

Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli

Badania empiryczne

Studia nad orzecznictwem

Odpowiedzialność
majątkowa
władzy publicznej
względem obywateli

Badania empiryczne

Studia nad orzecznictwem

Michał
Jabłoński

Krzysztof
Koźmiński

Krzysztof Koźmiński, Michał Jabłoński
*Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli.
Badania empiryczne. Studia nad orzecznictwem*

© Fundacja Laboratorium Prawa i Gospodarki 2015

© Wydawnictwa Drugie Sp. z o.o. 2015

Warszawa 2015

ISBN 978-83-8022-003-4

Redakcja
Marta Kierepka
Łukasz Zawada

Korekta
Marta Kierepka

Skład i łamanie
Piotr Górski

Projekt okładki
Tomasz Kędzierski



Zdjęcia na skrzydełkach – archiwum autorów

Wydawca
Wydawnictwa Drugie
al. Solidarności 115 /2
00-140 Warszawa
www.wydawnictwadrugie.pl

Druk
Fabryka Druku Sp. z o.o.
ul. Zgrupowania AK Kampinos 6
01-943 Warszawa
www.fabrykadruku.pl

*Projekt realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji,
finansowanego z funduszy EOG*

SPIS TREŚCI:

Wprowadzenie	7
Rozdział 1. Uzasadnienie podjęcia badań	27
Rozdział 2. Znaczenie instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym	45
Rozdział 3. Metodologia i charakter badań	55
a) Hipoteza badawcza	57
b) Obszar badawczy	58
c) Wykorzystane metody badawcze	59
d) Zastrzeżenia metodologiczne	61
e) Harmonogram badań	63
f) Trudności w realizacji oraz przebieg badań	65
g) Empiryczne badanie prawa – uwagi ogólne	70
h) Czynniki pozanormatywne – wpływ na proces orzecznicy i ich identyfikacja	75
Rozdział 4. Okoliczności determinujące skuteczność postępowań odszkodowawczych	79
a) Skomplikowany („hybrydowy”) charakter postępowań odszkodowawczych	83
b) Złożoność regulacji normatywnej	85
c) Problem rozumienia pojęcia „niezgodność z prawem”	90
d) Pojęcie „wykonywanie władzy”	97
e) Problem prejudykatu	100
f) Problem związku przyczynowego	107
g) Trudności dowodowe	112
h) Specyfika postępowań w sprawie tzw. bezprawia legislacyjnego	115
i) Kompetencje pełnomocnika procesowego	118
j) Znaczenie linii orzeczniczej	122
k) Troska o interes Skarbu Państwa i stan finansów publicznych	125
l) Kosztowność i długotrwałość procesu odszkodowawczego	129

Rozdział 5. Raport „Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli”	135
Rozdział 6. Studia nad orzecznictwem	197
a) Metodologia	199
b) Przebieg badań	212
c) Materiał orzeczniczy	214
d) Wnioski	216
Wstępne wnioski	267
Załącznik 1. Projekt „Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli”	279
Załącznik 2. Fundacja Laboratorium Prawa i Gospodarki	287
Literatura	293

Wprowadzenie

Niniejsza publikacja stanowi efekt prowadzonych przez nas badań, przy istotnym zaangażowaniu grupy współpracowników Fundacji Laboratorium Prawa i Gospodarki, w ramach projektu grantowego pt. „Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli”, realizowanego w latach 2014–2015 ze środków mechanizmu finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Fundusze EOG – Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego), w ramach programu Obywatele dla Demokracji.

W zaprezentowanych poniżej rozważaniach postawiliśmy sobie zadanie, by ustalić, czy aktualnie obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej regulacja normatywna w zakresie odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wykonywaniem z naruszeniem prawa władzy publicznej może być oceniona jako wystarczająca z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostek oraz czy – biorąc pod uwagę realne doświadczenia polskiego porządku prawnego – jej realizacja w praktyce nie doznaje ograniczeń, których trudność w przewyciężeniu zniechęcałaby potencjalnych poszkodowanych do inicjowania procedur sądowych mających prowadzić do uzyskania rekompensaty. Innymi słowy, poszukiwano odpowiedzi na pytanie o praktyczną skuteczność rozwiązań ustawowych, jakie stanowią rozwinięcie za-

sady konstytucyjnej, którą ustrojodawca umiejscowił w przepisie art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mówiąc o skuteczności instytucji – będąc świadomymi złożoności problemu oraz kontrowersji, które termin ten od wielu już lat budzi wśród teoretyków prawa¹ – mamy na myśli najbardziej intuicyjne jej rozumienie, to znaczy próbujemy nakreślić obraz „prawa w działaniu” (*law-in-action*) oraz skonfrontować ten stan z deklaracjami projektodawcy, formułowanymi w uzasadnieniach projektów aktów normatywnych, oraz działaniami ustawodawcy, których owocem jest „prawo w książkach” (*law-in-books*).

