



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2014 r.

Sygn. akt K 32/13

BAS-WPTK-1930/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. ania	07. 04. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 16 lipca 2013 r. (sygn. akt K 32/13), jednocześnie wnosząc, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Kwestionowany art. 555 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.) stanowi: „Roszczenia przewidziane w niniejszym rozdziale przedawniają się po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, w wypadku tymczasowego aresztowania – od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w razie zaś zatrzymania – od daty zwolnienia”.

Cytowany przepis określa termin przedawnienia następujących roszczeń wobec Skarbu Państwa, przewidzianych w rozdziale 58 k.p.k.: 1) roszczenia oskarżonego, który w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, albo wobec którego – po uchyleniu skazującego orzeczenia – postępowanie umorzono wskutek okoliczności nieuwzględnionych we wcześniejszym postępowaniu, o odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien być ponieść (art. 552 § 1 i 2 k.p.k.); 2) roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, powstałe w związku z zastosowaniem środka zabezpieczającego w warunkach określonych w art. 552 § 1 i 2 k.p.k. (art. 552 § 3 k.p.k.); 3) roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania (art. 552 § 4 k.p.k.); 4) roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę w wypadku niewątpliwie niesłusznego zatrzymania (art. 552 § 4 k.p.k.).

W myśl kwestionowanego przepisu termin przedawnienia wymienionych powyżej roszczeń wynosi 1 rok. Przy czym sposób jego obliczania zależy od rodzaju roszczenia, a mianowicie: 1) w wypadku roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie lub niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego – termin ten liczy się od daty uprawomocnienia się orzeczenia

dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia (tj. orzeczenia uniewinniającego, skazującego na łagodniejszą karę lub umarzającego postępowanie); 2) w wypadku roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie – termin ten liczy się od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie; 3) w wypadku roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie – termin ten liczy się od daty zwolnienia.

2. Przewidziane w rozdziale 58 k.p.k. roszczenia, mimo że są dochodzone w procesie karnym, ze swej istoty mają charakter cywilnoprawny (zob. np. K.T. Boratyńska [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 552, nb. 1; T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2003, s. 900; W. Jasiński [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz online*, red. J. Skorupka, wyd. 13/2013, komentarz do art. 552, teza 6; wyrok TK z 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10, gdzie wyraźnie stwierdzono, że „roszczenia zawarte w rozdziale 58 kodeksu postępowania karnego, w tym dotyczące odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne pozbawienie wolności w ramach środków przymusu [tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie], są typowymi roszczeniami cywilnoprawnymi”). Warto przy tym pamiętać, że – z mocy art. 558 k.p.k. – „W sprawach o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się tylko w kwestiach nie uregulowanych w niniejszym kodeksie [kodeksie postępowania karnego – uwaga własna]”.

Zamieszczone w rozdziale 58 k.p.k. przepisy stanowią *leges speciales* w stosunku do stosownych przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121; dalej: k.c.), regulujących zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, w tym polegające m.in. na wydaniu niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 417 k.c. i nast.). Istotne znaczenie ma tu regulacja art. 421 k.c., w myśl którego: „Przepisów art. 417, art. 417¹ i art. 417² [k.c. – uwaga własna] nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych”. Nie ulega przy tym wątpliwości, że

przepisami szczególnymi, o jakich mowa w cytowanym przepisie, są m.in. przepisy zamieszczone w rozdziale 58 k.p.k. (zob. np. K.T. Boratyńska [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego...*, komentarz do art. 552, nb. 1; W. Jasiński [w:] *Kodeks postępowania karnego...*, komentarz do art. 552, teza 7).

