

NINA PÓLTORAK*

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA
Z TYTUŁU NARUSZENIA PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ
— CZY POLSKIE PRAWO I ORZECZNICTWO
RESPEKTUJĄ WYMOGI PRAWA UNIJNEGO?

UWAGI WSTĘPNE

1. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu szkody wyrządzonej naruszeniem prawa Unii Europejskiej jest już ukształtowaną zasadą prawa¹. Nadal jest ona zasadą orzeczniczą; państwa członkowskie nie zdecydowały się na jej włączenie do prawa pierwotnego UE. Ukształtowanie się tej zasady oznacza nie tylko fakt, że została ona w sposób konsekwentny rozwinięta i ustabilizowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS), lecz także to, że jest

* *Dr, Katedra Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego.*

¹ Na ten temat w literaturze polskiej zob. w szczególności M. Górka: *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego*, Przegląd Prawa Europejskiego 1997, nr 1, s. 32; T. Pajor: *Odpowiedzialność państwa członkowskiego Unii Europejskiej za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego (w:) Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty Lewaszkiewicz–Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 171; J. Tokarzewska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich Unii Europejskiej wobec podmiotów prywatnych*, Państwo i Prawo 1998, z. 12, s. 64; N. Półtorak: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 41 i n.; W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności za wyrządzenie szkody przez wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem wspólnotowym*, Europejski Przegląd Sądowy (dalej: EPS) 2006, nr 3, s. 9; W. Sanetra: *Za jakie naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd najwyższego szczebla należy się odszkodowanie. Uwagi na marginesie wyroku ETS w sprawie Traghetti*, EPS 2006, nr 9, s. 7; W. Sadowski: *Granice odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za orzeczenia sądów — glosa do wyroku ETS z 13.6.2006 r. w sprawie C–173/03 Traghetti del Mediterraneo*, EPS 2006, nr 11, s. 41; J. Zatorska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za działania władzy sądowniczej na przykładzie Polski i Francji*, EPS 2008, nr 7, s. 7; N. Półtorak: *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa unijnego przez państwa członkowskie (w:) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, t. I, 2. wyd., Warszawa 2010, s. 941–979; N. Półtorak: *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 462 i n.

respektowana i stosowana przez sądy krajowe. O ile bowiem pod jej wpływem zmiany ustawodawcze w państwach członkowskich dokonywały się wyjątkowo, o tyle w praktyce orzeczniczej sądów krajowych zasada ta występuje. Zasada ta powinna także mieć wpływ na kształt ustawodawstwa polskiego w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej i na praktykę orzeczniczą polskich sądów. Niestety, ten wpływ nie jest wystarczający z punktu widzenia konieczności zagwarantowania zgodności ustawodawstwa polskiego z prawem UE oraz zasady efektywności prawa unijnego. Co także charakterystyczne, w orzecznictwie sądowym unijna zasada odpowiedzialności odszkodowawczej posłużyła do zawężającej i restrykcyjnej wykładni przepisów prawa polskiego, natomiast, jak dotychczas, brak jest orzecznictwa, w ramach którego zasada ta wykorzystana zostałaby do uzasadnienia takiej wykładni prawa polskiego, która pozwoli na przyjęcie korzystnych dla pokrzywdzonego zasad odpowiedzialności.

2. W pracach legislacyjnych nad zmianami polskich przepisów dotyczących odpowiedzialności zasada ta wydaje się nieobecna — w uzasadnieniu podstawowych nowelizacji kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego nawet o niej nie wspomniano. W uzasadnieniu do nowelizacji kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego z 2010 r., odnoszącej się do przepisów regulujących odpowiedzialność władzy publicznej², stwierdzono jednoznacznie, że materia nią regulowana nie jest przedmiotem regulacji UE (co można uznać za prawdziwe jedynie przy bardzo wąskim rozumieniu „regulacji UE” jako wyłącznie prawa pisanego).