Nawiązując do postulatów jednego z najśłynniejszych sędziów amerykańskiego federalnego Sądu Najwyższego, by na prawo patrzeć z perspektywy „złego człowieka” (*bad guy*), którego refleksja koncentruje się nie na aspekcie normatywnym czy moralnym, ale przede wszystkim na przewidywaniu sankcji wymierzonej przez sąd karny za popełnione przestępstwo² – obraliśmy podobny punkt wyjścia dla badań. Nie przyjmując w pełni redukcjonizmu w badaniach nad prawem Olivera Wendella Holmesa, postanowiliśmy zadać analogiczne pytania. Założeniem było ustalenie szans przeciętnego Ko-

¹ Nie sposób tu, biorąc pod uwagę ramy niniejszej publikacji, zająć jednoznacznego stanowiska w trwającym już wiele lat sporze o definicję skuteczności prawa. Dyskusja ta ma charakter w dużym stopniu teoretycznoprawny, a formułowane przez przedstawicieli doktryny stanowiska doprowadziły m.in. do przedstawienia szerokiej gamy ujęć, np. skuteczności finistycznej prawa, skuteczności realnej prawa, skuteczności behawioralnej, formalnej czy też (synonimicznie bądź nie) efektywności prawa itd. Więcej na temat ujęcia skuteczności prawa np.: J. Wróblewski, *Pojęcie skuteczności prawa, jej badania i pomiaru*, [w:] *Przyczyny naruszeń norm prawa cywilnego. Możliwości badawcze*, Ministerstwo Sprawiedliwości. Instytut Badania Prawa Sądowego, Warszawa 1977 (powiel.), ss. 6–25; J. Wróblewski, *The Judicial Application of Law*, Springer Science & Business Media, e-book 2013; A. Kojder, *Czynniki ograniczające skuteczność prawa i rekomendacje praktyczne*, [w:] A. Kojder (red.), *Problemy prawa i administracji*, Wszecznica Polska Szkoła Wyższa TWP w Warszawie, Warszawa 2010, ss. 5–18; T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa*, Liber, Warszawa 2010; Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

² O.W. Holmes, *The Path of the Law*, Harvard Law Review, nr 110 (pierwszy raz opublikowany w 1897 r.), ss. 991–1009.

walskiego, który decyduje się na konfrontację z państwem w sytuacji, w której jego zdaniem wyrządziło mu ono szkodę. Czy jest sens? Czy to się w ogóle zdarza? Jakie jest prawdopodobieństwo sukcesu? Czy – jeśli jest na to jakakolwiek szansa – uzyska pełne odszkodowanie? Jak długo to potrwa? Czy poświęcone energia, koszty i nerwy nie będą większe niż potencjalne odszkodowanie, czy to się po prostu opłaca? Jakimi kryteriami sugerować się będzie sędzia? Czy zaufać profesjonalnemu pełnomocnikowi, który – podpierając się przepisami kodeksów i tekstem konstytucji – namawia na kosztowny proces?

Inspiracji do przeprowadzenia badań dostarczało towarzyszące nam przypuszczenie, iż – choć aktualna regulacja normatywna może zostać uznana za systemową, pełną i wystarczającą (tj. spełniającą wymóg konstytucyjny oraz odpowiadającą standardom międzynarodowym³), a zatem ustawodawca zadośćuczynił konstytucyjnej zasadzie, która znalazła wyraz w przepisie art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (a także, o czym się często zapomina, w przepisie art. 41 ust. 5, zgodnie z którym „każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania”) – w praktyce doznaje ona jednak poważnych ograniczeń. Innymi słowy, osobiste doświadczenia związane z postępowaniami odszkodowaw-

3 Podkreślić należy, że w toczącej się, jeszcze w latach dziewięćdziesiątych, dyskusji na temat krajowej regulacji instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej odwoływano się często do standardów wyrażanych przez organizacje międzynarodowe. Takim dokumentem była Rekomendacja w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 18 września 1984 r.