Przepis art. 555 k.p.k., jako regulujący w sposób szczególny termin przedawnienia roszczeń przewidzianych w rozdziale 58 k.p.k., wyłącza zastosowanie do tych roszczeń art. 442¹ k.c., normującego przedawnienie majątkowych roszczeń odszkodowawczych, których źródłem jest czyn niedozwolony, co dotyczy także odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Zgodnie z art. 442¹ k.c.: „Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę” (§ 1); „Jeżeli szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenie o naprawienie szkody ulega przedawnieniu z upływem lat dwudziestu od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia” (§ 2); „W razie wyrządzenia szkody na osobie, przedawnienie nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia” (§ 3); „Przedawnienie roszczeń osoby małoletniej o naprawienie szkody na osobie nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat dwóch od uzyskania przez nią pełnoletności” (§ 4).

3. Obszernej charakterystyki unormowanego w kwestionowanym art. 555 k.p.k. terminu przedawnienia dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 października 2012 r. (sygn. akt SK 18/10). Przynajmniej w części uznał – mając na uwadze m.in. to, że „roszczenia zawarte w rozdziale 58 kodeksu postępowania karnego [...] są typowymi roszczeniami cywilnoprawnymi” – iż „roczny termin przedawnienia, przewidziany w art. 555 k.p.k., jest typowym przedawnieniem o charakterze cywilnoprawnym” (stanowisko to koresponduje z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz w doktrynie procesu karnego – zob. np. postanowienie SN z 15 lutego 2001 r.,

sygn. akt III KKN 595/00; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt II AKa 88/10; K.T. Boratyńska [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego...*, komentarz do art. 555, nb. 1).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że przedawnienie roszczeń odszkodowawczych jest instytucją, która „oznacza możliwość uchylenia się od zaspokojenia roszczenia po upływie określonego prawem terminu, a zatem możliwość zwolnienia się z określonego obowiązku”. Następnie zaś, powołując się na swój wcześniejszy wyrok z 1 września 2006 r. (sygn. akt SK 14/05), przypomniał, iż: „Upływ czasu może być bowiem, w zgodzie z postulatem pewności prawa i stabilizacji stosunków prawnych, dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia w wyniku podniesionego przez dłużnika zarzutu przedawnienia [...] mechanizm przedawnienia, jako instrument podstawowy z zakresu gwarancji pewności prawa i bezpieczeństwa stosunków prawnych, jest oczywiście dopuszczalny również w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko władzy publicznej”.

Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że w związku z tym, iż przewidziane w art. 555 k.p.k. przedawnienie jest „typowym przedawnieniem o charakterze cywilnoprawnym”, ma do niego zastosowanie art. 117 i art. 5 k.c. (tak też m.in. SN w wyroku z 14 stycznia 2004 r., sygn. akt III KK 207/03 i postanowieniu z 15 lutego 2001 r., sygn. akt III KKN 595/00, gdzie uznano takie stanowisko za bezsporne). Oznacza to, że – jak wywodzi Trybunał Konstytucyjny – termin przedawnienia z art. 555 k.p.k. nie jest terminem prekluzyjnym, „a zatem niezgłoszenie roszczenia w rocznym terminie nie powoduje jego wygaśnięcia, utraty i nie zamyka drogi dochodzenia roszczenia”. I dalej: „Wynika z tego, że sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie nie może z urzędu uwzględnić przedawnienia roszczenia. Zgłoszenie żądania odszkodowawczego po upływie rocznego terminu określonego w art. 555 k.p.k. prowadzi do oddalenia tego żądania tylko w razie podniesienia przez prokuratora zarzutu przedawnienia, ale także nie bezwzględnie. Skuteczność takiego zarzutu uzależniona jest od oceny, czy nie doszło do naruszenia zasad współżycia społecznego w ujęciu art. 5 k.c.”. Tym samym Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że „każdy wypadek podniesienia zarzutu przedawnienia powinien być oceniony przez pryzmat art. 5 k.c.”, a skuteczność takiego zarzutu uzależniona jest od uznania, że jego podniesienie nie jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (tak też np. SN w wyrokach z: 17 marca 2000 r., sygn. akt WA 7/00;

14 stycznia 2004 r., sygn. akt III KK 207/03; 18 września 2003 r., sygn. akt III KK 169/03; W. Jasiński [w:] *Kodeks postępowania karnego...*, komentarz do art. 555, tezy 14-19).

Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że do przedawnienia z art. 555 k.p.k. stosuje się nie tylko art. 117 i art. 5 k.c., ale również inne przepisy kodeksu cywilnego. W tym zakresie wywiódł m.in., iż termin przedawnienia „ulega zawieszeniu, jeżeli np. uprawniony z powodu siły wyższej nie może dochodzić roszczenia przed sądem (art. 121 pkt 4 k.c.)”, że „bieg przedawnienia przerywa się przez każdą czynność przed sądem, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.), a więc także przez złożenie żądania o odszkodowanie”, iż „tak przerwany bieg przedawnienia biegnie na nowo dopiero po zakończeniu postępowania sądowego (art. 124 k.c.), chyba że żądanie to zostanie cofnięte, jako że pozew cofnięty nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wytoczeniem powództwa (art. 203 § 2 k.p.c.), a tym samym trzeba wówczas przyjąć, iż do przerwania biegu przedawnienia roszczeń nie doszło” (identycznie SN w uchwale z 23 maja 2006 r., sygn. akt I KZP 5/06).

II. Zarzuty wnioskodawcy

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub wnioskodawca) zarzuca, że art. 555 k.p.k. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji „z tego względu, że nie zapewnia równej ochrony majątkowego prawa jednostki do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej”. Wnioskodawcę prowadzi do takiego stanowiska „porównanie mechanizmu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, przewidzianego przez art. 417¹ Kodeksu cywilnego, oraz regulacji rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, a ściślej – terminu przedawnienia tych roszczeń, regulowanego przez art. 442¹ k.c. oraz art. 555 k.p.k.”.

Wnioskodawcy chodzi o to, że „osoba pokrzywdzona wadliwym orzeczeniem sądu cywilnego bądź administracyjnego” może dochodzić swoich roszczeń o naprawienie szkody w ciągu 3 lat od dnia, w którym dowiedziała się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia; przy czym termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (art. 442¹ § 1 k.c.), co więcej – w sytuacji, gdy szkoda wynikła ze zbrodni lub

występku, poszkodowany może dochodzić swoich roszczeń o naprawienie szkody w ciągu 20 lat od dnia popełnienia przestępstwa, bez względu na to, kiedy dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (art. 442¹ § 2 k.c.). Tymczasem kwestionowany art. 555 k.p.k., ustanawiając krótszy termin przedawnienia, sprawia że poszkodowany może dochodzić roszczeń przewidzianych w rozdziale 58 k.p.k. zaledwie w ciągu 1 roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, w wypadku tymczasowego aresztowania – od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w razie zaś zatrzymania – od daty zwolnienia. Tym samym, jak podkreśla RPO, pozycja poszkodowanego „wadliwym orzeczeniem sądu cywilnego bądź administracyjnego” jest „znacznie korzystniejsza niż pozycja osoby dochodzącej odszkodowania na podstawie art. 552 k.p.k.”.

Wobec powyższego RPO konkluduje, że: „Na poziomie ustawy następuje zatem istotne zróżnicowanie roszczeń przysługujących tym podmiotom, które odniosły szkodę na skutek wadliwej (niezgodnej z prawem) działalności orzeczniczej organów władzy publicznej; w konsekwencji, prawo do wynagrodzenia szkody, gwarantowane przez art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, jest chronione z różną intensywnością – w zależności od tego, jakiego rodzaju działanie władzy publicznej stanowi źródło szkody”.