UNIJNY CHARAKTER ROSZCZENIA ODSZKODOWAWCZEGO

3. Trzeba podkreślić, że prawo do uzyskania odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej naruszeniem prawa UE ma charakter uprawnienia unijnego. Oznacza to, że musi zostać zagwarantowane w systemie prawa krajowego i to niezależnie od istnienia takiego uprawnienia w tym ostatnim. Oczywiście realizacja tego uprawnienia nastąpić musi na podstawie regulacji prawa krajowego, zgodnie z zasadą procedur krajowych, jednak sam rodzaj uprawnienia do odszkodowania należy uznać za unijny. Dodatkowo, TS sformułował podstawowe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich. W takim zakresie, w jakim TS definiuje te przesłanki, mają one wspólną, niezależną od prawa krajowego treść i powinny być stosowane jednolicie przez sądy krajowe. Przesłanki te są konieczne i wystarczające do uzyskania odszkodowania. Wprowadzenie w prawie krajowym dodatkowych, wobec sformułowanych przez TS, przesłanek odpowiedzialności,

² Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny, ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy — Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 155, poz. 1037).

powodujących, że uzyskanie odszkodowania byłoby „nadmiernie utrudnione”, nie jest dopuszczalne³. Wykluczone jest więc zastosowanie zamiast tych przesłanek niezgodnych z nimi przesłanek i warunków odpowiedzialności władz publicznych przewidzianych przez prawo krajowe państw członkowskich, z wyjątkiem sytuacji, gdy odpowiedzialność państwa w prawie krajowym oparta jest na mniej restrykcyjnych przesłankach⁴.

4. Wszelkie zagadnienia związane z rozstrzygnięciem o odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym, które nie zostały rozstrzygnięte w orzecznictwie TS, pozostawione są regulacji prawa krajowego. Regulacje te muszą spełniać warunki niedyskryminacji (równoważności, ekwiwalencji) i skuteczności⁵. Oznacza to, że przepisy krajowe stosowane wobec roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z prawa UE nie mogą być mniej korzystne niż te stosowane w podobnych sprawach wynikających z naruszenia prawa krajowego, a także nie mogą powodować, że w praktyce uzyskanie odszkodowania będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione⁶. Obie te zasady muszą zostać spełnione, aby dana regulacja prawa krajowego mogła zostać zastosowana przy rozstrzygnięciu o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu naruszenia prawa UE.

KONIECZNOŚĆ REGULACJI UNIJNEGO ROSZCZENIA ODSZKODOWAWCZEGO?

5. Wobec obowiązku wykonania zobowiązań unijnych pojawia się przede wszystkim pytanie, czy w ustawodawstwie krajowym konieczne jest wprowadzenie regulacji dotyczącej wprost odpowiedzialności za naruszenie prawa UE. W świetle orzecznictwa TS nie wydaje się to konieczne, o ile regulacja krajowa — stosowana w sprawach wewnętrznych jest zasadniczo zgodna z zasadami odpowiedzialności państwa formułowanymi w prawie UE. Niemniej ważna jest praktyka orzecznicza, a więc to, czy sądy polskie stosują i interpretują tę regulację wewnętrzną w zgodzie z zasadami unijnymi.

³ Wyrok TS z dnia 17 kwietnia 2007 r. w sprawie C-470/03, A.G.M.–COS.MET Srl v. Suomen valtio, Tarmowi Lehtinenowi, Zb.Orz. 2007, s. 2749.

⁴ Wyrok TS z dnia 6 marca 1996 r. w sprawie C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur i Factortame, Zb.Orz. 1996, s. I-102.

⁵ C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur, pkt 67.

⁶ Np. wyrok TS w sprawie 222/84, Marguerite Johnston, Zb.Orz. 1986, s. 1651, pkt 18; wyrok TS z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie C-261/95, Rosalba Palmisani, Zb.Orz. 1997, s. I-4025, pkt 27; wyrok C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur, pkt 67. Zob. szerzej N. Półtorak, *Ochrona uprawnień...*, *op. cit.*, s. 109 i n.