Joanna Kuźmicka-Sulikowska zauważa, że – mimo niewiążącego charakteru – „jej znaczenie jako wzorcowej propozycji rozwiązań prawnych w obszarze odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest niewątpliwie doniosłe. Ma ona bowiem na celu doprowadzenie do harmonizacji przepisów państw europejskich w tym zakresie poprzez określenie pewnego modelowego standardu regulacji zapewniających poszkodowanym rekompensatę szkód doznanych przez nich na skutek działań podmiotów władzy publicznej”. J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 394.

czymi, oficjalne statystyki publikowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a także niepokojące publikacje medialne wywoływały podejrzenie, iż uzyskanie adekwatnej rekompensaty – nawet za ewidentne i drastyczne nadużycia władzy – jest w praktyce bardzo trudne, a nieraz nawet faktycznie niemożliwe. Co więcej, może dziać się tak nie tyle na skutek wadliwej regulacji normatywnej (tj. niedoskonałości legislacyjnej obowiązujących aktualnie przepisów normujących tę problematykę), ale samej praktyki organów stosujących prawo (tj. realnych postępowań sądowych oraz administracyjnych, których przebrnięcie jest koniecznym warunkiem do uzyskania odszkodowania, nawet przy ewidentnych nadużyciach i błędach ze strony podmiotów działających w sferze *imperium*). „Nasze prawo na papierze nie jest złe. Natomiast nie jest wykonywane albo wykonywane opacznie”⁴ – zauważyła w jednym z niedawnych wywiadów Ewa Łętowska.

Niezależnie od wskazanego wyżej celu badawczego, towarzyszyło nam przekonanie, iż – mimo bardzo bogatej literatury problemu (ilość publikacji poświęconych problematyce odszkodowawczej w związku z wykonywaniem władzy publicznej jest ogromna) – stan wiedzy co do systemu rekompensat szkód spowodowanych wykonywaniem władzy publicznej nie jest pełny. Nie były do tej pory przedmiotem naukowej analizy wewnętrzne przekonania urzędników i sędziów oraz ich nastawienie do zaspokajania roszczeń obywateli względem władzy publicznej w tym zakresie. Weryfikacja zasadności przypuszczenia o poważnej dysfunkcji regulacji realizującej przepis art. 77 ust. Konstytucji (względnie praktyki stosowania tej regulacji), jego potwierdzenie lub sfalsyfikowanie, nie mogła za-

4 E. Łętowska, *Własność nie jest święta. Porządne stosowanie prawa to w Polsce dziko trudna robota*, Gazeta Wyborcza, 14-15 lutego 2015 r., s. 12.

tem ograniczyć się jedynie do analizy aktów normatywnych i dobrze znanego już orzecznictwa organów władzy sądowniczej najwyższych instancji⁵.

Założonemu celowi służyć miało natomiast wykorzystanie aparatu badawczego dostarczonego przez metodę empiryczną (socjologiczne badania sędziów oraz urzędników administracji publicznej przy wykorzystaniu metod CAWI oraz IDI), a także pogłębiona analiza orzecznictwa (pogłębiona, tj. bazująca na niepublikowanych wyrokach sądów niższych instancji z obszaru całego kraju). Poznanie, dzięki badaniom ankietowym oraz wywiadowi pogłębionemu, stanowiska sędziów i urzędników może okazać się kluczem dla zrozumienia takiego a nie innego stanu badanego systemu. Nie sposób nie zgodzić się z poglądem, iż „badania empiryczne obrazujące aspekt funkcjonalny prawa zmierzają do poszerzenia perspektywy poznawczej, wyraźnie wykraczając poza analizę, systematykę i wykładnię prawa. Refleksja nad faktycznym stosowaniem czy też działaniem prawa zwiększa pole badawcze przez włączenie w spektrum bezpośredniego zainteresowania zjawisk społecznych, przeżyć psychicznych czy też wartości związanych z daną gałęzią prawa”⁶.

W konsekwencji zdecydowaliśmy wykorzystać także te instrumenty, które wykraczają poza metodę formalno-dogmatyczną. Inaczej niż do tej pory, zamiast wnikliwej analizy stanu normatywnego (przy wykorzystaniu głównie językowej techniki wykładni), przedstawione zostaną wnioski płynące z:

5 Dotychczasowe opracowania w przeważającej większości bazują na orzecznictwie organów władzy sądowniczej wyższej instancji (zwłaszcza – a często tylko – Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego). Rzadziej zdarza się uwzględnić rozstrzygnięcia zapadłe przed sądami apelacyjnymi, mało która publikacja uwzględnia natomiast wyroki sądów okręgowych albo rejonowych.