Wnioskodawca przyjmuje, że „podmioty, które doznały szkody na skutek działań orzeczniczych organów władzy, stanowią grupę odznaczającą się określoną cechą relewantną”. To zaś nakazuje zadać pytanie, „czy pomiędzy podmiotami dotkniętymi skutkami bezprawnego działania organów władzy publicznej zachodzą tego rodzaju różnice, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób poszkodowanych orzeczeniem sądu karnego oraz tych, którzy doznali uszczerbku na skutek orzeczenia w sprawie cywilnej bądź administracyjnej”. Zdaniem RPO różnicą taką nie są odmienności zachodzące między postępowaniem karnym a postępowaniem cywilnym i administracyjnym. Co więcej, jak przyjmuje wnioskodawca, skutki wadliwego orzeczenia sądu karnego są dla jednostki bardziej dotkliwe niż skutki wadliwych orzeczeń innych sądów i organów. Wynika to z tego, że „poprzez niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie naruszone zostaje jedno z najbardziej istotnych dóbr prawnych, jakim jest wolność osobista człowieka”. To zaś – w ocenie RPO – powinno skłaniać raczej do silniejszego zabezpieczenia roszczeń przewidzianych w rozdziale 58 k.p.k. „w stosunku do

roszczeń związanych z innego rodzaju bezprawnymi działaniami Państwa”. Istniejącego *de lege lata* rozwiązania, polegającego na słabszym zabezpieczeniu roszczeń przewidzianych w rozdziale 58 k.p.k. (krótszy termin przedawnienia), nie sposób zatem – w ocenie wnioskodawcy – uznać za racjonalne (brak racjonalności wprowadzonego zróżnicowania terminów przedawnienia).

Ostatecznie RPO podkreśla, że „w przypadku osób realizujących roszczenie z art. 77 ust. 1 Konstytucji powinien obowiązywać równy standard gwarancji materialnoprawnych”, a utrzymywanie w systemie prawnym art. 555 k.p.k. jako *lex specialis* „miałoby sens wówczas, gdyby regulacja ta pozostawała korzystniejsza wobec ogólnych reguł odpowiedzialności – z uwagi na fakt, iż w przypadku roszczeń z art. 552 k.p.k. mamy do czynienia z formą rekompensaty za naruszenie kluczowej (generalnej) w demokratycznym państwie prawnym wartości [wolności osobistej – uwaga własna]”.

Powyższa argumentacja prowadzi RPO do wniosku, że art. 555 k.p.k. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Gdy zaś idzie o sformułowany przez wnioskodawcę zarzut niezgodności art. 555 k.p.k. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to sprowadza się on do „naruszenia zasady równej ochrony konstytucyjnych praw majątkowych”, bowiem – w ocenie RPO – kwestionowany przepis różnicuje „prawa majątkowe należące do tej samej kategorii”. Zdaniem wnioskodawcy „roszczenia pochodzące z deliktu władzy publicznej w zakresie wykonywania jej funkcji orzeczniczych [...] należą do praw tej samej kategorii, a mianowicie, są to cywilnoprawne prawa majątkowe [...], a ściślej – stanowią one roszczenia odszkodowawcze”. Jednocześnie RPO twierdzi, że za przyjęciem w art. 555 k.p.k. krótszego w stosunku do art. 442¹ k.c. terminu przedawnienia, a więc za mniejszą intensywnością ochrony roszczeń z art. 552 k.p.k., nie przemawiają żadne racjonalne powody.

III. Analiza formalnoprawna

1. W pierwszej kolejności wymaga zauważenia, że już po wniesieniu przez RPO wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 555 k.p.k., co nastąpiło 16 lipca 2013 r., uchwalono ustawę z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247; dalej: ustawa nowelizująca), która w swej zasadniczej

części, w tym dotyczącej kwestii istotnych z perspektywy niniejszego postępowania, wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2015 r.