6. Prawo UE nie zakazuje istnienia w prawie krajowym podwójnego standardu — odmiennego dla roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z naruszenia prawa UE opartych na prawie krajowym i odmiennego, ale ujednoczonego i zgodnego z unijnym, dla roszczeń wywodzonych z naruszenia prawa UE. Również w prawie polskim może występować odmienny standard dla roszczeń wywodzonych z prawa unijnego oraz wewnętrznego. Trzeba jednak zauważyć, że ten pierwszy nie został odmiennie uregulowany (poza szcztąkową regulacją w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), oraz że problemy z interpretacją i stosowaniem polskich przepisów w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej przekładają się na kwestię zgodności ze standardem unijnym. Wymogi unijne w sposób jaskrawy wskazują na te wszystkie sytuacje, w których ustawodawca polski próbuje ograniczyć lub wyłączyć odpowiedzialność państwa.

PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ

7. Jak już stwierdzono, prawo UE, a w istocie orzecznictwo Trybunału, harmonizuje zasadniczą treść roszczenia odszkodowawczego. Nie oznacza to jednak, że prawo krajowe nie będzie wpływać na jego rozumienie i stosowanie — tak będzie w tych sytuacjach, gdy orzecznictwo TS nie daje szczegółowych wskazówek co do poszczególnych kwestii związanych z przesłankami i samym roszczeniem odszkodowawczym oraz gdy prawo krajowe wprowadza korzystniejszy dla pokrzywdzonego standard odpowiedzialności.

8. Jak twierdzi Trybunał, niezależnie od charakteru naruszenia prawa należy stosować następujące przesłanki odpowiedzialności państwa: naruszony przepis prawa unijnego zmierza do przyznania jednostkom uprawnień, naruszenie jest wystarczająco poważne, między naruszeniem prawa a powstałą szkodą istnieje bezpośredni związek przyczynowy⁷.

9. Jeżeli więc w prawie polskim zidentyfikujemy przesłanki odpowiedzialności państwa niezgodne z wyżej wskazanymi albo przepisy regulujące dochodzenie tych roszczeń, które nie spełniają wymogów równoważności i skuteczności, prawo polskie nie będzie wypełniać wymogów prawa UE. Jednocześnie wprowadzony w prawie polskim liberalny standard odpowiedzialności będzie wpływał na standard roszczeń unijnych. Zgodnie z zasadą równoważności krajowe przesłanki odpowiedzialności, które są bardziej korzystne dla pokrzywdzonego niż przesłanki unijne, powinny być stosowane także wobec roszczeń wywodzonych z prawa UE (w przeciwnym razie mogłoby dojść do dyskryminacji roszczenia unijnego wobec

⁷ C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur, pkt 51.

krajowego). W prawie polskim może to dotyczyć przesłanki bezprawności. Według orzecznictwa TS bezprawność kwalifikowana jest przesłanką odpowiedzialności. Tymczasem w prawie polskim jest to bezprawność zwykła. Zatem tę bardziej liberalną przesłankę należy stosować wobec roszczeń unijnych. W praktyce jednak bezprawność kwalifikowana w prawie UE jest rozumiana w sposób zbliżony do bezprawności zwykłej w prawie polskim.

PRZESŁANKA BEZPRAWNOŚCI W PRZYPADKU ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA JUDYKATURĘ

10. Jak już wspomniano, przesłanki unijne zostały wykorzystane w orzecznictwie jako dodatkowe poparcie restrykcyjnej interpretacji przesłanek odpowiedzialności za działania judykatury. Zgodnie z orzecznictwem TS unijną przesłanką odpowiedzialności jest oczywistość naruszenia prawa UE przez sąd krajowy, która rozumiana jest w sposób zbliżony do pojęcia rażącego naruszenia w prawie polskim⁸. Sąd Najwyższy, uznając, że orzeczenie sądowe niezgodne z prawem, z którego tytułu możliwa jest odpowiedzialność odszkodowawcza, to orzeczenie „wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej”, stwierdził: „Takie ujęcie »bezprawności sądowej« pozostaje w zgodzie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w orzeczeniu z dnia 30 września 2003 r. nadał przesłance bezprawności jeszcze bardziej kwalifikowany charakter niż w przypadku odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną bezprawiem legislacyjnym (C-224/01, Gerhard Kobler v. Austria)”⁹. Zaprezentowana przez SN interpretacja przepisów prawa polskiego odnoszących się do odpowiedzialności za działania judykatury nie jest sprzeczna z wnioskami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału, a więc nie narusza prawa UE, natomiast wątpliwości budzi dopuszczalność tej wykładni w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego i art. 77 Konstytucji. Natomiast prezentowana w niektórych orzeczeniach SN wykładnia polegająca na uwzględnieniu podmiotowego i subiektywnego charakteru orzekania,

⁸ Np. wyrok z dnia 21 lutego 2007 r., I CNP 71/06, LEX nr 282070; wyrok z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35. Zob. szerzej E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.): *System prawa administracyjnego*, t. 12, Warszawa 2010, s. 184 i n.; 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*, Kraków 2005, s. 983.

⁹ Wyrok SN z dnia 4 stycznia 2007 r., V CNP 132/06, Monitor Prawniczy 2008, nr 7. Z kolei w uchwale 7 sędziów z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09, OSN 2010, nr 7–8, poz. 97, unijne przesłanki odpowiedzialności za działania judykatury zostały przez SN wskazane jako dodatkowe uzasadnienie tezy, że wyroki interpretacyjne TK nie stanowią podstawy wznowienia postępowania sądowego.

zbliżająca kryteria odpowiedzialności za działania sądu do pojęcia winy¹⁰, z pewnością wychodzi poza przesłankę oczywistości naruszenia sformułowaną przez TS.

11. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje, że pominięcie prawa UE w orzeczeniu sądowym może stanowić rażące naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia¹¹.

12. W prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi znacznie później niż w kodeksie postępowania cywilnego wprowadzono przepisy o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Skarga ta została uregulowana analogicznie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego, jednak z istotnymi modyfikacjami inspirowanymi prawem UE¹². Skarga ta przysługuje od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, gdy przez ich wydanie została stronie wyrządzona szkoda. Artykuł 285a § 3 p.p.s.a. przewiduje, że skarga ta nie przysługuje od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, z wyjątkiem sytuacji, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Skarga nie przysługuje więc od orzeczeń NSA naruszających prawo polskie, ale jest dostępna w przypadku orzeczeń naruszających prawo UE. To rozwiązanie stanowi wyraźne nawiązanie do orzecznictwa TS, z którego wynika obowiązek zapewnienia w prawie krajowym odpowiedzialności odszkodowawczej za działania sądów, w tym sądów najwyższych, naruszających prawo UE¹³. Przesłanką skargi przewidzianej w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest rażące naruszenie prawa UE. To pojęcie należy rozumieć zgodnie z orzecznictwem TS — tzn. zgodnie z odpowiadającym mu pojęciem oczywistości naruszenia prawa. Jednocześnie ustawodawca uznał, że skarga nie będzie przysługiwać w sprawach wewnętrznych, a więc w praktyce niemal wyłączona będzie odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu orzeczeń NSA naruszających prawo polskie. Z punktu widzenia zasad prawa UE takie rozwiązanie polegające na dyskryminacji roszczeń krajowych wobec unijnych jest dopuszczalne, natomiast budzi wątpliwości co do zgodności z art. 77 Konstytucji oraz przepisami kodeksu cywilnego mówiącymi o odpowiedzialności z tytułu niezgodnych z prawem orzeczeń sądowych.

¹⁰ Zob. orzeczenie SN z 7 lutego 2007 r., III CNP 53/06, niepubl.

¹¹ Wyrok SN z 8 grudnia 2009 r., IBU 6/09 — w sprawie chodziło o pominięcie przez sąd art. 18 TWE.

¹² Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196).

¹³ Wyrok TS z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01, *Köbler*, Zb.Orz. 2003, s. I-10239; wyrok TS z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Włochy*, Zb.Orz. 2006, s. I-5177.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NIEOSTATECZNE DECYZJE I NIEPRAWOMOCNE WYROKI

13. Nie jest jasne, czy regulacja art. 417¹ § 2 k.c. wyłącza odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu innych niż ostateczne decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądowych¹⁴. Miało szczególne znaczenie w przypadku pierwszoinstancyjnych decyzji podatkowych, które przez długi czas miały przymiot natychmiastowej wykonalności¹⁵. Także w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądowych pojawia się podobna wątpliwość. Według uzasadnienia legislacyjnego zmiany do przepisów kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego rozwiązanie powyższe nie wyłączało dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie innego niż prawomocne orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie¹⁶. Jak jednak uznał Trybunał Konstytucyjny: „(...) Konstytucja wymaga stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia sądowego w odrębnym postępowaniu. Celem tej konstrukcji jest ograniczenie stosowania ogólnej formuły art. 417 k.p.c. ze względu na zasadę pewności prawa i potrzebę ochrony ukształtowanych stanów prawnych”, a w konsekwencji nie obejmuje orzeczeń nieprawomocnych¹⁷.

14. Orzecznictwo TS nie wskazuje wprost, czy odpowiedzialność odszkodowawcza musi zostać zapewniona z tytułu nieprawomocnych orzeczeń czy nieostatecznych decyzji, mówi jednak, że musi być zapewniona z tytułu każdego naruszenia prawa UE. Jeśli więc szkoda wynika z orzeczenia lub decyzji, które są niezgodne z prawem UE, to musi z tego tytułu istnieć możliwość przyznania odszkodowania. Jednocześnie prawo UE nie zabrania uzależnienia tej odpowiedzialności od wymogu wyczerpania środków odwoławczych, ale traktuje to w kategoriach przyczynienia, nie dając podstaw do *a priori* wykluczenia odpowiedzialności za działania podlegające kontroli instancyjnej. W szczególności dotyczyć to może w praktyce decyzji natychmiast wykonalnych, jak to miało miejsce w odniesieniu do decyzji podatkowych do 1 stycznia 2009 r.

¹⁴ Por. uchwałę SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSN 2006, nr 12, poz. 194, w której SN w odniesieniu do art. 417 sprzed nowelizacji stwierdził: „Przepis art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, mający zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem 1 września 2004 r., stanowi podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem i wykonaniem nieostatecznej decyzji organu podatkowego pierwszej instancji, następnie uchylonej”; zob. szerzej N. Półtorak: *Roszczenia odszkodowawcze...*, *op. cit.*, s. 973.

¹⁵ Dopiero od dnia 1 stycznia 2009 r. pierwszoinstancyjne decyzje podatkowe nie są natychmiastowo wykonalne, zgodnie z ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks cywilny, ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy — Prawo upadłościowe i naprawcze, druk nr 2525.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK 2008, nr 3, poz. 39.

WYMÓG STWIERDZENIA NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM WE WŁAŚCIWYM POSTĘPOWANIU

15. Przepisy kodeksu cywilnego zasadniczo uzależniają uzyskanie odszkodowania od stwierdzenia bezprawności danego działania państwa we „właściwym postępowaniu” (art. 417¹ § 1 k.c. w odniesieniu do aktów normatywnych; art. 417¹ § 2 k.c. w odniesieniu do ostatecznych decyzji i prawomocnych orzeczeń sądowych). Jeżeli wymóg stwierdzenia niezgodności z prawem stanowi przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej, należałoby przyjąć, że nie można jej stosować dla roszczeń wywodzonych z prawa UE, gdyż według TS przesłanki odpowiedzialności sformułowane w jego orzecznictwie są konieczne i wystarczające dla rozstrzygnięcia o odpowiedzialności¹⁸. Jeżeli wymóg ten uznamy za warunek o charakterze procesowym, co wydaje się bardziej prawdopodobne, to dla oceny jego zgodności z prawem UE należy stosować test niedyskryminacji i skuteczności.

16. Powstaje wątpliwość, czy sam wymóg stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia czy ostatecznej decyzji we właściwym postępowaniu jest zgodny z wymogiem skuteczności rozwiązań służących dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych. Zgodnie z założeniami przyjętymi aż do nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego z 2010 r., w prawie polskim właściwym postępowaniem zasadniczo mogło być jedynie odrębne postępowanie zmierzające do uznania orzeczenia za naruszające prawo. Sąd rozstrzygający o odpowiedzialności z tytułu wydania orzeczenia sądowego, po nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego dokonanej w 2010 r., może w wyjątkowych przypadkach, samodzielnie stwierdzić, czy orzeczenie to narusza prawo. Natomiast w świetle orzecznictwa TS sąd krajowy samodzielnie rozstrzyga o wystąpieniu przesłanki bezprawności. Z orzecznictwa tego nie wynika wprost, że musi to być sąd rozstrzygający o odpowiedzialności odszkodowawczej, ale wniosek taki można wywodzić z twierdzeń sformułowanych w zakresie samodzielności sądu w stwierdzeniu wystąpienia przesłanek odpowiedzialności¹⁹. W szczególności wymóg ten budzi poważne wątpliwości w sytuacji, gdy w istocie zamyka drogę do uzyskania odszkodowania wobec braku odpowiedniego postępowania, w którym możliwe byłoby stwierdzenie niezgodności z prawem.

¹⁸ C-470/03, A.G.M.–COS.MET. Za uznaniem tego wymogu za przesłankę odpowiedzialności wydaje się opowiadać W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 9; zob. szerzej N. Półtorak: *Roszczenia odszkodowawcze...*, *op. cit.*, s. 976.

¹⁹ C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur, pkt 94 i n.

WŁAŚCIWE POSTĘPOWANIE W PRZYPADKU ORZECZEŃ SĄDU NAJWYŻSZEGO

17. Zastosowanie testu skuteczności prowadzi do wniosku, wynikającego także wprost z orzeczenia w sprawie Köbler, że próby wykluczenia odpowiedzialności za orzeczenia Sądu Najwyższego naruszają wymogi prawa unijnego²⁰. Jeszcze przed nowelizacją kodeksu postępowania cywilnego z 2010 r. wskazywano, że wobec braku wyraźnej procedury pozwalającej na stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia SN, to sąd, rozpatrując sprawę odszkodowawczą, będzie musiał samodzielnie orzec o naruszeniu prawa w orzeczeniu Sądu Najwyższego. W konsekwencji o niezgodności z prawem orzeczeń sądów niższych będzie orzekać Sąd Najwyższy zgodnie z procedurą uregulowaną w art. 424¹ k.p.c., a jednocześnie o naruszeniu prawa przez Sąd Najwyższy orzekać będzie sąd niższy rozstrzygający sprawę odszkodowawczą²¹.

18. Powstaje wobec tego pytanie, czy nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego z lipca 2010 r. wprowadziła procedurę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu orzeczeń SN? Na jej mocy pozostawiono przepis wyraźnie wyłączający skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń SN, jednocześnie dodano art. 424^{1b}, który wskazuje, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych. Wydaje się więc, że przepis ten znajdzie zastosowanie także wobec orzeczeń SN²². Taka interpretacja, zgodna z literalnym brzmieniem przepisów kodeksu postępowania cywilnego, byłaby też szansą na osiągnięcie stanu zgodności w tym zakresie z prawem UE.

19. W regulacjach kodeksu postępowania cywilnego pozostawiono jednak przepisy prowadzące wprost do niezgodności z wymogami prawa UE, a mianowicie

²⁰ C-224/01, Köbler. Zob. szerzej N. Półtorak, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-224/01, Gerhard Köbler p. Austria*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2003, z. 4, s. 175.

²¹ Por. W. Sanetra: *W kwestii odpowiedzialności...*, *op. cit.*, s. 9.

²² Interpretację tę potwierdza stanowisko Senatu uzasadniające poprawki do projektu sejmowego, które stwierdza: „Art. 424^{1a} § 1 i 2 dotyczą wyroków sądów drugiej instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną, oraz orzeczeń Sądu Najwyższego — od których skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem nie przysługuje. Nieco enigmatyczna, zdaniem Senatu, treść § 3 [art. 424^{1a} § 1 i 2] omawianego artykułu stanowi, że w wypadkach gdy skarga nie przysługuje, odszkodowania można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem. Z takiej redakcji dodawanego art. 424^{1a} § 3 można wnioskować, że odnosi się on jedynie do orzeczeń Sądu Najwyższego (o których mowa w § 1 i 2), podczas gdy zgodnie z argumentacją wskazaną w uzasadnieniu projektu ustawy jest to przepis o znaczeniu kardynalnym, mający zastosowanie do wszystkich prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, wydanych na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego (oraz ustawy — Prawo upadłościowe i naprawcze)”.

wyłaczenia odpowiedzialności za wyrok sądowy naruszający prawo w zakresie ustalenia faktów lub oceny dowodów. Zgodnie z art. 424⁴ k.p.c. nie można oprzeć skargi o stwierdzenie niezgodności na zarzucie dotyczącym ustalenia faktów lub oceny dowodów. Jak wynika z orzeczenia w sprawie *Traghetti*, wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu błędów w ustaleniu faktów lub ocenie dowodów przez sąd stoi w oczywistej sprzeczności ze standardem unijnym²³.

20. Kolejna wątpliwość odnosząca się do prawa UE to pytanie, czy właściwym postępowaniem w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego będzie postępowanie przed TS. W ramach tego postępowania również może nastąpić „stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia” sądu polskiego (może to mieć miejsce zarówno w trybie art. 258 TFUE²⁴, jak i pośrednio w postępowaniu prejudycjalnym). Taki wyrok TS powinien być uznany za równoznaczny z wyrokiem sądu polskiego stwierdzającego niezgodność z prawem orzeczenia.

WŁAŚCIWE POSTĘPOWANIE W PRZYPADKU ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA LEGISLATURĘ

21. W przypadku szkody wyrządzonej wydaniem aktu normatywnego przyznanie odszkodowania jest możliwe według art. 417¹ k.c. dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Nie może być wątpliwości, że stosownym prejudykatem w tym zakresie musi być także (obok postępowania przed TK) orzeczenie wydane w postępowaniu przed TS. Jest tym bardziej konieczne, że TK odmawia rozstrzygania o zgodności prawa polskiego z prawem UE, a więc trudno jest o prejudykat w postaci orzeczenia TK w tym zakresie²⁵.

22. Konkluzja ta wynika także z zastosowania warunku równoważności prowadzącego do konieczności zagwarantowania takiej samej ochrony roszczeniom wywodzonym z orzeczeń TK i ETS. W wyroku z 2010 r. TS rozpatrywał sprawę podobieństwa roszczeń odszkodowawczych wynikających z orzeczeń TS i Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii, a szerzej — z niezgodności prawa krajowego z Konstytucją oraz z prawem UE²⁶. Roszczenia odszkodowawcze wynikające z niezgodności ustawy z Konstytucją były niezależne od warunku uprzedniego wyczerpania środków odwoławczych od wydanego na podstawie tej ustawy niekorzystnego aktu administracyjnego. Tymczasem, zgodnie z orzecznictwem Sądu

²³ C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*.

²⁴ Por. wyrok TS z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie C-154/08, Komisja p. Królestwu Hiszpanii, niepubl.

²⁵ Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05, OTK 2006, nr 11, poz. 177.

²⁶ Wyrok TS z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-118/08, *Transportes Urbanos*, niepubl.

Najwyższego Hiszpanii, skarga odszkodowawcza z tytułu naruszenia prawa UE była uzależniona od uprzedniego wyczerpania odpowiednich środków odwoławczych zarówno administracyjnych, jak i sądowych. To odmienne traktowanie roszczeń unijnych i krajowych wynikało z różnic w zakresie możliwości wniesienia odpowiednich środków odwoławczych. Przepis krajowy niezgodny z konstytucją korzystał z domniemania konstytucyjności aż do czasu stwierdzenia naruszenia konstytucji przez hiszpański Trybunał Konstytucyjny. Organy administracji ani sądy nie mogły samodzielnie tego stwierdzić i odmówić zastosowania danego przepisu. Sąd nałożenie na pokrzywdzonego obowiązku wyczerpania środków odwoławczych w takim przypadku, jak twierdził rząd hiszpański, byłoby nieproporcjonalne i nadmierne. Musiałby on bowiem wystąpić do organów, następnie sądu oraz oczekiwać wystąpienia przez sąd z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z konstytucją danego przepisu. Odmienne oczywiście prezentuje się sprawa obowiązku organów i sądów krajowych co do stwierdzenia niezgodności danego przepisu krajowego z prawem UE i odmowy jego zastosowania. Organy i sądy są nie tylko do tego uprawnione, lecz także zobowiązane²⁷. Sąd można wymagać, aby zainteresowany odpowiednio dochodził swoich praw, zanim wystąpi z roszczeniem odszkodowawczym. Różnicowanie to było także usprawiedliwiane różnymi skutkami orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i TS, tj. możliwością utraty mocy obowiązującej przepisu po orzeczeniu tego pierwszego trybunału²⁸. W rozstrzygnięciu powyższej sprawy TS uznał wskazane wyżej roszczenia za podobne. Przede wszystkim przedmiotem obu roszczeń jest odszkodowanie z tytułu działań państwa. Jak uznał TS, jedyna różnica pomiędzy roszczeniami polega na ich podstawie — orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego i orzeczeniu TS. Roszczenia te są więc podobne na potrzeby rozważenia warunku równoważności. Wydając to rozstrzygnięcie, TS nie przyjął argumentu o różnicach w skutkach orzeczeń TS i Trybunału Konstytucyjnego. Co do argumentu o obowiązkach organów i sądów wynikających z zasady pierwszeństwa i braku takich obowiązków i uprawnień w stosunku do konstytucyjności ustaw — TS także nie wydaje się podzielać tej argumentacji. Trzeba zwrócić uwagę, że TS polegał przede wszystkim na argumentacie, że oba roszczenia mają taką samą treść, charakter i podobny rodowód — orzeczenie sądu konstytucyjnego i orzeczenie ETS. W rozumowaniu TS ta ostatnia cecha wydaje się przesądzać o podobieństwie roszczeń. Przeważała ona nawet nad argumentacją o łatwiejszym trybie dochodzenia przez jednostki roszczeń unijnych niż krajowych ze względu na obowiązki organów i sądów wynikające z zasady pierwszeństwa.

²⁷ C-118/08, Transportes Urbanos, pkt 15–19.

²⁸ C-118/08, Transportes Urbanos, pkt 20. Zob. szerzej N. Półtorak: *Skuteczność orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a skuteczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w świetle zasady równoważności i efektywności ochrony* (w:) A. Wróbel (red.): *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2011, s. 437.

23. To rozstrzygnięcie wskazuje, że przy założeniu podobieństwa roszczeń wywodzonych z orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości (co jest bardzo prawdopodobne w świetle analizy przeprowadzonej przez TS w sprawie *Transportes Urbanos*), rozstrzygnięcia obu Trybunałów powinny dawać taką samą możliwość wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi.

NINA PÓŁTORAK

STATE'S TREASURY LIABILITY FOR DAMAGES FOR
THE INFRINGEMENT OF THE EU LAW — DOES THE POLISH LAW
AND THE POLISH COURT'S JURISDICTION OBEY
THE REQUIREMENTS OF THE EU LAW

S u m m a r y

The rule that the Member States face the liability for damages for the infringement of the EU law is well established in the jurisprudence of the CJEU. This principle should be taken into account when applying and interpreting Polish provisions on the State's liability. However, so far, it had limited influence on the legislature enacting the provisions on the State's liability and very limited feedback in the Polish courts' jurisdiction. The article indicates and discusses the main discrepancies between Polish rules and the requirements of EU law concerning the scope of the State's liability.