6 T. Kalisz, A. Kwieciński, *Polskie więziennictwo w percepcji sędziów penitencjarnych i dyrektorów zakładów karnych*, Państwo i Prawo, nr 2/2015, s. 84.

a) przeprowadzonych badań empirycznych na grupie sędziów i urzędników administracji publicznej przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych Homo Homini we współpracy z Fundacją Laboratorium Prawa i Gospodarki (*Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli 2014. Raport opracowany przez na podstawie badania realizowanego przez Instytut Badania Homo Homini na zlecenie Fundacji Laboratorium Prawa i Gospodarki* – pełna treść raportu znajduje się na ss. 135-196)

oraz

b) rezultatów studiów nad orzecznictwem sądów okręgowych (działających zarówno jako sądy I, jak i II instancji), do którego to orzecznictwa Fundacja Laboratorium Prawa i Gospodarki uzyskała dostęp na podstawie przepisów normujących tzw. dostęp do informacji publicznej (wyniki owej analizy, wraz z opisem metodologii oraz przebiegu badań, przedstawione na ss. 199-268).

Książka nie aspiruje do miana monografii, w której w sposób wyczerpujący i konsekwentny omówione zostałyby różnorakie i złożone kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Jej ograniczona objętość, nasza specjalizacja naukowa, a także bogata literatura poświęcona zagadnieniu skazują nas raczej na konieczność partycypacji w dyskursie na temat analizy jakości funkcjonowania systemu rekompensat szkód majątkowych wyrządzonych jednostkom przez wykonywanie władzy publicznej na zasadzie głosu w dyskusji, swoistego „dorzucenia trzech groszy”. Intencją naszą jest zatem rzucenie światła na, jak się wydaje, niedostatecznie dostrzeżany i eksplorowany dotychczas obszar, w którym regulacja normatywna zderza się z praktyką. Nie chodzi tu o kompleksowe omówienie, tj. przy uwzględnieniu historycznej ewolucji stanu

normatywnego oraz zmieniającej się linii orzeczniczej, ani też doktrynalnych czy filozoficznoprawnych podstaw aktualnej regulacji normatywnej w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zamiarem było raczej przedstawienie rozważań na temat skuteczności owych rozwiązań w działaniu oraz próba zaprezentowania odpowiedzi na pytania o źródło ich dysfunkcjonalności i trudności w dochodzeniu rekompensaty nawet przy ewidentnych naruszeniach prawa przez organy władzy.

Nie chcemy wartościować czy też oceniać samej koncepcji odpowiedzialności państwa za błędy przy wykonywaniu władzy publicznej. Mimo że zdajemy sobie sprawę z tego, iż sam pomysł, aby państwo ponosiło majątkową odpowiedzialność za swoje władcze działania, nie jest wcale odwieczny ani nie ma charakteru konceptu pozbawionego alternatyw, to jednak nie poszukujemy odpowiedzi na pytanie, czy państwo powinno odpowiadać za naruszające prawo decyzje, orzeczenia czy też za tak zwane bezprawie legislacyjne. To pytanie oczywiście całkowicie nie traci na aktualności, jednak w obecnej rzeczywistości ustrojowo-prawnej zostało rozstrzygnięte. Jest bowiem jasne, że ustrojodawca, mocą wspomnianego art. 77 Konstytucji RP, zdecydował, że państwo będzie wynagradzało poszkodowanych za szkody wywołane jego władczymi działaniami.

Skoro zatem taka była decyzja ustrojodawcy, nie sposób uciekać od weryfikacji, czy jego wola jest dostatecznie realizowana, zarówno przez ustawodawcę, jak i przez organy stosujące prawo. Nie można także zapominać o tym, że realizacja wielu norm konstytucyjnych (w tym także art. 77 Konstytucji) będzie uzależniona także od odpowiedzialnej, świadomej partycypacji obywateli. Przenosząc to na interesujący nas temat, nie sposób uczynić (formalnie) zarzutu struktu-

rom państwa, że system odpowiedzialności majątkowej państwa względem obywateli nie działa, jeśli sami obywatele nie poszukują naprawienia wyrządzonych im szkód, względnie robią to nieudolnie. Jak wynika z wypowiedzi jednego z radców Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa⁷, niemożliwa do zaakceptowania jest sytuacja, w której powód, pozywający Skarb Państwa o odszkodowanie za niezgodną z prawem decyzję, kilka razy pod rząd uchybia wyznaczonym mu przez sąd, pod rygorem późniejszego pominięcia, terminom na przedstawienie twierdzeń faktycznych i wniosków dowodowych na ich poparcie.

Z drugiej strony, nawet jeśli tak jest, to nie zwalnia to państwa z odpowiedzialności za takie a nie inne funkcjonowanie systemu odpowiedzialności majątkowej władzy publicznej. Niewydukanie prawne społeczeństwa, niewiedza o przysługujących obywatelom prawach, słaby dostęp do usług prawnych na wysokim poziomie, brak przekonania o skuteczności procedur sądowych, wreszcie brak wiary w sukces roszczeń skierowanych, bądź co bądź, przeciwko państwowej machinie, która jawi się obywatelowi jako sprzężona z sądami – to także mogą być przyczyny, w których potencjalnie możemy upatrywać źródła umiarkowanego sukcesu art. 77 Konstytucji RP w praktyce. Pytanie, czy państwo – w granicach leżących w jego mocy i możliwościach – nie powinno tych przeszkód starać się usuwać. Pytanie wreszcie, czy takie działania nie leżą w interesie państwa (nie traktowanego jako instytucja wroga, lecz jako nasze dobro wspólne).

Oczywistością wydaje się być stwierdzenie, że nie leży w interesie państwa (a pojawiają się głosy, że nie leży to także w interesie pu-

⁷ Anonimowa wypowiedź uzyskana w ramach monitoringu precedensowych spraw, prowadzonego przez Fundację Laboratorium Prawa i Gospodarki.

blicznym) wypłacanie obywatelom odszkodowań za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Jest to tak oczywiste, że jakikolwiek wzrost rekompensat kierowanych do obywateli wzbudza zaniepokojenie rządzących⁸. Ta wizja i ten niepokój sprawiają, jak się wydaje, między innymi, że powołuje się (w pewnym sensie reaktywnie) do życia takie instytucje, jak Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, która ma bronić interesów Skarbu Państwa w postępowaniach sądowych (a więc także w procesach odszkodowawczych).

Tego rodzaju perspektywa powoduje, że zniechęcanie obywateli przez państwo do wysuwania roszczeń odszkodowawczych, względnie brak działań usuwających niemoc obywateli w tym zakresie mogą być poczytane za pozostające w interesie państwa.

Jednak jeśli zastanowimy się głębiej, okazuje się, że w interesie państwa (rozumianym w ten sam sposób jak wyżej) leży też na przykład niezapłacenie za wykonaną usługę czy dostarczony towar. Tak samo jeśli spojrzymy na podmioty prywatne, a nawet na siebie: czy w naszym interesie leży na przykład płacenie za towar w sklepie czy za usługi podwykonawców w realizowanym przez nas zamówieniu? Okazuje się, że nasz interes nie ucierpi na tym, że wydamy pieniądze, a ucierpiałby, gdybyśmy zrobili coś zupełnie przeciwnego. Mniejsza o konsekwencje prawne – utracilibyśmy wiarygodność, szacunek u kontrahentów, współpracowników, otoczenia.

Państwo też może utracić wiarygodność, w tym wobec własnych obywateli. Idea dobra wspólnego i patriotyzm nie przesłaniają jednak obywatelom pragmatycznego podejścia do instytucji państwowych i oczekiwania, że państwo pozostanie wobec nich lojalne, nie zwie-

⁸ *Vide* odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 19192 w sprawie rekordowej sumy wypłaconych odszkodowań przez Skarb Państwa, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=oB0598E6>, na dzień 5 maja 2015 r.

dzie ich w pułapkę, nie naruszy bezprawnie ich praw, a nawet jeśli by się tak stało – wynagrodzi wyrządzoną szkodę. Utrata zaufania względem państwa przez obywatela jest w naszej ocenie jednym z największych nieszczęść, jakie mogą dotknąć relację państwo–obywatel. A więc państwo, które metodami legislacyjnymi, administracyjnymi, orzecznictwem lub poprzez zwyczajne przemilczenie tematu zniechęca obywateli do poszukiwania indemnifikacji szkód spowodowanych działaniami władczymi, działa przeciwko wiarygodności państwa względem obywateli. Na dłuższą metę utrata wiarygodności przez państwo może być kosztowniejsza niż doraźne regulowanie przez państwo zobowiązań odszkodowawczych.

Naszym zdaniem, hipotetycznie, potencjalnymi problemami pojawiającymi się w kontekście normy konstytucyjnej art. 77 mogą być między innymi:

- wadliwość regulacji prawnej wdrażającej art. 77 Konstytucji RP;
- niechęć urzędników do wypłaty obywatelom odszkodowań za niezgodne z prawem działania władcze;
- rygorystyczna interpretacja przepisów stanowiących podstawę odpowiedzialności majątkowej władzy publicznej (w tym np. przepisów dotyczących związku przyczynowego czy tzw. prejudykatu);
- niechęć sędziów do zasądzania odszkodowań od władzy publicznej, względnie niechęć sędziów do zasądzania wysokich odszkodowań, odpowiadających wysokości zgłaszanych roszczeń;
- trudności dowodowe;
- skomplikowana, długotrwała, co najmniej dwuetapowa procedura;
- niedostatki wiedzy obywateli o podstawach odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władcze;

- brak dostępu do fachowej obsługi prawnej, względnie niewielki odsetek wykwalifikowanych prawników specjalizujących się zarówno w prawie administracyjnym, jak i cywilnym;
- brak popularyzacji idei odpowiedzialności majątkowej władzy publicznej;
- brak tradycji, względnie zachęt prawnych do ugodowego rozstrzygnięcia spraw odpowiedzialności majątkowej władzy publicznej;
- brak nawyków dochodzenia przez obywateli swoich praw przeciwko państwu na drodze sądowej.

Niniejszy raport stanowi pierwsze podsumowanie wstępnego etapu badań. Jesteśmy świadomi, że wpływ wszystkich powyższych determinantów funkcjonowania systemu rekompensat szkód wywołanych niezgodnymi z prawem działaniami władczymi nie jest w niniejszej publikacji potwierdzony ani sklasyfikowany. Niewątpliwie wiele z tych kwestii będzie wymagało dalszych analiz, które zresztą będą przedmiotem realizowanego przez Fundację Laboratorium Prawa i Gospodarki projektu.

Na obecnym etapie wydaje się być jednak niezwykle cenne zebranie i przeanalizowanie materiału dostarczającego wiedzy o nastawieniu osób bezpośrednio uczestniczących w procesie przyznawania odszkodowań za niezgodne z prawem działania władcze – tj. urzędników i sędziów. Ponadto zbadanie znacznej próby orzeczeń sądów powszechnych dotyczącej orzekania w sprawach powództw o odszkodowanie za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej dopełnia płaszczyznę umożliwiającą sformułowanie pierwszych wniosków co do kondycji badanego systemu.

Wnioski te będą mogły być przedmiotem dalszej debaty i analiz, co jest naszą intencją.

Mimo tych wszystkich zastrzeżeń, uzyskane dane mogą być ciekawym materiałem badawczym (nie tylko dla przedstawicieli środo-

wiska akademickiego polskich wydziałów prawa zajmujących się w pracy naukowej problematyką odszkodowawczą, ale także praktyków reprezentujących stronę orzekającą, jak i zaangażowaną w spory sądowe, potencjalnych poszkodowanych przez organy władzy publicznej, a także innych obserwatorów i analityków polskiego życia publicznego – socjologów, politologów, komentatorów), a otwarcie dyskusji na temat efektywności rozwiązań *de lege lata* i ewentualnych postulatów *de lege ferenda* wydaje się (zwłaszcza w świetle niepokojących wniosków raportu) pożądane.

*

Podjęta została próba wytypowania najważniejszych czynników normatywnych oraz pozanormatywnych, które mogą stanowić w praktyce najpoważniejszą przeszkodę w skutecznym dochodzeniu odpowiedzialności odszkodowawczej. Zarówno te pierwsze, jak i drugie (pozanormatywne, czyli nieprzewidziane wprost przez prawodawcę okoliczności mogące stanowić przeszkodę w uzyskaniu rekompensaty) są na ogół dość dobrze znane przedstawicielom doktryny oraz trafnie „wyczuwane” przez praktyków. Znajomość orzecznictwa (ograniczona choćby do orzecznictwa Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego), intuicja i doświadczenie profesjonalnych pełnomocników procesowych oraz obserwacja konkretnych postępowań sądowych dostarczały podejrzeń, iż odgrywają one niemałą rolę w procesie orzekania. Brakowało jednak materiału dowodowego, który potwierdzałby tę tezę i ukazywałby skalę znaczenia tych czynników.

Wypada podkreślić, iż nie było naszą intencją formułowanie zarzutów względem organów stosujących prawo, zwłaszcza sędziów

orzekających w procesach odszkodowawczych. Choć niektóre z poczynionych uwag oraz wniosków mają mało optymistyczną wymowę, na ów stan składa się potencjalnie szereg czynników – od niedoskonałych pod względem legislacyjnym przepisów, rozrzuconych przez prawodawcę w wielu aktach normatywnych, poprzez skomplikowane procedury administracyjne oraz sądowe, aż po nie w pełni satysfakcjonujący poziom merytoryczny profesjonalnych pełnomocników, a nawet relatywnie niską świadomość prawną polskiego społeczeństwa. Naszym celem była przede wszystkim analiza skuteczności procedur odszkodowawczych, a – w przypadku uznania, iż instrumenty te nie działają w sposób satysfakcjonujący – próba wskazania przyczyn owej dysfunkcji. Nawet jeśli niektóre z wniosków okazały się pesymistyczne, należy pamiętać, że dla polskiego ustawodawcy „powinna być najistotniejsza treść prawa i prawidłowość praktyki jego stosowania, a nie ochrona autorytetu organów je stosujących[...], a sankcja odszkodowawcza za wydanie orzeczenia, które w sposób niezgodny z prawem ustala prawa i obowiązki jednostek, powinna mieć wymiar rzeczywisty, a nie tylko hipotetyczny”⁹.

W jednej z publikacji, której autorzy przedstawiali – opartą również na badaniach empirycznych – analizę czynników pozanormatywnych istotnych w procesie orzeczniczym, zapewniano potencjalnych czytelników-sędziów, którzy mogliby poczuć się dotknięci jej wymową: „powyżej przeprowadzone rozumowanie w żadnym wypadku nie czyni jakiegokolwiek zarzutu sędziom zawodowym. Jego celem jest raczej zwrócenie uwagi na fakt, iż sędziowie, mimo iż pozostają właściwie wykształconymi profesjonalistami, cenionymi

⁹ M. Pecyna, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako przesłanka (braku) odpowiedzialności Skarbu Państwa*, *Transformacje prawa prywatnego*, nr 2/2006, s. 96.

wśród innych zawodów prawniczych, to jednak podlegają powszechnym prawom znanym od lat psychologii. Co więcej, powszechna estyma, jaką cieszy się ta profesja, z pewnością nie ułatwia samym sędziom dostrzeżenia nieprawidłowości we własnym wnioskowaniu, którym to nieprawidłowościom podlegają w tym samym stopniu jak każdy inny decydent”¹⁰. Podobna motywacja towarzyszyła nam w niniejszym opracowaniu.

W przypadku potwierdzenia tezy, że system ten wykazuje wiele dysfunkcji, które w rzeczywistości utrudniają oraz wydłużają drogę do uzyskania przez obywateli odszkodowań od władzy publicznej – skutkiem może być nie tylko zniechęcenie do korzystania z tego rodzaju ścieżek prawnych, co potęguje frustrację i przeświadczenie obywateli o rzeczywistym braku odpowiedzialności państwa za swoje działania, ale też podważa to zaufanie do władzy publicznej, którego jedną z głównych podstaw jest przekonanie, że błędna decyzja lub orzeczenie władzy publicznej, którego konsekwencją jest szkoda w majątku jednostki, spowoduje rekompensatę szkody ze strony państwa. Krótko mówiąc, w państwie błędna decyzja czy orzeczenie nie zaprzeczają praworządności instytucji państwowych, o ile system prawny pozwala na skuteczne podważenie niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia i rekompensatę powstałej w związku z tym szkody. Są to jedne z warunków dobrego rządzenia (*good governance*) i praworządności instytucji publicznych.

*

Ze względu na fakt, iż zarówno badania, których wynikiem jest niniejszy raport, jak i inne działania przeprowadzone w trakcie – reali-

¹⁰ Ł. Markiewicz, A. Markiewicz-Żuchowska, *Skłonności poznawcze sędziego wpływające na wysokość wymierzonej kary*, Decyzje, nr 12/2012, s. 76.

zowanego przez Fundację Laboratorium Prawa i Gospodarki – projektu „Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli” zostały przeprowadzone dzięki środkom finansowym przekazanym w ramach grantu z Funduszy EOG – pragniemy podziękować Grantodawcom za owo wsparcie, a także życzliwość na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia. Bez przekazanych środków oraz zaangażowania osób reprezentujących Grantodawców projekt byłby znacznie uboższy albo nie byłoby go wcale.