Ustawa nowelizująca wprowadza daleko idące zmiany w rozdziale 58 k.p.k., począwszy już od nadania mu nowego tytułu – „Odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie oraz niesłuszne stosowanie środków przymusu” (art. 1 pkt 190 ustawy nowelizującej). Niniejsza sprawa nie wymaga całościowego przedstawiania dokonanych zmian. Wypada jednak zauważyć, że ustawa nowelizująca częściowo modyfikuje i rozbudowuje, przewidziane w rozdziale 58 k.p.k., roszczenia wobec Skarbu Państwa. Przy pozostawieniu bez zmian art. 552 § 2 i 3 k.p.k., od 1 lipca 2015 r. w nowy sposób zostaną ujęte następujące roszczenia: 1) roszczenie oskarżonego, który w wyniku kasacji lub wznowienia postępowania został uniewinniony lub wobec którego orzeczono łagodniejszą karę lub środek karny albo środek związany z poddaniem sprawcy próbie, o odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary lub środka, których nie powinien być ponieść, oraz wykonywania wobec niego środka przymusu określonego w dziale VI k.p.k., tj. zatrzymania, środków zapobiegawczych (w tym tymczasowego aresztowania), poszukiwania i listu gończego, kar porządkowych, zabezpieczenia majątkowego (art. 552 § 1 k.p.k. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 191 lit. a ustawy nowelizującej); 2) roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę z racji niesłusznego wykonania kary lub środka karnego, jeżeli w wyniku kasacji lub wznowienia postępowania stwierdzono, że zarządzenie wykonania kary, której wykonanie warunkowo zawieszono lub z której wykonania warunkowo zwolniono, albo podjęcie warunkowo umorzono postępowania i orzeczenie wobec sprawcy kary lub środka karnego było niewątpliwie niezasadne (art. 552 § 4 k.p.k. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 191 lit. b ustawy nowelizującej); 3) roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonywania wobec oskarżonego środków przymusu, o których mowa w dziale VI k.p.k., w razie jego uniewinnienia lub umorzenia wobec niego postępowania w wypadkach innych niż określone w art. 552 § 1-3 k.p.k. (nowy art. 552a § 1 k.p.k. dodany przez art. 1 pkt 192 ustawy nowelizującej); 4) roszczenie oskarżonego o odszkodowanie i zadośćuczynienie przewidziane w punkcie wcześniejszym, przysługujące w razie skazania z tytułu niezasadnego wykonywania środków zapobiegawczych lub

zabezpieczenia majątkowego w zakresie, w jakim z uwagi na rodzaj i rozmiar orzeczonych kar lub środków karnych nie można było zaliczyć na ich poczet okresów wykonywania odpowiednich środków zapobiegawczych podlegających takiemu zaliczeniu lub w pełni wykorzystać zastosowanego zabezpieczenia majątkowego (nowy art. 552a § 2 k.p.k. dodany przez art. 1 pkt 192 ustawy nowelizującej); 5) roszczenie oskarżonego o odszkodowanie i zadośćuczynienie przewidziane w punkcie wcześniejszym, przysługujące w razie warunkowego umorzenia postępowania (nowy art. 552a § 3 k.p.k. dodany przez art. 1 pkt 192 ustawy nowelizującej); 6) roszczenie innej osoby niż oskarżony o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, w razie niewątpliwie niesłusznego zatrzymania w związku z postępowaniem karnym (nowy art. 552b k.p.k. dodany przez art. 1 pkt 192 ustawy nowelizującej).

Z perspektywy niniejszego postępowania najważniejsza jest jednak zmiana kwestionowanego art. 555 k.p.k., polegająca na nadaniu mu przez art. 1 pkt 196 ustawy nowelizującej następującego brzmienia: „Roszczenia przewidziane w niniejszym rozdziale [rozdziale 58 k.p.k. – uwaga własna] przedawniają się po upływie 3 lat od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, a w wypadku określonym w art. 552b – po upływie 3 lat od daty zwolnienia”. Nowe brzmienie art. 555 k.p.k. wchodzi w życie 1 lipca 2015 r. Trzeba mieć wszakże na uwadze, że – zgodnie z ogólną normą przejściową wyrażoną w art. 27 ustawy nowelizującej – „Przepisy ustaw wymienionych w art. 1-26 niniejszej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie, jeżeli przepisy poniższe nie stanowią inaczej”. Z kolei, w myśl bardziej szczegółowego art. 40 ustawy nowelizującej, „Jeżeli orzeczenie dające podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia w rozumieniu rozdziału 58 ustawy, o której mowa w art. 1 niniejszej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą zostało wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i na podstawie przepisów dotychczasowych roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie mogło być dochodzone w postępowaniu karnym lub cywilnym, przedawnienie tego roszczenia w rozumieniu art. 555 ustawy, o której mowa w art. 1 niniejszej ustawy, następuje nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Roszczenie jednak nie przysługuje, jeżeli orzeczenie zostało wydane wcześniej niż 3 lata przed dniem

wejścia w życie niniejszej ustawy” (ust. 1) i „Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do roszczeń związanych z zatrzymaniem” (ust. 2).

Aby ustalić aktualny stan prawny w odniesieniu do przedawnienia roszczeń z rozdziału 58 k.p.k., w pierwszej kolejności należy dokonać analizy art. 40 ustawy nowelizującej, jako normy bardziej szczegółowej. Z przepisu tego wynika, że jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. przed 1 lipca 2015 r., jednakże nie wcześniej niż 3 lata przed tym dniem, a więc w okresie od 1 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2015 r., zostało (zostanie) wydane orzeczenie dające podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia wedle nowego brzmienia przepisów rozdziału 58 k.p.k., zaś na podstawie przepisów dotychczasowych roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie mogło być dochodzone w postępowaniu karnym lub cywilnym, przedawnienie tego roszczenia (w rozumieniu art. 555 k.p.k.) następuje nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, a zatem nie wcześniej niż 1 lipca 2018 r.

Przedstawiona norma przejściowa, jak z niej wynika, dotyczy tylko tych roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienia, które na podstawie przepisów dotychczasowych nie mogły być dochodzone w postępowaniu karnym lub cywilnym. A zatem art. 40 ustawy nowelizującej nie ma zastosowania do roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie objętych wnioskiem RPO. Wnioskodawca kwestionuje bowiem termin przedawnienia roszczeń, które przysługują, a zatem mogą być dochodzone, z mocy przepisów rozdziału 58 k.p.k. w brzmieniu sprzed nowelizacji. Nie aktualizuje się tu więc przesłanka konieczna zastosowania art. 40 ustawy nowelizującej, opisana słowami „roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie mogło być dochodzone”. Należy przy tym zauważyć, że nie odpowiada rzeczywistości normatywnej stwierdzenie, zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 870/VII kad., s. 163), jakoby omawiany przepis przejściowy (wówczas art. 37) miał usuwać „przeszkodę w postaci upływu terminu przedawnienia”. Upływ terminu przedawnienia nie oznacza bowiem, że roszczenie, jak stanowi art. 40 ustawy nowelizującej, nie może być dochodzone. Droga do jego dochodzenia jest bowiem – jak już była o tym mowa – otwarta także po przedawnieniu (wyraźnie potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10, stwierdzając, że „niezgłoszenie roszczenia w rocznym terminie [z art. 555 k.p.k. – uwaga własna] nie powoduje jego wygaśnięcia, utraty i nie zamyka drogi dochodzenia roszczenia”), aż do momentu

skorzystania przez dłużnika z możliwości uchylenia się od zaspokojenia roszczenia poprzez podniesienie skutecznego zarzutu przedawnienia. Przy czym zarzut ten, aby być skutecznym, nie może pozostawać w sprzeczności z zasadami współzycia społecznego (art. 5 k.c.).

Wykluczenie możliwości zastosowania art. 40 ustawy nowelizującej do roszczeń objętych wnioskiem RPO sprawia, że ma do nich zastosowanie ogólna norma przejściowa z art. 27 ustawy nowelizującej. Tym samym do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a więc przed 1 lipca 2015 r., stosuje się art. 555 k.p.k. w nowym brzmieniu. Przy czym chodzi tutaj tylko o sprawy w toku, gdyż sprawy wszczęte przed 1 lipca 2015 r. i zakończone przed tą datą nie są już objęte nowymi terminami przedawnienia. Wynika to z art. 28 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym: „Czynności procesowe dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli dokonano ich z zachowaniem przepisów dotychczasowych” (zob. też uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, gdzie wyraźnie stwierdza się, że generalna zasada „bezpośredniego działania ustawy nowej” odnosi się do spraw będących w toku, druk sejmowy nr 870/VII kad., s. 158). Jeżeli zatem przed 1 lipca 2015 r. upłynie roczny termin przedawnienia roszczeń z rozdziału 58 k.p.k. i w wyniku uwzględnia stosownego zarzutu sąd oddali wnioski o odszkodowanie (zadośćuczynienie), to owo oddalenie wniosku będzie skuteczne.

Wszystko to pozwala stwierdzić, że na chwilę obecną kwestionowany przez RPO art. 555 k.p.k. znajduje zastosowanie w sprawach o roszczenia z rozdziału 58 k.p.k. Dopiero w sytuacji, gdy sprawy te nie zakończą się przed 1 lipca 2015 r., powinien zostać zastosowany art. 555 k.p.k. w nowym brzmieniu. Na tym etapie nie ma więc podstaw, aby podawać w wątpliwość dopuszczalność merytorycznej kontroli kwestionowanego przepisu z uwagi na zmianę stanu prawnego.

2. W ramach analizy formalnoprawnej należy również zwrócić uwagę na to, że kwestionowany w niniejszym postępowaniu art. 555 k.p.k. był już poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co miało miejsce w sprawie o sygn. akt SK 18/10. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, w wyroku z 11 października 2012 r., że przepis ten „w zakresie, w jakim wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania” jest zgodny z art. 41 ust. 5

Konstytucji. Nie stoi to jednak na przeszkodzie merytorycznej kontroli art. 555 k.p.k. w niniejszym postępowaniu. Przemawia za tym przede wszystkim odmiennosc wzorców kontroli. Mianowicie w sprawie o sygn. akt SK 18/10 wzorcem kontroli był art. 41 ust. 5 Konstytucji, zaś w sprawie niniejszej wzorcami takimi są art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Należy wyeksponować, że istota podniesionego przez RPO zarzutu niekonstytucyjności art. 555 k.p.k. sprowadza się do tego, że ustawodawca zróżnicował terminy przedawnienia roszczeń w ten sposób, iż w kwestionowanym przepisie określił termin krótszy niż w art. 442¹ k.c. Zdaniem wnioskodawcy narusza to konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w aspekcie prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do równej ochrony prawa majątkowego w postaci roszczenia odszkodowawczego w związku z niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zatem RPO wychodzi z założenia, że konstytucyjny standard równości wymaga, aby roszczenia podmiotów, które „odniosły szkodę na skutek wadliwej (niezgodnej z prawem) działalności orzeczniczej organów władzy publicznej”, były tak samo zabezpieczone w kontekście długości terminów ich przedawnienia, bez względu na to, czy roszczenia te są dochodzone w postępowaniu karnym czy też w postępowaniu cywilnym.

Taka argumentacja nie może zostać uwzględniona. Przede wszystkim, w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2012 r. (sygn. akt SK 18/10), należy podkreślić, że: „Zagadnienie długości okresów przedawnienia nie może być traktowane jako badanie prawa pod kątem zasady równości”. Wynika to z tego, że: „Nie istnieje [...] konstytucyjne prawo do równego traktowania podmiotów w odniesieniu do terminów przedawnienia ich roszczeń”. Ani z art. 77 ust. 1 Konstytucji ani też z żadnego innego przepisu ustawy zasadniczej „nie wynika prawo do odpowiedniego ukształtowania okresu przedawnienia”. Trybunał Konstytucyjny odrzucił w ten sposób możliwość kwestionowania art. 555 k.p.k. z powołaniem się na „równość w dochodzeniu odszkodowania od Skarbu Państwa na tych samych zasadach przedawnienia, jak w innych sprawach odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec obywateli”.

Unormowana w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości, ani samodzielnie ani w powiązaniu z art. 77 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie stoi zatem na przeszkodzie temu, aby dla poszczególnych grup podmiotów, tworzących kategorie podmiotów podobnych, wyznaczać różne terminy przedawnienia roszczeń, w tym odbiegające od terminów przedawnienia uregulowanych w kodeksie cywilnym. W analizowanym wypadku ustawodawca za odrębną grupę uznał podmioty, które poniosły szkodę (krzywdę) w związku z niesłusznym zastosowaniem środków karnoprawnych (skazanie, środki zabezpieczające, tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie) przez organy władzy publicznej, przyjmując w odniesieniu do ich roszczeń roczny termin przedawnienia. W ten sposób ustawodawca jednakowo potraktował wszystkie te podmioty, obejmując je regulacją odrębną od tej przewidzianej w kodeksie cywilnym.

Należy jednocześnie pamiętać, że: „Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nie może ingerować w swobodę działania ustawodawcy, w szczególności nie może wskazywać, jak długi powinien być okres przedawnienia roszczeń. W tym kontekście porównywanie różnego rodzaju okresów przedawnienia, zwłaszcza z kodeksu cywilnego, nie należy do kontroli konstytucyjności prawa, lecz wiąże się właśnie z ingerencją w swobodę działania ustawodawcy. Trybunał już wcześniej zauważył, że «ustawodawca ma w tym zakresie [...] znaczną swobodę, żadna bowiem norma konstytucyjna nie odnosi się wprost do kwestii terminów dawności w prawie prywatnym»” (wyrok TK z 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10 i przywołany tam wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05).

4. Nie sposób równocześnie nie zauważyć, że argumentacja, jaką posługuje się RPO dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 555 k.p.k., zdaje się w znacznej części opierać na przekonaniu o wiodącej roli art. 442¹ k.c. w systemie prawa, gdy idzie o terminy przedawnienia majątkowych roszczeń odszkodowawczych, których źródłem jest czyn niedozwolony. Mianowicie wnioskodawca przyjmuje, że określone w art. 442¹ k.c. terminy przedawnienia są terminami optymalnymi i stawia je za wzór, do którego kwestionowany art. 555 k.p.k. powinien być dostosowany. Tymczasem nie ma żadnych podstaw, aby twierdzić, że to właśnie terminy z art. 442¹ k.c. są jedynymi dopuszczalnymi i konstytucyjnie legitymowanymi terminami przedawnienia. Ponadto, prezentowany przez RPO sposób argumentowania *de facto* zmierza w kierunku tzw. kontroli poziomej, gdzie wzorcem dla kwestionowanego przepisu

ustawowego ma być inny przepis ustawowy. Taka kontrola jest zaś w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym niedopuszczalna. Do jego kompetencji należy bowiem badanie wzajemnych relacji między normami o różnej randze prawnej (kontrola pionowa), nie jest zaś właściwy do badania zgodności między normami prawnymi tej samej rangi (kontrola pozioma) – zob. np. postanowienie TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt Ts 334/08 i przywołane tam orzeczenia TK z: 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94; 24 stycznia 1995 r., sygn. akt K 5/94; 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95.

5. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że RPO w sposób niedopuszczalny skonstruował perspektywę konstytucyjnej kontroli art. 555 k.p.k., co nakazuje **umorzyć niniejsze postępowanie** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

6. Na marginesie zasadniczych rozważań warto jeszcze zauważyć, że roczny termin przedawnienia z art. 555 k.p.k. – mimo tego, że jest krótszy od terminu przedawnienia unormowanego we wskazywanym przez RPO art. 442¹ k.c. – został oceniony przez Trybunał Konstytucyjny jako taki, który „nie jest nadmiernie uciążliwy” i umożliwia dochodzenie roszczeń odszkodowawczych (wyrok TK z 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10).

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz