, s. 8–11 i tam zawarte obszernie wywody na temat dyskrecjonalności i niezawisłości sędziowskiej oraz cytowana literatura.

⁴⁵ J. Gudowski, *Skarga...*, s. 11.

zawitym prawa materialnego, albowiem strona przez wniesienie skargi „...realizuje przysługujące jej uprawnienie (żądanie) do stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które ukształtowało jej prawa majątkowe”⁴⁶. Nadto uchybienie dwuletniemu terminowi albo zaniechanie wniesienia skargi „...oznacza niepowstanie roszczenia o wynagrodzenie szkody, a w konsekwencji niemożność skutecznego jego dochodzenia”⁴⁷.

c. Odnosząc się do omawianego w doktrynie zagadnienia związanego z charakterem prawnym 2-letniego terminu przewidzianego na wniesienie skargi, wskazać należy na wątpliwości związane z uznaniem tego terminu za termin materialnoprawny.

Po pierwsze, nie sposób nie zauważyć, iż pewne konsekwencje wynikające z uchybienia omawianemu terminowi zbliżają jego charakter do terminów prawa procesowego, zgodnie bowiem z art. 424⁸ § 1 k.p.c. wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia po upływie przewidzianego terminu jest podstawą nie do jej oddalenia – co miałyby miejsce w przypadku uchybienia terminowi prawa materialnego, ale stanowi jedną z przyczyn odrzucenia skargi.

Ponadto, o ile z przepisów kodeksu postępowania cywilnego wynika wprost, że skarga wniesiona po upływie terminu podlega odrzuceniu, a ten zabieg jest możliwy do zastosowania tylko w przypadku uchybienia terminom procesowym, o tyle z przepisów tej ustawy wcale nie wynika wprost, że w przypadku uchybienia temu terminowi nie może podlegać on przywróceniu. Taki wniosek wyprowadzają przedstawiciele doktryny dopiero po przyjęciu, iż omawiany termin ma charakter materialny.

d. Pomijając już podniesione powyżej wątpliwości, koncentrujące się na procesowych aspektach omawianego zagadnienia, należy odnieść się także do jego aspektu materialnoprawnego, dotyczącego przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 417¹ § 2 k.c.

Zgodnie z ogólnymi założeniami systemowymi odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej powstaje – co do zasady – tylko wówczas, gdy jest ono niezgodne z prawem. Niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej jest więc przesłanką tej odpowiedzialności. Wystąpienie tej przesłanki wraz z innymi przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej, a więc szkodą i związkiem przyczynowym, decyduje o powstaniu roszczenia odszkodowawczego. W ramach instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej ustalenie owej niezgodności z prawem jej wykonywania może następować

⁴⁶ Zob. H. Pietrzkowski, *Skarga...*, s. 6.

⁴⁷ Tak J. Gudowski, *Skarga...*, s. 18. Materialnoprawny charakter omawianego terminu przyjmuje także M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 71; M. P. Wójcik (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, pod. red. A. Jakubeckiego, Zakamycze 2005, s. 610.

w samym postępowaniu odszkodowawczym (co jest regułą) lub wyjątkowo – ze względu na naturę uchybień – poza nim, w odrębnym postępowaniu. Z taką wyjątkową sytuacją mamy do czynienia, gdy chodzi o przypadki wykonywania władzy publicznej przewidziane w art. 417¹ § 1–3 k.c.

Nie oznacza to jednak wcale, iż odrębną od bezprawności (niezgodności z prawem), samodzielną przesłanką odpowiedzialności władzy publicznej staje się samo stwierdzenie we właściwym trybie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, czyli przeprowadzenie postępowania prejudycjalnego zakończonych pozytywnym rozstrzygnięciem. Ustalenie bowiem we „właściwym postępowaniu” niezgodności z prawem umożliwia jedynie stwierdzenie istnienia zasadniczej przesłanki odpowiedzialności, jaką jest bezprawność działania władzy publicznej (a ściślej władzy sądowniczej), jest zatem dodatkowym wymogiem o charakterze procesowym i w tym tylko znaczeniu postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest warunkiem uzyskania odszkodowania.

e. Przyjmując, iż przewidziany dla wniesienia skargi termin jest terminem prawa materialnego, konsekwentnie należałoby przyjąć, iż roszczenie odszkodowawcze powstaje dopiero po stwierdzeniu w odrębnym postępowaniu bezprawności działania władzy publicznej. Dopiero bowiem z chwilą uzyskania takiego rozstrzygnięcia spełnione są wszystkie przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej, a zatem dopiero z tą chwilą poszkodowany może skutecznie domagać się od odpowiednich organów naprawienia wyrządzonej szkody. Konsekwentnie należałoby wówczas przyjąć, iż od tego też momentu rozpoczynałby się bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego.

f. Jak wskazano powyżej, funkcję „właściwego postępowania” dla potrzeb stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia pełnić mogą, obok uregulowanej w k.p.c. skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, inne skargi od prawomocnych orzeczeń, a to skarga kasacyjna czy też skarga o wznowienie postępowania. W każdym ze wskazanych przypadków wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem działania lub zaniechania władzy publicznej następuje w osobnych postępowaniach, a ich zainicjowanie jest ograniczone różniącymi się długością terminami, wynikającymi z właściwości tych postępowań. I tak: dla skargi kasacyjnej przewidziany został dwumiesięczny termin (art. 398⁵ § 1 k.p.c.), dla skargi o wznowienie postępowania – trzymiesięczny (art. 407 k.p.c.), a dla skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia – dwuletni (art. 424⁶ § 1 k.p.c.).

Uznając zatem, iż przewidziany dla omawianej skargi dwuletni termin jest terminem prawa materialnego, gdyż – jak przyjmują zwolennicy tego poglądu – w przypadku uchybienia temu terminowi nie powstaje roszczenie odszkodowawcze wobec władzy publicznej, konsekwentnie należałoby przyjąć, iż terminy dwu- i trzymiesięczne, przewidziane odpowiednio dla wniesienia skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie postępowania, w zakresie, w jakim środki te pełnią funkcje

„właściwego postępowania” na potrzeby ustalenia przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej za wyrządzenie szkody niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem, mają charakter terminów prawa materialnego. Nieskorzystanie bowiem przez stronę z przysługujących jej wymienionych środków prawnych co do zasady (ze względu na regulację zawartą w art. 424¹ § 2 k.p.c.) uniemożliwia stronie dochodzenie odszkodowania od władzy publicznej i oznacza tym samym niepowstanie roszczenia o naprawienie szkody. Zabieg taki należy jednak uznać za nieprawidłowy, albowiem terminy te nie mogą mieć dwoistego charakteru, ze swej natury – jako terminy do dokonania czynności postępowania – muszą być uznane za terminy prawa procesowego.

g. Mając na uwadze powyżej wskazane wątpliwości związane z przyjęciem stanowiska, iż termin określony skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest terminem prawa materialnego, należy rozważyć, jakie konsekwencje dla odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji wiążą się z przyjęciem przeciwnej tezy, a więc z uznaniem procesowego charakteru omawianego terminu. Jak wspomniano, przyjęcie, że omawiany termin ma charakter materialnoprawny, oparte jest na założeniu, iż jego uchybienie powoduje niepowstanie roszczenia odszkodowawczego o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia. Przy takim rozumowaniu roszczenie odszkodowawcze przewidziane w art. 417¹ § 2 k.c. powstaje dopiero za chwilą wydania omawianego prejudykatu⁴⁸.

Pogląd ten wydaje się jednak zawodny przy kompleksowej analizie omawianego przepisu.

Należy przede wszystkim podnieść, iż wyrządzenie szkody niezgodnym z prawem orzeczeniem lub decyzją jest bezspornie kwalifikowane jako delikt prawa cywilnego. Przy modelu odpowiedzialności odszkodowawczej *ex delicto* źródłem stosunku obligacyjnego jest przepis ustawy, który łączy powstanie tego stosunku z momentem wyrządzenia szkody przez określone zdarzenie. Zdarzeniem tym jest według treści art. 417¹ § 2 k.c. wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji. Zatem stosunek obligacyjny powstaje w dacie wyrządzenia szkody przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia lub decyzji i w dacie tej poszkodowany staje się wierzycielem „władzy publicznej”. Z uwagi na treść art. 417¹ § 2 k.c., stosownie do którego naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, należy podkreślić, iż wierzycielność poszkodowanego staje się jedynie wymagalna w innej dacie, jaką jest data wydania stosownego prejudykatu. W świetle wskazanych okoliczności nie jest uzasadnione twierdzenie, iż roszczenie odszkodowawcze powsta-

⁴⁸ J. Gudowski, *Skarga...*, s. 18, podnosi, że nieskorzystanie z tej skargi lub uchybienie terminowi powoduje niepowstanie roszczenia o naprawienie szkody.

je z chwilą wydania prejudykatu, albowiem z chwilą jego wydania istniejące już roszczenie odszkodowawcze staje się dopiero wymagalne. Powyższe potwierdza fakt, iż orzeczenie prejudycjalne ma deklaratoryjny charakter, albowiem uwzględniając omawianą skargę, Sąd Najwyższy jedynie potwierdza istnienie przesłanki niezgodności z prawem (bezprawności), która pojawia się już w momencie wydania badanego orzeczenia.

Przyjmując więc założenie, że szkodzące orzeczenie jest niezgodne z prawem, do momentu stwierdzenia tego faktu orzeczeniem Sądu Najwyższego wywołanym omawianą skargą Skarb Państwa jest dłużnikiem nieponoszącym jeszcze za swój dług odpowiedzialności, która pojawia się dopiero w momencie stwierdzenia niezgodności z prawem szkodzącego orzeczenia. Z tą chwilą można mówić o odpowiedzialności władzy publicznej, która to odpowiedzialność trwa aż do momentu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego⁴⁹, a więc do upływu 3-letniego terminu określonego w art. 442 k.c. liczonego od chwili stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Należy bowiem przyjąć, iż dopiero w momencie wydania stosownego prejudykatu poszkodowany „dowie się” w sposób doniosły prawnie o osobie zobowiązanej do naprawienia szkody, a więc o tym, iż władza publiczna ponosi odpowiedzialność za wyrządzoną mu szkodę wskutek wydania prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. Mając powyższe na uwadze, należy ponownie podkreślić, iż roszczenie odszkodowawcze wobec władzy publicznej ograniczone jest materialnoprawnymi terminami przedawnienia określonymi w art. 442 k.c., natomiast przewidziany na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia termin ma charakter ściśle procesowy.

Nadto przy przeniesieniu powyższego rozumowania na grunt szkód wyrządzonych decyzjami administracyjnymi należy zauważyć, że stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji administracyjnej w trybie art. 156 k.p.a. nie jest ograniczone w czasie i jak uczy doświadczenie, będzie mogło nastąpić nawet po kilkudziesięciu latach. I w tym przypadku należy przyjąć, iż roszczenie odszkodowawcze powstaje z chwilą wyrządzenia szkody ostateczną decyzją administracyjną wydaną niezgodnie z prawem, natomiast z chwilą prejudycjalnego stwierdzenia tej niezgodności roszczenie to staje się jedynie wymagalne.

W takich sytuacjach roszczenie odszkodowawcze może być ograniczone przewidzianymi w art. 442 k.c. terminami przedawnienia roszczeń deliktowych, jednak z tym zastrzeżeniem, że bieg terminu przedawnienia roszczenia nie może – zgodnie z art. 120 k.c. – skończyć się wcześniej niż powstała możliwość dochodzenia roszczenia przez wierzyciela (por. wyrok SN z 2 grudnia 1998 r., I CKN 910/97, OSNC 1999, z. 6, poz. 114).

h. Istotnego problemu interpretacyjnego dostarcza także relacja pomiędzy

⁴⁹ Co do tak rozumianej odpowiedzialności cywilnej zob. np. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 19–20.

treścią art. 417¹ § 2 k.c. a regulacją dotyczącą trybu uzyskania przewidzianego w treści normy materialnoprawnej prejudykatu, a w szczególności art. 424⁶ § 1 k.p.c. w zakresie przewidzianego tamże dwuletniego terminu do wniesienia skargi. Upływ tego dwuletniego terminu liczonego od dnia uprawomocnienia się niezgodnego z prawem orzeczenia nie pokrywa się z upływem jakiegokolwiek terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, a także nie odpowiada mechanizmowi powstania owego roszczenia. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż momentem powstania roszczenia odszkodowawczego *ex delicto* jest moment wyrządzenia szkody niezgodnym z prawem orzeczeniem (widzianym jako zdarzenie będące czynem niedozwolonym), a ten nie musi pokrywać się z momentem uprawomocnienia się orzeczenia, ponieważ szkoda będąca wynikiem tego orzeczenia może powstać (ujawnić się) później – nawet po okresie dwóch lat. Wówczas skarga nie mogłaby być wniesiona, a wniesiona zostałaby odrzucona z powodu braku formalnego polegającego na niemożności uprawdopodobnienia wyrządzenia szkody spowodowanej przez wydanie orzeczenia. W tej sytuacji bezpieczniej jest widzieć w terminie do wniesienia omawianej skargi termin procesowy, albowiem ten może być przywrócony w sytuacji, w której uchybienie w złożeniu skargi po upływie terminu nie było przez stronę zawinione. Przyjęcie, iż przewidziany w art. 424⁶ § 1 k.p.c. dwuletni termin ma charakter materialnoprawny, musi powodować uznanie go za termin zawity, który jest nieprzywracalny, co w konsekwencji powoduje, iż jego upływ doprowadzi do wygaśnięcia roszczenia z art. 417¹ § 2 k.c. W takiej sytuacji mogłoby się zdarzyć, że roszczenie wygasłoby, nim powstałby stosunek obligacyjny, z którego ono miało wynikać (nim nastąpił stan wyrządzenia szkody), a tego rodzaju konstrukcja nie może się ostać.

i. Podsumowując powyższe wywody, należy stwierdzić, że koncepcja przyjmująca procesowy charakter terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest uzasadniona następującymi argumentami:

– po pierwsze, nie wprowadza nieściśłości w zakresie charakteru prawnego innych terminów przewidzianych w postępowaniach pełniących funkcje sądownicze,

– po drugie, sprzyja zachowaniu koherencji systemu odpowiedzialności władzy publicznej, a ponadto

– po trzecie, umożliwia zastosowanie do roszczenia odszkodowawczego władzy publicznej terminów przedawnienia określonych w art. 442 k.c.

19. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia dotyczy tylko orzeczeń wydanych po 1 września 2004 r., dlatego skargi na orzeczenia wydane przed tym dniem podlegają odrzuceniu jako niedopuszczalne⁵⁰.

⁵⁰ Zob. orz. SN z 12 lipca 2005 r., I CNP 1/05; orz. SN z 26 października 2005 r., III BZP 1/05; in. H. Pietrkowski, *Skarga...*, s. 8, który przyjmuje, że dopuszczalne są skargi dotyczące orzeczeń wy-

III. Stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądowo-administracyjnego lub decyzji administracyjnej

20. Mając na uwadze, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została unormowana w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, należy przyjąć, iż dotyczy ona prawomocnych orzeczeń wydanych w sprawach cywilnych przez sądy powszechne.

Poza jej zakresem pozostają więc nie tylko „ostateczne decyzje administracyjne”, lecz także orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zatem jeśli szkodę wyrządzono przez wydanie ostatecznej decyzji, orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdzenie ich niezgodności z prawem również powinno zapaść we „właściwym postępowaniu”.

Jednakże ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie żadnego szczególnego postępowania pełniącego funkcję przedsądu⁵¹.

Dlatego też należy przyjąć, iż funkcję tę – w odniesieniu do sądowego postępowania administracyjnego – pełnią:

- przewidziana w art. 172 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, dalej cytowanej jako p.p.s.a.) procedura unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania oraz

- procedura wznowienia postępowania uregulowana przepisami art. 270 i n. p.p.s.a.⁵².

Natomiast w zakresie oceny niezgodności z prawem decyzji administracyjnej „właściwymi postępowaniami”, o których mowa w art. 417¹ § 2 k.c., będą postępowania:

- o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), które może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenia, że decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.),

- o wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.), które może prowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji i wydania nowej (art. 151 § 1 pkt 1 2 k.p.a.) lub stwierdzenia, że zaskarżoną decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.).

Ponadto należy wskazać w tym miejscu na art. 287 p.p.s.a., zgodnie z którym gdy sąd administracyjny w orzeczeniu: 1) uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie, 2) stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję.

danych dwa lata przed wejściem w życie noweli z 22 grudnia 2004 r., tj. wydanych począwszy od 6 lutego 2003 r.; a także E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 348.

⁵¹ Tak H. Pietrkowski, *Skarga...*, s. 4.

⁵² Tak M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 72–73; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, s. 259–260.