Ponadto szczególne podziękowanie pragniemy złożyć Panu Sędziemu Maciejowi Strączyńskiemu, Prezesowi Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, którego życzliwość, pomysłowość oraz zaangażowanie pozwoliły przekonać reprezentantów środowiska sędziowskiego do udziału w badaniach socjologicznych. Mamy świadomość, że pomoc środowiska „Iustitii” oraz osobista interwencja Pana Sędziego wymiennie przyczyniły się do zminimalizowania rozmiaru trudności związanych z prowadzonymi badaniami.

Autorzy,

Warszawa, kwiecień 2015 r.

Niniejsze opracowanie skonstruowano według następującego planu:

W pierwszej kolejności przedstawione zostaną przyczyny podjęcia badań. Zaprezentujemy niepokojące sygnały, płynące zarówno z tzw. doniesień medialnych oraz wskazywane w fachowej literaturze przedmiotu, dotyczące praktycznego funkcjonowania procedur odszkodowawczych (*Rozdział 1. Uzasadnienie podjęcia badań*).

Następnie omówiona zostanie doniosłość instytucji z punktu widzenia jednostki oraz ochrony jej praw i wolności (*Rozdział 2. Znaczenie instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym*).

Ze względu na fakt, iż naszą intencją było nie tylko upowszechnienie wyników badań, lecz także przedstawienie w zarysie przyjętej metodologii – liczymy na to, że badania będą w przyszłości kontynuowane (przy czym ich metoda udoskonalona), a także że stanowiąc będą zachętę do podejmowania podobnych (tj. prowadzonych wielotorowo) analiz obowiązującego prawa – istotny fragment publikacji poświęcimy przedstawieniu kwestii metodologicznej badań, tj. zastosowanym metodom badawczym, generalnym trudnościami związanym z analizą skuteczności rozwiązań normatywnych oraz problemem typowym dla odpowiedzialności odszkodowawczej (*Rozdział 3. Metodologia badań*). Zaprezentowane zostaną także spostrzeżenia w przedmiocie przebiegu badań, trudności wynikłych w trakcie ich realizacji, a także generalne uwagi na temat wykorzystywania narzędzi socjologicznych w badaniach instytucji prawnych.

W kolejnym rozdziale (*Rozdział 4. Okoliczności determinujące skuteczność postępowań odszkodowawczych*) będzie mowa o podstawowych czynnikach wpływających na skuteczność badanej instytucji. Dokonamy ich identyfikacji, przedstawimy krótką charakterystykę oraz uzasadnimy, dlaczego te akurat poddane zostały szczególnej weryfikacji w badaniach. Wskazanie ich poprzedziło konstruowanie ankiety, wykorzystanej następnie w trakcie badania ilościowego oraz wywiadzie pogłębionym.

Rozdział 5 to raport pt. Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli 2014. Raport opracowany na podstawie

badania realizowanego przez Instytut Badania Homo Homini na zlecenie Fundacji Laboratorium Prawa i Gospodarki – materiał będący owocem przeprowadzonych badań na grupie respondentów. W skład raportu wchodzi nie tylko suche wykresy, statystyki i zestawienia tabelaryczne obrazujące odpowiedzi udzielane przez respondentów, ale także ich omówienie w formie komentarzy, autorstwa ekspertów z zespołu analitycznego. Ponadto załączony został formularz ankiety, którym posługiwano się w trakcie badania ilościowego.

W *Rozdziale 6* znajdzie się natomiast podsumowanie badań zgromadzonego w trybie dostępu do informacji publicznej orzecznictwa sądów okręgowych dotyczącego roszczeń odszkodowawczych obywateli względem państwa. Badania te miały na celu uchwycenie kluczowych, przewijających się w orzecznictwie sądów, problemów związanych z ubieganiem się o odszkodowanie za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Niewątpliwą korzyścią z tej części analizy jest dokonanie przeglądu (jak się wydaje, po raz pierwszy) tak znacznej próby orzeczeń sądów powszechnych w omawianym aspekcie.

Publikacja obejmuje także krótką charakterystykę projektu „Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli”, wzmiankę na temat Fundacji Laboratorium Prawa i Gospodarki oraz przegląd literatury poświęconej problematyce odszkodowań za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej.