



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-655817-IV/10/AG/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 8 czerwca 2011

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	09. 06. 2011
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny
WARSZAWA

Sygn. akt SK 18/10

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 17 listopada 2010 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Pana H C , kwestionującej zgodność art. 555 kodeksu postępowania karnego z Konstytucją RP, przedstawiam następujące stanowisko:

Wnoszę o stwierdzenie, że art. 555 kodeksu postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555, ze zmian.) – w zakresie, w jakim określa termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie – jest niezgodny:

- z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz
- z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I. Pozycja procesowa Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej.

1. *Możliwość wskazania nowego wzorca przez RPO: poglądy Trybunału Konstytucyjnego.*
W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się na modyfikację wskazanych przez Skarżącego wzorców konstytucyjnych: o ile Skarżący twierdzi, że norma wywodzona z art. 555 kodeksu postępowania karnego narusza art. 2 Konstytucji i art. 41 ust. 1 i 5 oraz art. 31 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, to Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że norma ta narusza art. 77 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W pierwszym rzędzie należy zatem odnieść się do kwestii, czy Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłasza swój udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 ze zmian.; dalej: ustawa o TK) może zmodyfikować wzorce kontroli konstytucyjnej wskazane w skardze, a jeśli tak, to jakie są granice takiej zmiany.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można wskazać zasadniczo dwa podejścia w określeniu procesowej roli Rzecznika Praw Obywatelskich, przy czym prowadzą one do skrajnie odmiennych stanowisk: pogląd, zgodnie z którym zakres możliwych działań Rzecznika jest determinowany przez „granice skargi konstytucyjnej” (zarówno jeśli chodzi o kwestionowaną normę, jak i przepis konstytucyjny, będący podstawą kontroli) konkuruje ze stanowiskiem, które pozostawia Rzecznikowi znaczną samodzielność w formułowaniu zarzutów konstytucyjnych; w kilku sprawach argumentacja Rzecznika odnosiła się do innych przepisów Konstytucji niż te wskazane przez skarżącego (aczkolwiek zawsze nawiązywała do wskazanych przez skarżącego zarzutów) – przy czym argumentacja ta została zaakceptowana przez Trybunał Konstytucyjny.

Pogląd o ścisłym związaniu Rzecznika Praw Obywatelskich granicami skargi konstytucyjnej został zaprezentowany w sprawie sygn. SK 17/00 (wyrok z dnia 11 września 2001 r.): „Trybunał zwraca uwagę, iż (...) Rzecznik rozszerzył pole badania zarówno gdy chodzi o kwestionowane przez skarżącą przepisy, jak i o wzorzec kontroli. We wskazanym zakresie zatem Rzecznik Praw Obywatelskich nie działał w wykonaniu prawa przyznanego mu w art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie umniejszając przewidzianej w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji samodzielnej kompetencji Rzecznika do inicjowania kontroli konsty-

tucyjnej, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż wniosek o kontrolę nie może być sformułowany jako element zgłoszenia udziału w sprawie ze skargi konstytucyjnej i rozpatrywany niejako przy okazji jej rozpoznawania. Chodzi bowiem o dwie odmienne instytucje prawne o różnych celach i podlegające odmiennym reżimom. Tylko działając na podstawie przepisu Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich jest podmiotem samodzielnie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym i korzysta wtedy ze swobody określania zakresu przedmiotowego kontroli konstytucyjnej. Całkowicie odmienną rolę wyznacza mu natomiast art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; w tym przypadku Rzecznik zgłasza swój udział w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot. Jego pozycja przypomina ukształtowaną przez kodeks postępowania cywilnego pozycję interwenienta ubocznego (art. 76 i n. kpc), którego udział w sprawie ma charakter adhezyjny. Interwenient uboczny nie jest nigdy stroną procesu, lecz pomocnikiem strony. Brak przymiotu strony nie pozwala na dokonywanie tzw. czynności dyspozycyjnych, a więc decydujących o przedmiocie procesu. Przenosząc te uwagi na grunt postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał stwierdza, iż Rzecznik Praw Obywatelskich przez zgłoszenie swego udziału w sprawie na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie zyskuje prawa rozszerzenia zakresu skargi, lecz tylko możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych. Wskazując odmienną pozycję Rzecznika jako wnioskodawcy i podmiotu biorącego udział w postępowaniu, Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie może w jednym postępowaniu występować jednocześnie jako podmiot popierający zarzuty skargi i jako samodzielny wnioskodawca. Dopuszczenie takiej możliwości oznaczałoby bowiem obejście wszystkich reguł dotyczących udziału Rzecznika w postępowaniu na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.

Trybunał wskazał także, że ukształtowanie uprawnień procesowych Rzecznika w postępowaniu zdeterminowane jest przez szczególny charakter kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną. Cel skargi jest nieco inny niż wniosku czy pytania prawnego. Skarga służy bowiem przede wszystkim ochronie konstytucyjnych praw obywateli przed naruszeniami ze strony państwa. Jednoczesne rozpoznawanie skargi i wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich mogłoby doprowadzić do zatarcia szczególnych cech postępowania skargowego. Pierwszym tego przykładem byłoby rozpoznanie zarzutów zgłoszonych po upływie terminu do wniesienia skargi. Ponadto, rozpoznawanie dodatkowych zarzutów zawsze może spowodować przedłużenie postępowania; na pewno nie leży to w interesie skarżącego, a przecież

zasadniczym celem Rzecznika Praw Obywatelskich zgłaszającego swój udział w postępowaniu powinno być wzmocnienie pozycji skarżącego. Ewentualne względy ekonomii procesowej, które mogłyby ewentualnie przemawiać za łącznym rozpoznaniem zarzutów (a nie kierowanie Rzecznika do odrębnego trybu postępowania) nie mogą przeważać przedstawionych wyżej argumentów merytorycznych.

Konkretyzując w powołanym orzeczeniu z dnia 11 września 2001 r. uwagi na temat roli Rzecznika Praw Obywatelskich w popieraniu skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny sformułował następujące zasady uczestnictwa tego organu w postępowaniu skargowym:

- zakres zarzutów formułowanych przez Rzecznika może stanowić pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania („dostarczenie nowych argumentów prawnych”),
- możliwe jest rozszerzenie przez Rzecznika zakresu wzorca kontroli prowadzonej na skutek skargi, polegające jednakże tylko na powołaniu dodatkowego ustępu w przepisie Konstytucji wskazanym przez uprawnionego. Poza tego rodzaju doprecyzowaniem wzorca kontroli, niedopuszczalne jest dalej idące rozszerzanie pola kontroli konstytucyjnej przez uczestnika postępowania, którego udział ma charakter akcesoryjny.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. SK 45/08) Trybunał uznał za niedopuszczalne uzupełnienie przez Rzecznika zarzutów skargi konstytucyjnej nawet poprzez odniesienie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, dookreślającego warunki ograniczenia art. 45 Konstytucji, wskazanego w skardze (Trybunał uznał rozszerzenie za niedopuszczalne także w odniesieniu do art. 78 Konstytucji) – jednak taki pogląd jest wyjątkiem w dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału.

Również w orzeczeniach Trybunału z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01, z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. SK 20/07 wyrażano pogląd o konieczności respektowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich „przedmiotowych granic skargi konstytucyjnej” – stanowisko to uzasadniano treścią art. 66 ustawy o TK, zgodnie z którym „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”. W świetle tego poglądu, związanie Rzecznika Praw Obywatelskich granicami skargi konstytucyjnej jest pochodną zakresu rozpoznania sprawy przez sam Trybunał; jest on wyznaczany wyłącznie przez podmiot inicjujący postępowanie.

Niemniej jednak najczęściej (w tym także w niektórych z powołanych wyżej orzeczeń) Trybunał dopuszczał pewien margines samodzielności pozycji procesowej Rzecznika,

o ile argumentacja tego uczestnika postępowania nawiązywała do zarzutów skargi konstytucyjnej: możliwe jest „doprecyzowanie” przez Rzecznika zarzutów skargi, w tym wskazanie niepowołanych w skardze wzorców konstytucyjnych. Owo „doprecyzowanie” może przybrać następującą postać:

- wskazanie przez Rzecznika takich wzorców konstytucyjnych, które nie są co prawda przywołane w *petitum* skargi konstytucyjnej, jednak nawiązuje do nich argumentacja uzasadnienia: jest to „*nadanie właściwej formy zarzutom podnoszonym w uzasadnieniu skargi*” (wyrok z dnia 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, z dnia 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06),

- wskazanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich tych wzorców konstytucyjnych, które „dopełniają” wzorce powołane w skardze, i pozostają z nimi w integralnym związku: związek taki istnieje pomiędzy art. 176 ust. 1 (dwuinstancyjność postępowania sądowego) oraz art. 78 Konstytucji (prawo do zaskarżalności orzeczeń; tak w wyroku z dnia 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06). Przesądzenie o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa powinno nastąpić w ramach rzetelnego procesu sądowego, tak więc dopuszczalne jest uzupełnienie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji o dodatkowy aspekt: naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji (wyrok z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05),

- uzupełnienie przez Rzecznika zarzutów skargi konstytucyjnej poprzez odwołanie się do „meta - zasady”, wywodzonej z art. 2, art. 32 bądź art. 31 ust. 3 Konstytucji: jeśli chodzi o art. 31 ust. 3, to – poza przywołanym wyżej orzeczeniem w sprawie SK 45/08 – Trybunał uznaje uniwersalność zasady proporcjonalności, znajdującej zastosowanie w przypadku ograniczenia każdego prawa i wolności. „Szczególny charakter tego przepisu sprawia, że nawet niepowołany w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może stać się podstawą prawną orzeczenia Trybunału” – a zatem może zawsze zostać powołany przez Rzecznika (wyrok z dnia 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, z dnia 30 maja 2007 r., SK 68/06). Z kolei w zakresie art. 2 Konstytucji podejście Trybunału ma charakter kazuistyczny: w sprawie sygn. SK 21/02 (wyrok z dnia 13 maja 2003 r.) uznano za dopuszczalne wskazanie przez Rzecznika dodatkowego wzorca kontroli w postaci zasady zaufania obywatela do państwa i prawa, jednak w innych sprawach Trybunał nie pozwolił na odwołanie się do tej zasady, o ile nie została ona wskazana w skardze konstytucyjnej (wyrok z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, z dnia 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08). Analogicznie, w sprawie sygn. SK 2/01 (wyrok z dnia 26 marca 2002 r.) zasada równości (równej ochrony

własności) została zaakceptowana jako wzorzec kontroli pomimo faktu, iż skarga konstytucyjna bezpośrednio nie odnosiła się do tej wartości; jednak w sprawie sygn. SK 34/08 (wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r.) Trybunał wyraził opinię o niedopuszczalności przywołania zasady równości, skoro nie powołała jej skarżąca.

Parokrotnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dał wyraz pogładowi, który pozostawia Rzecznikowi znaczną swobodę argumentacji i samodzielność w formułowaniu zarzutów konstytucyjnych: i tak np. w orzeczeniu z dnia 21 maja 2001 r. (sygn. SK 15/00) Trybunał podkreślił, że kwestia dopuszczalności wskazania przez Rzecznika Praw Obywatelskich takiego wzorca, który nie został powołany w skardze, *„nie została rozstrzygnięta expressis verbis ani w samej Konstytucji, ani w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym oraz w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Uprawnienie Rzecznika w tym zakresie, zdaniem Trybunału, wynika jednak zarówno ze szczególnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak również z jego autonomicznej pozycji w tym postępowaniu. Zgodnie z art. 208 Konstytucji oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (...) Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W związku z tym ma on zapewnioną szczególną pozycję w ramach postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, które mogą być wnoszone wówczas, gdy dochodzi do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności zgodnie z art. 79 Konstytucji. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym rola Rzecznika Praw Obywatelskich nie ogranicza się wyłącznie do prezentacji stanowiska w sprawie. Stosownie do treści art. 27 pkt 8 oraz art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Rzecznik występuje jako uczestnik postępowania, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, obok podmiotu, który złożył skargę konstytucyjną. Ogólny interes związany z postępowaniem w przedmiocie skargi konstytucyjnej, nakierowany w pierwszym rzędzie na eliminację niekonstytucyjnego przepisu, a nie wyłącznie na ochronę indywidualnego interesu skarżącego, podkreśla właśnie uczestnictwo w postępowaniu Rzecznika. Samodzielna pozycja procesowa Rzecznika wskazuje na to, że postępowanie w przedmiocie skargi zachowuje w dużym stopniu także cechy kontroli abstrakcyjnej.*

Nie można tracić z pola widzenia faktu, że Rzecznik należy do kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Przystępując do skargi, Rzecznik daje wyraz swemu stanowisku merytorycznemu co do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Poparcie przez

Rzecznika stanowiska skarżącego co do niekonstytucyjności przepisu mogłoby znaleźć wyraz w samodzielnym wniosku skierowanym do Trybunału w trybie kontroli abstrakcyjnej. Celom i założeniom postępowania przed Trybunałem przeczyłoby jednak stanowisko domagające się, aby w każdym wypadku poszerzenia wzorca konstytucyjnego (w porównaniu do skargi) Rzecznik występował z samodzielnym wnioskiem w trybie kontroli abstrakcyjnej. Przeczyłoby to również oczywistym względem ekonomii procesowej. Odmienny wniosek byłby wreszcie sprzeczny zarówno z treścią przepisu art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak i z konstytucyjnie określonymi zadaniami Rzecznika.

W konsekwencji należy uznać, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wskazania, wraz ze zgłoszeniem udziału w postępowaniu, jakie jego zdaniem konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone przez przepis, którego stwierdzenia za niezgodny z Konstytucją domaga się skarżący.”

Warto w tym miejscu przytoczyć również stanowisko Trybunału w sprawie SK 61/06 (wyrok z dnia 16 lipca 2007 r.): wprawdzie w orzeczeniu tym Trybunał wskazał, iż Rzecznik jedynie „doprecyzował” zarzuty skargi, a zarzuty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich „są w istocie tożsame z zarzutami przedstawionymi przez skarżącego”, jednak istotna jest tu „elastyczność” podejścia Trybunału do możliwości wydobycia przez RPO istoty zarzutów skargi konstytucyjnej i wskazania adekwatnego dla sprawy wzorca konstytucyjnego. Otóż w omawianej sytuacji procesowej skarga konstytucyjna zarzucała niezgodność art. 76 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ograniczającego możliwość uznania dziecka po jego śmierci, z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia (zawartych w rejestrach publicznych) informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą; skarżący argumentował, że powołany przepis kodeksu uniemożliwia ujawnienie faktu jego ojcostwa w aktach stanu cywilnego. Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim stanowisku przywołał te wzorce konstytucyjne, które gwarantują ochronę życia prywatnego, rodzinnego i rodzicielstwa (art. 47 i 18 Konstytucji) oraz zasadę proporcjonalności ograniczeń praw i wolności (art. 31 ust. 3). Trybunał stwierdził, iż niemożność uznania dziecka zmarłego bezpotomnie nie dotyka bezpośrednio prawa do sprostowania informacji nieprawdziwych, tak więc art. 51 Konstytucji, jedyny wskazany przez skarżącego, nie może stanowić podstawy do wysuwania roszczeń o ustalenie stanu cywilnego; przepis ten nie jest adekwatnym wzorcem konstytucyjnym kontroli zaskarżonego przepisu. Jeśli jednak zarzut skarżącego przedstawiony zostanie w takim ujęciu, że w istocie dochodzi on prawa do ustalenia swego stanu cywilnego

(tzn. ustalenia faktu, że jest on ojcem zmarłego dziecka), to zarzut ten odnosi się do art. 47 Konstytucji RP – czyli do tego wzorca Konstytucji, który wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich, a który pominięty został w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Jednocześnie w orzeczeniu tym, na tle interpretacji art. 66 ustawy o TK, wyrażono istotny pogląd o zakresie kognicji Trybunału: *„Trybunał Konstytucyjny nie jest (...) związany sposobem określenia wzorców w petitum wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Przy badaniu zasadności przedstawionych zarzutów należy przede wszystkim uwzględnić ich istotę wyrażoną w uzasadnieniu pism wszczynających postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rozstrzygając o zasadności podniesionych zarzutów Trybunał Konstytucyjny może samodzielnie określić przepisy konstytucyjne powoływane w sentencji orzeczenia jako wzorce kontroli, biorąc pod uwagę treść norm konstytucyjnych znajdujących zastosowanie w danym wypadku”* (podkreślenie własne).

Istota zarzutu skarżącego, odnosząca się do podmiotowych praw i wolności, może zostać opisana w postaci najbardziej adekwatnych norm konstytucyjnych – zarówno przez Trybunał, jak i uczestnika postępowania, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

2. *Związanie Trybunału wzorcem konstytucyjnym.* W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, istnieją ważne racje za szerokim ujęciem roli tego organu w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej.

Istotnych argumentów dostarcza tutaj sama treść art. 79 ust. 1 Konstytucji, *„z której wynika, że skarga konstytucyjna powinna dotyczyć ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego orzekał sąd lub inny organ administracji publicznej. Stąd też przedmiotem skargi może być wyłącznie norma prawna zastosowana w danej sprawie. Natomiast sprawa zawisła w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy badania zgodności tej normy z Konstytucją. Dlatego też stanowisko Rzecznika przedstawione w wyniku zgłoszenia udziału w postępowaniu nie wykracza poza tak określone granice sprawy nawet wówczas, gdy Rzecznik wskazuje inne niż powołane przez skarżącego wzorce konstytucyjne”*¹. Tak więc w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji pojęcie „sprawy” rozpoznawanej przez Trybunał w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej mia-

¹ Stanisław Trociuk, *Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] *Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza. Państwo w służbie obywateli*. Warszawa 2005, s. 86 - 87

łoby obejmować konkretną normę prawną², jednak badaną w szerokim kontekście konstytucyjnym.

Rzecznik dostrzega, że jedną z konsekwencji takiej wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji może być uznanie, że również Trybunał nie jest związany wzorcami wskazanymi w skardze konstytucyjnej: przywołane wyżej argumenty odnieść można bowiem z powodzeniem do organu rozpoznającego sprawę zainicjowaną skargą konstytucyjną. Konieczna jest zatem odpowiedź na pytanie, czy takie szerokie ujęcie kognicji Trybunału jest możliwe do obronienia na tle art. 66 ustawy o TK, który deklaruje związanie Trybunału granicami środka prawnego.

Otóż sama treść art. 66 ustawy nie udziela jednoznacznych wskazówek: jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, „*art. 66 ustawy o TK wyraźnie reguluje jedynie sytuację procesową samego Trybunału, natomiast nie wyznacza granic zaskarżenia*”.³ Innymi słowy: regulacja ta deklaruje związanie Trybunału granicami środka prawnego, jednak nie definiuje tych granic. „Otwarta” formuła art. 66 ustawy o TK pozostawiła dookreślenie pojęcia granic środka zaskarżenia orzecznictwu i doktrynie prawniczej; w licznych wypowiedziach dotyczących wykładni art. 66 ustawy o TK obecne są odwołania zarówno do innych przepisów tej ustawy, jak i innych ustaw procesowych, a także do systemowej funkcji Trybunału, wyznaczonej przez Konstytucję RP.

W tym miejscu należy wskazać na pogląd obecny zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym zasada skargowości i niemożność orzekania przez Trybunał z urzędu dotyczy wyłącznie przedmiotu postępowania (tj. kwestionowanej normy), a nie wzorca kontroli. Pogląd ten, utrwalony na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r., nr 109, poz. 470 ze zmian.), uzasadniany był m.in. kompetencją Trybunału do wszczynania postępowania z urzędu, przewidzianą przez art. 22 ust. 2 ustawy (orzeczenie z

² Inną kwestią jest, że norma ta może zostać odtworzona z kilku przepisów prawnych: „Trybunał bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna” (zob. orzeczenia TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, z dnia 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01).

³ Ewa Łętowska, Jakub Królikowski, Agnieszka Łyszkowska, Jolanta Sokólska – Warchoń, *Zasada skargowości – wątpliwości i uwarunkowania na tle *acquis constitutionel**, [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego - założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 104

dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95). Niemniej jednak warto zauważyć, że również po wejściu w życie nowej ustawy o TK w niektórych orzeczeniach Trybunał decyduje się na dodanie „z urzędu” wzorca konstytucyjnego do pełnego opisu stawianych normie zarzutów (zob. wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99).

Nie jest zatem oczywiste, że zakres kompetencji Trybunału (co do możliwości określenia wzorca) uległ diametralnej zmianie na gruncie obecnej ustawy o TK; faktem jest, że ustawa ta wyeliminowała możliwość podejmowania przez Trybunał spraw z urzędu, i silnie zaakcentowała obowiązującą w postępowaniu przed TK zasadę skargowości. Należy jednak rozważyć funkcje zasady skargowości w kontroli konstytucyjności norm: do najbardziej istotnych należy realizacja zasady trójpodziału władz, i jednocześnie zminimalizowanie ryzyka uwikłania Trybunału w spory o charakterze politycznym – jak wynika z dokumentacji prac ustawodawczych, to te argumenty przesądziły o obecnym kształcie art. 66 ustawy o TK⁴. *„Kontrola konstytucyjności prawa stanowi ingerencję władzy sądowniczej w sfery działania władz ustawodawczej i wykonawczej (...). Przyznanie TK prawa do wszczynania postępowania z urzędu prowadziłoby do zachwiania równowagi między poszczególnymi władzami. (...) Po drugie, wszczynanie postępowań z urzędu wymagałoby selekcji spraw, które podlegają rozpatrzeniu. Selekcja taka siłą rzeczy musiałaby być prowadzona na podstawie kryteriów politycznych. Zasada skargowości chroni Trybunał przed zarzutem ‘polityzacji’, wzmacniając tym samym legitymację tego organu”*⁵. Wartości te nie są jednak zagrożone, gdy określona sprawa już została skierowana do Trybunału przez uprawniony podmiot – nie jest podejmowana z inicjatywy samego Trybunału. Wówczas możliwe jest badanie normy nie tylko w aspektach wskazanych przez skarżącego.

W takim ujęciu, istotą zasady skargowości byłby zakaz autoinicjacji postępowania przez Trybunał, tj. samodzielnej decyzji, która norma ma zostać zbadana pod kątem standardów konstytucyjnych.

Możliwe jest zatem takie rozumienie art. 66 ustawy o TK, zgodnie z którym zakres wniosku, pytania prawnego lub skargi *„wyznaczają wyłącznie normy poddane kontroli; przy takim rozumieniu Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o normach, które nie zostały wskazane jako przedmiot kontroli przez podmiot inicjujący postępowanie, nie jest natomiast związany podstawą kontroli wskazaną przez inicja-*

⁴ Zob. dokumentacja sejmowa cytowana w: Zdzisław Czeszejko – Sochacki, Leszek Garlicki, Janusz Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, komentarz do art. 66, teza 1, s. 202

⁵ Krzysztof Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim TK*, „Przegląd Sejmowy” nr 1 z 2003 r., s. 40

tora postępowania i może powoływać normy odniesienia nie wskazane przez ten podmiot”⁶ (podkreślenie własne).

Istotnym argumentem za takim rozumieniem art. 66 ustawy o TK jest powszechnie obowiązująca w prawie procesowym zasada *iura novit curia*. Sądy powszechne – zarówno karne, jak i cywilne – nie są związane kwalifikacją prawną okoliczności przytaczanych przez oskarżyciela czy powoda. Wskazanie wzorców kontroli (tzw. norm odniesienia) należy do sądu. „*Analogicznie należy przyjąć, że w postępowaniu mającym na celu kontrolę norm do inicjatora postępowania należy wskazanie normy kwestionowanej oraz przedstawienie i uzasadnienie żądania wyeliminowania jej z systemu prawnego, natomiast rolą sądu konstytucyjnego jest wskazanie w orzeczeniu odpowiedniej podstawy kontroli*”.⁷

Można też argumentować, że „zakres wniosku, pytania prawnego lub skargi” (art. 66 ustawy o TK) jest tożsamy z klasycznym rozumieniem pojęcia „zakres zaskarżenia” na tle innych regulacji proceduralnych: jest to zakres, w jakim kwestionowany jest „przedmiot zaskarżenia” (w przypadku postępowania przed sądem: orzeczenie, w przypadku postępowania przed Trybunałem: akt normatywny). Przywołanie przez uczestników postępowania konkretnych wzorców konstytucyjnych byłoby traktowane analogicznie do „podstaw zaskarżenia” w innych regulacjach proceduralnych, a związanie Trybunału takimi podstawami wymagałoby wyraźnego uregulowania w ustawie o TK. Tymczasem ustawa ta zawiera wyłącznie wskazanie, aby w sprawach nie uregulowanych do postępowania przed Trybunałem stosować odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 20): na tle regulacji tego kodeksu, podstawami prawnymi zaskarżenia związany jest dopiero Sąd Najwyższy, i to na mocy wyraźnego wskazania zawartego w art. 398¹³ i art. 424¹⁰ kpc (por. art. 378 kpc).

Niemniej jednak w literaturze przedmiotu obecny jest także pogląd, zgodnie z którym zakres poszukiwanej przez skarżącego ochrony prawnej określany jest przez przepisy ustanawiające warunki formalne środka prawnego (w przypadku wniosków i pytań prawnych: art. 32, w przypadku skargi konstytucyjnej: art. 47 ustawy o TK), i wyczerpuje się w żądaniu ustalenia przez Trybunał hierarchicznej niezgodności norm. Zwłaszcza w przypadku skargi konstytucyjnej kluczowe jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). W takim ujęciu, granice zaskarżenia wyznacza zarówno określenie przedmiotu kontroli,

⁶ K. Wojtyczek, *Zasada skargowości... op. cit.*, s. 29

⁷ K. Wojtyczek, *Zasada skargowości... op. cit.*, s. 33

jak i sprecyzowanie podstawy kontroli (wzorca), a także sformułowanie i uzasadnienie zarzutu niezgodności⁸. Również w orzecznictwie Trybunału obecny jest bardzo rygorystyczny pogląd o związaniu Trybunału nie tylko przedmiotem kontroli i wzorcem konstytucyjnym, ale także sposobem argumentacji i uzasadnieniem zarzutu, przedstawionymi przez podmiot inicjujący postępowanie (orzeczenie z dnia 26 października 2004 r., sygn. U 5/02, z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08) – jednak nie jest to stanowisko dominujące.

Za przeważający w orzecznictwie należy uznać pogląd, zgodnie z którym związanie granicami środka prawnego oznacza niemożność orzekania przez Trybunał „ponad” zaskarżony przepis (ustawy, aktu wykonawczego) i wzorzec kontroli (zob. powołane wyżej orzeczenia z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01, z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. SK 20/07) – aczkolwiek, jak podkreśla się w doktrynie, obowiązek ostatecznego sprecyzowania wzorca przez podmiot inicjujący postępowanie (a w konsekwencji – związanie Trybunału tym wzorcem) „ma genezę tylko w utrwalonej praktyce TK, na rezygnację z której chyba obecnie nie ma szans, a nie z wyraźnej woli ustroju – czy choćby ustawodawcy”.⁹ Wyjątkiem od tak rozumianej zasady skargowości jest możliwość badania przez Trybunał z urzędu kompetencji organów i dochowania trybu wydania aktu normatywnego, wywodzona z art. 42 ustawy o TK (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07).

3. *Związanie RPO wzorcem konstytucyjnym.* Nawet jeśli jednak przyjmiemy, że art. 66 obecnie obowiązującej ustawy o TK nie pozwala Trybunałowi na swobodny wybór norm odniesienia, to nie jest to jednoznaczne z analogicznym ograniczeniem roli procesowej organu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rzecznik dostrzega, że takie ujęcie odchodzi od dotychczasowej wykładni art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; związanie granicami środka prawnego, deklarowane w tym przepisie, adresowane jest do samego Trybunału, ale najczęściej przepis ten jest ro-

⁸ Zdzisław Czeszejko – Sochacki, *Procesowe granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*. [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s. 219 -223

⁹ Ewa Łętowska i in., *Zasada skargowości – wątpliwości i uwarunkowania... op. cit.*, s. 111 – 112. Autorzy wskazują także, że przepisy o charakterze formalnym (art. 32 i 47 ustawy o TK) nie powinny determinować zakresu merytorycznego rozpoznania sprawy. Podkreślają także negatywne skutki koncepcji przyjmującej związanie Trybunału wzorcem konstytucyjnym: jest to pozorna labilność i niespójność linii orzeczniczej TK: „Niemal identyczne sytuacje są bowiem przez inicjatorów postępowania odmiennie kwalifikowane. W konsekwencji poszczególne sprawy różnią się zestawem i kombinacją powoływanych wzorców, nie zawsze udanymi, czy najbardziej przekonującymi z punktu widzenia problemu konstytucyjnego. (...) Trybunał zaś nie tyle wybiera najlepszy wzorzec, ile musi ocenić, czy zarzut 'da się utrzymać' (uzasadnić) za pomocą zgłoszonego we wniosku (niekoniecznie najrzęczniejszego wzorca kontroli”.

zumiany jako determinujący sytuację prawną wszystkich uczestników postępowania. Jednak zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, można wskazać istotne racje przemawiające za tezą, że właściwym adresatem zasady skargowości (rozumianej rozszerzająco, jako związanie także wzorcem kontroli) jest Trybunał, a nie uczestniczący w postępowaniu organ ochrony praw i wolności obywatelskich.

Argumentów za tezą o możliwości wskazania przez Rzecznika nowych wzorców konstytucyjnych dostarcza konstrukcja skargi jako środka ochrony praw i wolności przysługujących konkretnej jednostce. Zgłaszając udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Rzecznik działa w oparciu o art. 8 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), zgodnie z którym podstawą podjęcia czynności przez ten organ jest powzięcie wiadomości wskazującej na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela. *„Wiadomością tą w rozumieniu powołanego art. 8 ustawy o RPO jest także informacja Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej”*¹⁰. Czynności, które może podjąć Rzecznik po zbadaniu sprawy, regulowane są przez dalsze przepisy ustawy: jedną z kompetencji Rzecznika jest udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych (art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO). Cytowane przepisy ustawy pozwalają na realizację misji Rzecznika określonej przez art. 208 Konstytucji, zgodnie z którym Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

Ocena, czy dana sytuacja wskazuje na naruszenie praw i wolności obywatelskich pozostawiona jest Rzecznikowi – przy czym podejmując jakąkolwiek interwencję organ ten określa samodzielnie, które z praw i wolności obywatelskich zostały naruszone, i nie jest związany opinią podmiotu, który zwrócił się do Rzecznika. Poszczególne przepisy proceduralne pozostawiają tutaj Rzecznikowi dużą swobodę (por. np. w przypadku skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym: art. 398³ § 2 kodeksu postępowania cywilnego). Przy braku wyraźnych ograniczeń w tym zakresie – zarówno w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, jak i w ustawie o RPO – w kontekście szerokiego ujęcia skargi z art. 79 Konstytucji RP należy przyjąć, iż zasada ta obowiązuje również w przypadku postępowania w przedmiocie skargi konstytucyjnej. Rzecznik Praw Obywatelskich, uczestnicząc w postępowaniu skargowym, samodzielnie określa, które z konstytucyjnych praw i wolności skarżącego zostały naruszone przez rozstrzygnięcie władzy publicznej. Podstawą działania Rzecznika byłyby w tym

¹⁰ Stanisław Trociuk, *Udział Rzecznika Praw Obywatelskich... op. cit. s. 81 - 82*

wypadku stosowne kompetencje przewidziane przez ustawę o RPO – wobec braku stosownych ograniczeń proceduralnych na tle ustawy o TK.

Należy w tym miejscu podkreślić, że właściwym celem podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną jest osiągnięcie określonego rezultatu w postaci utraty mocy prawnej przez kwestionowaną normę – a Rzecznik jest organem, który skarżącego w tym działaniu wspiera. Posługując się analogią wskazaną przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. SK 17/00: w istocie – na co wskazuje także odesłanie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego, zawarte w art. 20 ustawy o TK – pozycja Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu skargowym przypomina pozycję interwenienta ubocznego (art. 76 i n. kpc), który ma wspierać stronę wszelkimi dostępnymi środkami w wygraniu sprawy sądowej. W szczególności może przywoływać wszelkie argumenty prawne – nie tylko te, na które powołuje się strona – które mogą wpłynąć na wynik procesu. Interwenient uboczny nie jest związany podstawą prawną roszczenia, a jedynie samym żądaniem pozwu: w zależności od tego, do której strony przystępuje, może żądać uwzględnienia bądź oddalenia roszczenia. Podobnie w postępowaniu przed Trybunałem, uczestnik wspierający skarżącego może przywoływać wszelkie „normy odniesienia”, które doprowadzą do oczekiwanego przez skarżącego skutku, tj. utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany w postępowaniu przepis. Oczywiście, pozycja Rzecznika nie pozwala mu na dokonywanie tzw. czynności dyspozycyjnych, a więc decydujących o przedmiocie procesu; nie może on zatem cofnąć skargi konstytucyjnej, ograniczyć bądź rozszerzyć jej zakresu o badanie innej normy prawnej. Jeśli jednak istotę postępowania skargowego postrzegamy poprzez pryzmat ostatecznego efektu (utrata mocy przez zakwestionowany przepis bądź jego dalsze obowiązywanie), to wskazanie przez Rzecznika uzupełniających wzorców konstytucyjnych nie jest „czynnością dyspozycyjną”, ale wsparciem stanowiska skarżącego – a tak właśnie rolę Rzecznika postrzega sam Trybunał.

Jeśli natomiast przyjąć koncepcję, zgodnie z którą Rzecznik Praw Obywatelskich jest ściśle związany zarzutami konstytucyjnymi, stawianymi w skardze, to trudno stwierdzić, na czym miałyby polegać owo wsparcie udzielane skarżącemu przez Rzecznika: przecież jest on reprezentowany przez fachowego pełnomocnika (art. 48 ustawy o TK), który przedstawił w skardze stosowne zarzuty, może je rozwijać i doprecyzowywać aż do zamknięcia rozprawy. Nie jest rolą Rzecznika „dublowanie” tej argumentacji, występowanie jako kolejny pełnomocnik skarżącego, który wspiera zarzuty skargi wyłącznie autorytetem reprezentowanej instytucji. Pomoc udzielana skarżącemu powinna być rzeczywista i efektywna – co często

wymaga przywołania argumentacji wykraczającej poza wzorce konstytucyjne wskazane przez skarżącego.

W tym kontekście należy wskazać na szczególną rolę, jaką może spełnić Rzecznik w postępowaniu skargowym, doprowadzając do korzystnego dla skarżącego rozstrzygnięcia: otóż dzieje się tak w sytuacji, gdy Trybunał orzeka na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, tj. wówczas, gdy kwestionowany przepis utracił moc obowiązującą, a orzeczenie Trybunału jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Gdy skarżący wskazał takie wzorce konstytucyjne, które są bądź nieadekwatne dla oceny danego aktu normatywnego, bądź nie zostały naruszone przez zaskarżony akt, to po upływie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej nie może już przekształcić swojego żądania i powołać innych norm konstytucyjnych niż pierwotnie wskazane (zob. wyroki TK z: 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02). Jeżeli możliwością taką będzie dysponował Rzecznik Praw Obywatelskich, to pomoc udzielona skarżącemu przez ten organ może się okazać jedyną możliwością obrony konstytucyjnych praw skarżącego. Podkreślić w tym miejscu należy, że właśnie w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej – w odróżnieniu od wniosku o charakterze abstrakcyjnym – Rzecznik w sposób najbardziej konkretny może wykazać naruszenie praw i wolności, a więc przesłankę określoną w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Istotnym argumentem za możliwością wskazania przez Rzecznika Praw Obywatelskich nowych wzorców konstytucyjnych jest zatem konstrukcja skargi jako środka ochrony praw i wolności przysługujących konkretnej jednostce; jednak ten aspekt skargi konstytucyjnej nie wyczerpuje jej wszystkich funkcji. W modelu przyjętym w polskim systemie prawnym, skutki prawne sprawowanej przez Trybunał kontroli „konkretnej” (tj. wszczętej pytaniem prawnym sądu bądź skargą konstytucyjną, których tłem jest zawsze rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej) są zrównane ze skutkami prawnymi kontroli abstrakcyjnej, inicjowanej m. in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Skutki orzeczenia Trybunału w przedmiocie skargi mają zawsze charakter generalny i abstrakcyjny.

Co więcej, analiza statystyki spraw wpływających i rozpatrywanych przez Trybunał pozwala na postawienie tezy, że w ciągu ostatnich lat nastąpiło istotne przesunięcie w proporcjach kontroli abstrakcyjnej i konkretnej¹¹: obecnie zdecydowana większość orzeczeń

¹¹ Np. w 2000 r. w trybie kontroli abstrakcyjnej (sprawy sygn. K i U) Trybunał wydał 44 orzeczenia merytoryczne, w trybie kontroli konkretnej (sprawy sygn. P i SK) zapadło 40 orzeczeń (w tym 25 na skutek rozpoznania skarg konstytucyjnych); w 2010 r. w trybie kontroli abstrakcyjnej Trybunał orzekł merytorycznie w 33 sprawach, nato-

Trybunału zapada na skutek rozpoznania pytań prawnych sądów oraz skarg konstytucyjnych. W tym kontekście nie jest pozbawiona podstaw teza, że obecnie najczęściej właśnie w ramach kontroli konkretnej następuje rozstrzygnięcie o hierarchicznej zgodności norm, a w efekcie, konstytucjonalizacja polskiego systemu prawnego.

To właśnie generalny i abstrakcyjny skutek orzeczenia Trybunału decyduje o tym, że postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną jest kontynuowane pomimo śmierci skarżącego: jak wskazał Trybunał w orzeczeniu z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, „z całą pewnością skarga konstytucyjna dotyczy praw podmiotowych strony ją wnoszącej (...). Nie można jednak tracić z pola widzenia celu i charakteru postępowania przed TK. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie dotyczy prawidłowości rozstrzygnięcia przez organy stosujące prawo i istoty sprawy indywidualnej. Trybunał, rozpoznając skargę, rozstrzyga bowiem o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne erga omnes; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego (...). Zdarzenie, jakim jest śmierć skarżącej nie eliminuje możliwości osiągnięcia celu postępowania toczącego się w przedmiocie skargi konstytucyjnej, którym jest usunięcie z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. (...) Przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby w znaczącym stopniu możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie konstytucyjności przepisów prawa. Byłoby niemożliwe do uzgodnienia z interesem ogólnym, którego ochrona – w świetle przyjętego

miast w trybie kontroli konkretnej – w 76 sprawach (w tym w 30 na skutek rozpoznania skarg konstytucyjnych). Od 2007 r. liczba orzeczeń w ramach kontroli konkretnej przekraczała 100. W 2008 r. liczba orzeczeń merytorycznych, wydanych na skutek rozpoznania skargi konstytucyjnej, wyniosła 65, w tym samym okresie Trybunał wydał 46 orzeczeń w trybie kontroli abstrakcyjnej (dane pochodzą ze stron internetowych TK: http://www.trybunal.gov.pl/Statyst/statystyka_tabela.pdf). Tendencja ta została także opisana w: E. Łętowska i in., *Zasada skargowości – wątpliwości i uwarunkowania...* op. cit., s. 107 – 108). W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na ogromny wzrost liczby skarg konstytucyjnych, i wywołany tym znaczny dorobek orzeczniczy Trybunału na tle wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych – aczkolwiek na tym etapie badania sprawy RPO nie uczestniczy.

modelu – jest istotną przesłanką postępowania toczącego się w przedmiocie skargi konstytucyjnej”.¹²

Podsumowując: postępowanie w przedmiocie skargi konstytucyjnej jest istotnym elementem procesu konstytucjonalizacji systemu prawa. Należy przyjąć jednocześnie, że to właśnie w tym postępowaniu występuje najczęściej problem ochrony praw i wolności konstytucyjnych, których skuteczna ochrona jest podstawowym zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich. Co więcej, jak była o tym mowa wyżej, często właśnie dopiero analiza skargi konstytucyjnej stanowi dla Rzecznika informację o naruszeniu tych wartości, gdyż wcześniej pewien konkretny problem nie był Rzecznikowi sygnalizowany. Zatem rozważając zakres uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej należy mieć na uwadze, że wąskie ujęcie tych kompetencji może stanowić istotne ograniczenie udziału Rzecznika w kształtowaniu standardów przestrzegania praw i wolności obywatelskich.

4. *Możliwość doprecyzowania wzorca przez Rzecznika Praw Obywatelskich.* Niezależnie od powyższych uwag należy wskazać, że nawet znaczny rygoryzm w określeniu roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu skargowym powinien pozostawiać Rzecznikowi istotny margines możliwości doprecyzowania zarzutu konstytucyjnego, sformułowanego przez skarżącego. Przemawia za tym nie tylko specyfika ustrojowej pozycji Rzecznika, ale także sam proces rekonstrukcji wartości konstytucyjnych.

Przede wszystkim należy podkreślić, że – jak w przypadku każdego innego aktu prawnego – treść normy zawartej w Konstytucji nie zawsze pokrywa się z treścią jednostki redakcyjnej czy to w postaci artykułu, czy też jego ustępu. Istnieją takie przepisy, które chronią kilka wartości, tworząc odrębne prawa konstytucyjne (art. 42 ust. 1, 2 i 3, art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji), nawet w obrębie najmniejszej jednostki redakcyjnej (art. 47, art. 64 ust. 1 Konstytucji). Chociażby z tych względów nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w sprawie sygn. SK 17/00, iż uprawnienie Rzecznika Praw Obywatelskich do modyfikacji stanowiska skarżącego wyczerpuje się w „powołaniu dodatkowego ustępu w przepisie Konstytucji wskazanym przez uprawnionego”. Oczywistym jest także, że odtworzenie niektórych praw czy wolności wymaga korzystania z kilku przepisów: pełna zawartość normatywna prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyrażona jest przez

¹² Analogiczne stanowisko Trybunał zajął w orzeczeniu z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, z dnia 27 maja 2009 r., SK 53/08.

art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z dnia 13 lutego 2004 r., sygn. SK 10/03), z kolei prawo dostępu do sądu w celu ochrony konstytucyjnych wolności i praw opisywane jest przez art. 45 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 z dnia 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04).

W sprawie sygn. SK 64/03 (wyrok z dnia 22 listopada 2004 r.) Trybunał rozważał kwestię, czy wolność lub prawo konstytucyjne mogą być zrekonstruowane na podstawie kilku przepisów Konstytucji – nawet wówczas, gdy brak jest normy konstytucyjnej wyrażającej dane prawo w „dosłowny” sposób (w tym wypadku miało być to prawo radcy prawnego do zachowania tajemnicy zawodowej). Trybunał uznał, iż nie można wykluczyć sytuacji, gdy istnienie prawa lub wolności o charakterze konstytucyjnym zostałyby wyprowadzone z treści kilku przepisów Konstytucji. Za ‘materiał’ niezbędny do takiej rekonstrukcji należałoby uznać elementy normy, znajdujące się w różnych przepisach, które w sposób spójny mogą tworzyć normę skierowaną do określonego adresata. Rozproszenie wymienionych elementów nie powinno przekreślać możliwości skonstruowania normy.

W sprawie tej Trybunał dopuścił możliwość kontroli zgodności zaskarżonych norm ustawy także z innymi (niż wskazane przez skarżącego) wzorcami konstytucyjnymi, powołanymi właśnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a przydatnymi do rekonstrukcji twierzonego prawa konstytucyjnego (art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji, poza przywołanymi przez skarżących art. 2, art. 17, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 49 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji), i orzekł także na podstawie tych przepisów Konstytucji. Negatywny dla skarżących wynik postępowania w tej konkretnej sprawie (Trybunał uznał, iż prawo do zachowania tajemnicy zawodowej prawnika jest stworzone w interesie osoby korzystającej z jego usług, a nie samego radcy prawnego) nie zmienia faktu, iż przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału był przepis konstytucyjny wskazany dopiero w stanowisku Rzecznika, który pozwolił Trybunałowi na odniesienie się do problemu tajemnicy zawodowej prawnika jako elementu uczciwego procesu sądowego.

Konieczność uwzględnienia szerokiego kontekstu wskazanych wzorców konstytucyjnych znajduje także podstawy w specyficznym charakterze procesu badania zgodności aktu prawnego z Konstytucją. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że *„orzekając w sprawie zgodności aktów prawnych z Konstytucją, jest związany granicami wniosku, z uwzględnieniem pełnego kontekstu konstytucyjnego, norm funkcjonalnie powiązanych ze wskazanymi jako wzorce przepisami Konstytucji, zawierającymi normy będące podstawą kontroli z uwzględnieniem, czy nie nastąpiło naruszenie takich zasad jak zasada demokratycznego*

państwa prawnego czy zasada legalizmu” (wyroki z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, z dnia 6 listopada 2007 r. sygn. U 8/05).

Owe „normy funkcjonalnie powiązane” ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi nie zawsze są ich dopełnieniem; w wielu sprawach rozpatrywanych przez Trybunał istnieje potrzeba odwołania do wartości konkurujących. Otóż „wskazany jako wzorzec przepis Konstytucji interpretowany jest zawsze w kontekście całej Konstytucji, a nie w izolacji od jej pozostałych przepisów, a nawet z uwzględnieniem *acquis constitutionnel* (...)”. Istota kontroli konstytucyjności „w ujęciu modelowym – polega na wazeniu i ocenie dwóch wartości: naruszonej przez kwestionowaną regulację oraz stanowiącej uzasadnienie pozostawienia tej regulacji w systemie prawa.”¹³ „Regulacja konstytucyjna stanowi pewną całość normatywną. Wykładnia Konstytucji musi uwzględniać całość jej przepisów. Wiele norm ustawy zasadniczej ma charakter zasad, które mogą pozostawać ze sobą w kolizji. Ustalenie zasad swobody regulacyjnej przysługującej w danym przypadku prawodawcy wymaga niejednokrotnie podejmowania rozstrzygnięć, która zasada konstytucyjna w razie wystąpienia kolizji ma pierwszeństwo. W tym celu niezbędne jest odwołanie do wszystkich norm konstytucyjnych znajdujących się w kolizji z normą wskazaną jako podstawę kontroli”¹⁴. Dobrym przykładem takiego procesu jest wyrok z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, w którym Trybunał Konstytucyjny rozważał kolizję pomiędzy wartościami w postaci wolności prasy i innych środków masowego przekazu oraz wolności wypowiedzi (art. 14 oraz 54 ust. 1 Konstytucji – wskazanymi w *petitum* pytania prawnego) z gwarancjami ochrony godności ludzkiej i prawem do prywatności (art. 30 i 47 Konstytucji) – uznając, że art. 212 § 1 i 2 kodeksu karnego zapewniają równowagę tych norm konstytucyjnych. Normy wywodzone z art. 30 i 47 Konstytucji – pomimo, iż z przyczyn konstrukcyjnych nie mogły zostać wskazane w sentencji orzeczenia – przesądziły o jego treści.

Pozostawienie Rzecznikowi znacznej samodzielności w formułowaniu zarzutów konstytucyjnych (poprzez doprecyzowanie wzorca) pozwala zatem, po pierwsze, właściwie zrekonstruować normę konstytucyjną, po drugie, wskazać na wartości konstytucyjne, których uwzględnienie jest konieczne przy rozstrzygnięciu sprawy. Również w niniejszej sprawie Rzecznik dostrzega pewne problemy konstytucyjne, które w skardze nie zostały wystarczająco dobitnie wskazane: otóż w ocenie Rzecznika, właściwe sformułowanie zarzutów w sto-

¹³ E. Łętowska i in., *Zasada skargowości – wątpliwości i uwarunkowania...* op. cit., s. 113

¹⁴ K. Wojtyczek, *Zasada skargowości...* op. cit., s. 33

sunku do art. 555 kodeksu postępowania karnego wymaga uwzględnienia, iż prawo to jest chronione nie tylko przez art. 41 ust. 5 Konstytucji, ale także przez ogólny standard odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, wyznaczany przez art. 77 ust. 1 Konstytucji; co więcej, właśnie ten wzorzec uwydatnia problem nieuzasadnionego i nadmiernego ograniczenia prawa do odszkodowania, przysługującego w związku z bezprawnym tymczasowym aresztowaniem – poprzez możliwość porównania z pozycją innych podmiotów pokrzywdzonych bezprawną działalnością organów państwowych. W istniejącej sytuacji procesowej aktualny staje się również problem naruszenia praw majątkowych skarżącego, chronionych przez art. 64 ust. 2 Konstytucji – ocena proporcjonalności ograniczenia prawa, które przysługuje skarżącemu, możliwa jest dopiero poprzez analizę jego społeczno – gospodarczych funkcji.

Przywołanie w stanowisku Rzecznika dodatkowych wchodzących w grę problemów konstytucyjnych pozwoli na realizację zasady wyrażonej w art. 19 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

II. Uzasadnienie zarzutu niezgodności

1. Stosownie do treści art. 555 kodeksu postępowania karnego, roszczenia przewidziane w Rozdziale 58 kodeksu postępowania karnego (roszczenia o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie) przedawniają się po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, przy czym w wypadku tymczasowego aresztowania tak określony termin należy liczyć od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w razie zaś zatrzymania – od daty zwolnienia.

Z uwagi na zakres zaskarżenia przepisu art. 555 kpk, dokonanej skargą konstytucyjną, ocenie konstytucyjności podlega przewidziana w tymże przepisie norma prawna, określająca termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie w przypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania.

2. *Kontekst normatywny roszczeń z art. 552 kpk.* Roszczenia związane z bezprawnym pozbawieniem wolności przewidywał już kodeks postępowania karnego z 1928 r. (zob. art. 627 i następne kpk), roszczenie o odszkodowanie za oczywiście niezasadne tymczasowe

aresztowanie wprowadzono ustawą z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. z 1956, nr 54, poz. 243 ze zmian.); roszczenie to, choć ulegało określonym modyfikacjom, od czasu wprowadzenia go do polskiego systemu prawnego zawsze podlegało rocznemu terminowi przedawnienia (aczkolwiek odmiennie niż dzisiaj określony był początek biegu terminu przedawnienia – por. 513 § 1 kpk z 1928 r., art. 489 kpk z 1969 r.).

Do zadośćuczynienia roszczeniom z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności Polska była zobowiązana m. in. przez art. 9 ust. 5, art. 14 ust. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., art. 5 ust. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 3 Protokołu nr 7 do Konwencji. Jednak obecnie instytucja unormowana w ramach Rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego stanowi także ustawową realizację w obszarze postępowania karnego powinności normatywnych wynikających zarówno z art. 77 ust. 1, jak i z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP. W ramach Rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego następuje zatem – w zakresie wskazanym w art. 552 kpk – urzeczywistnienie na poziomie ustawy konstytucyjnego prawa do uzyskania odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej w związku z prowadzonym postępowaniem karnym.

Termin przedawnienia roszczenia przewidzianego przez art. 552 kpk oddziałuje zatem na możliwość realizacji praw konstytucyjnych: jak wskazuje w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 1 września 2006 r. w sprawie sygn. SK 14/05), instytucja przedawnienia jako taka nie jest bezpośrednim przedmiotem regulacji konstytucyjnych, jednakże konsekwencje wynikające z jej ukształtowania w systemie prawnym mogą mieć istotny wpływ na skuteczność ochrony praw podmiotowych, a wśród nich także i tych, które korzystają bezpośrednio z gwarancji konstytucyjnych.

3. *Charakter prawnego terminu z art. 555 kpk.* Zarówno w literaturze przedmiotu¹⁵, jak i w orzecznictwie¹⁶ wskazuje się, iż zawarte w ramach zaskarżonego art. 555 kpk uregulowanie usuwa wszelkie wątpliwości, istniejące na gruncie art. 489 kodeksu postępowania karnego z 1969 r., co do charakteru terminu, w jakim można skutecznie realizować roszczenie za bezprawne pozbawienie wolności. Jednoznaczna wypowiedź ustawodawcy wskazuje, iż roczny

¹⁵ Z. Gostyński. R.A. Stefański. Komentarz do art. 555 kodeksu postępowania karnego. [w:] Z. Gostyński (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Tom III, Warszawa 2004, str. 778-783, P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, str. 281-284, 296.

¹⁶ Wyroki SN z dnia 18 września 2003 r., III KK 169/03, publ. LEX nr 81202, z dnia 14 stycznia 2004 r., III KK 207/03, publ. Prok.i Pr.-wkł. 2004/9/10

termin z art. 555 kpk jest cywilnoprawnym terminem przedawnienia. Konsekwencją omawianego unormowania jest więc odpowiednie stosowanie do statuowanego terminu przepisów kodeksu cywilnego dotyczących przedawnienia roszczeń. Tak więc przedawnione roszczenie o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie nie wygasa, jednakże po upływie przewidzianego terminu ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia. Stąd też samo zgłoszenie żądania odszkodowania po terminie nie powoduje automatycznie jego oddalenia. Ma to miejsce dopiero wówczas, gdy prokurator podniesie stosowny zarzut i pod warunkiem, że podniesienie tegoż zarzutu nie zostanie uznane przez sąd w realiach sprawy za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Warto podkreślić, iż samo jednoznaczne sformułowanie art. 555 kpk, poprzez wyraźne wskazanie zdarzeń prawnych, ściśle wyznacza początek biegu terminu przedawnienia roszczenia. Tak więc brzmienie omawianego przepisu nakazuje liczyć termin przedawnienia roszczeń w wynikających z oczywiście niesłusznego tymczasowego aresztowania, od daty uprawomocnienia się właściwego orzeczenia niezależnie od tego, czy osoba uprawniona została w ogóle powiadomiona o zdarzeniu. Sama zaś kwestia doręczenia orzeczenia uprawnionemu do odszkodowania może rzutować na ocenę słuszności (zasadności) zarzutu przedawnienia w świetle zasad współżycia społecznego.¹⁷

4. *Relacja pomiędzy art. 7, art. 77 ust. 1 oraz art. 41 ust. 5 Konstytucji.* W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, normatywne ukształtowanie art. 555 kpk skutkuje nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, które to prawo gwarantowane jest przez art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja w art. 41 ust. 5 przyznaje także prawo do odszkodowania tym osobom, które w sposób bezprawny zostały pozbawione wolności – w tym także osobom bezprawnie aresztowanym; należy zatem uznać, że norma art. 555 kpk narusza równocześnie art. 41 ust. 5 Konstytucji RP.

Prawo do wynagrodzenia szkody, gwarantowane przez art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, nie wyczerpuje się w istnieniu określonego prawa majątkowego o charakterze odszkodowawczym: „*Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji nie oznacza li-tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone*

¹⁷ P. Hofmański. E. Sadzik. K. Zgryzek. *Kodeks postępowania karnego*. Komentarz do artykułów 468-682. Tom III, Warszawa. 2007, str. 401).

przez władzę publiczną, uregulowanej w k.c. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne” (wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02). W wyroku tym wskazano także na związek pomiędzy art. 77 ust. 1 a art. 7 Konstytucji, który wprowadza zasadę, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten nie rodzi wprowadzie po stronie jednostek prawa podmiotowego "do władzy publicznej działającej tylko zgodnie z prawem", gdyż byłoby to nierealne. Jednakże pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek błędów czy pomyłek organów władzy nie będzie obciążał poszkodowanego. *Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), ale także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (...) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa - o czym mowa w art. 7 Konstytucji. (...) Ujęcie takie odpowiada tendencjom współczesnego rozwoju konstytucjonalizmu i prawa publicznego, które zmierzają do coraz skuteczniejszej ochrony jednostki wobec naruszeń prawa przez władzę publiczną* (pkt 4.10 i 4.11 uzasadnienia orzeczenia).

Również w wyroku z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, Trybunał podkreślił, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie da się sprowadzić jedynie do samej proklamacji idei odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Zakotwiczone w nim zostały – na poziomie konstytucyjnym – elementy statusu jednostki poszkodowanej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Sens omawianego przepisu wyraża się w przeniesieniu ciężaru dolegliwości (alokacja ryzyka) związanej z wadliwym działaniem władzy publicznej z poszkodowanej jednostki na państwo (pkt III 4.4 uzasadnienia orzeczenia).

Podsumowując: art. 77 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo, które jest „czymś więcej” niż roszczeniem majątkowym wobec podmiotu publicznego – zabezpiecza ono jednostkę przed bezprawnym działaniem władzy publicznej.

Z tych właśnie względów w swoim orzecznictwie Trybunał wskazywał na wyjątkowość sytuacji, w których prawo z art. 77 ust. 1 Konstytucji może doznać ograniczeń: w wyroku z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05 (oceniającym *nota bene* ograniczenie tego prawa w postaci przedawnienia) podkreślono, iż konstytucyjne gwarancje odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej wykluczają dowolność w kształtowaniu – na poziomie ustawy – zakresu tej odpowiedzialności. Samo istnienie normy konstytucyjnej zakłada bowiem, że ma to być odpowiedzialność realna, dająca się urzeczywistnić i nie może

przybierać charakteru pozornego. „Regułą powinno być więc kształtowanie odpowiedzialności władzy publicznej w oparciu o ogólny standard odpowiedzialności odszkodowawczej, ochronny dla poszkodowanego i zgodny z zasadą pełnego odszkodowania, a wyjątkiem - zawsze dostatecznie mocno uzasadnionym w wartościach konstytucyjnych - czynienie odstępstw w tym zakresie. Bez wątpienia istnieją też sfery działalności władzy publicznej, w ramach których ze względu na rodzaj chronionych interesów osób poszkodowanych - z jednej strony, oraz charakter działań sprawczych - z drugiej strony, gwarancje odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej powinny doznawać silniejszej ochrony, a już na pewno ze szczególną ostrożnością należy podchodzić do wszelkich prób limitowania takiej odpowiedzialności”.

Trybunał wskazał jednocześnie owe „sfery działalności władzy publicznej” w których wyjątkowo ostrożnie należy stosować ograniczenia prawa do odszkodowania: „Z całą pewnością celowe jest wprowadzenie silniejszej ochrony poszkodowanego, przed działaniem tych struktur władzy publicznej, które są oparte na podporządkowaniu, przymusie, silnej hierarchizacji, zakładają nieraz daleko idące ograniczenie osobistej wolności osób takim strukturom podporządkowanym. (...) Wskazane względy przemawiają więc za tym, aby gwarancje odpowiedzialności władzy publicznej w tej sferze jej aktywności uzyskiwały możliwie najpełniejsze urzeczywistnienie” (pkt 4.1 uzasadnienia orzeczenia).

Uwagi te, poczynione przez Trybunał na tle funkcjonowania struktur wojskowych, są tym bardziej aktualne na gruncie stosowania przez Państwo środka polityki karnej w postaci pozbawienia wolności. Ten aspekt działalności organów państwowych był analizowany w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09: „Trybunał uznaje, że ustrojodawca wprowadził w art. 41 ust. 5 Konstytucji oddzielne wobec art. 77 ust. 1 Konstytucji uregulowanie, aby podkreślić konieczność ponoszenia przez Państwo odpowiedzialności odszkodowawczej za przypadki bezprawnego pozbawienia wolności. Trybunał zauważa, iż podobne rozwiązanie przyjęli twórcy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (...), której art. 5 ust. 5 gwarantuje, że ‘Każdy, kto został pokrzywdzony przez niezgodne z treścią tego artykułu zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo do odszkodowania’. W tym kontekście Trybunał podkreśla, że wolność osobista człowieka jest jednym z kilku jego najbardziej fundamentalnych praw; jest silnie powiązana z prawem do bezpieczeństwa osobistego (zob. art. 5 ust. 1 in fine EKPC). Obie te wartości gwarantują wolność każdego od arbitralności organów władz publicznych, chronią każdego od strachu przed własnym państwem, w tym także przed motywowanym politycznie pozbawieniem wol-

ności w jakiegokolwiek formie. Ranga dobra, którego naruszenie zobowiązuje władzę publiczną do rekompensaty na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji, jest szczególnie wysoka. Ta konstatacja ma znaczenie z punktu widzenia oceny zachowania proporcjonalności przez ustawodawcę zwykłego, kształtującego zasady i ograniczenia odszkodowania za konsekwencje naruszenia wolności w porównaniu do naruszenia praw majątkowych – w obu wypadkach bezprawnym zachowaniem władzy publicznej” (pkt 4.2.2.4 oraz 4.2.2.5 uzasadnienia orzeczenia).

Podsumowując powyższe uwagi Trybunał wskazał, że (pkt 4.2.2.6 i 4.2.2.7):

- skoro art. 41 Konstytucji chroni na poziomie konstytucyjnym wolność osobistą, a art. 41 ust. 5 Konstytucji przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za jej bezprawne pozbawienie, to w tym zakresie art. 41 ust. 5 Konstytucji jest samodzielny (niezależny od art. 77 ust. 1 Konstytucji) źródłem prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów władzy publicznej,
- z uwagi na (podkreśloną w Konstytucji) wagę wartości w postaci wolności osobistej jednostki, a także ze względu na to, że bezprawne pozbawienie wolności zawsze skutkuje krzywdą, swoboda ustawodawcy do ograniczania kompensaty na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji jest w istotnym zakresie węższa niż na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał uznał jednak, że wprowadzenie ograniczenia prawa do odszkodowania jest na gruncie art. 41 ust. 5 Konstytucji dopuszczalne. Ograniczenie to podlega jednak, ze względu na charakter chronionego dobra (wolności osobistej), szczególnie restrykcyjnej kontroli. Ustawodawca powinien – z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji – przedstawić konkretne powody czyniące koniecznym ustawowe ograniczenie tego prawa.

5. Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.
Ocena, czy ograniczenie konstytucyjnego prawa do odszkodowania spełnia wymogi z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w pierwszym rzędzie wymaga ustalenia, czy ograniczenie to nastąpiło w drodze ustawy (co w przypadku art. 555 kpk jest oczywiste), następnie, czy realizuje wartość wskazaną w art. 31 ust. 3 (tj. czy zostało wprowadzone w celu ochrony porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób), oraz czy jest konieczne dla realizacji tej wartości.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP stwierdza także w zdaniu drugim, iż wprowadzone ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw.

Jak była o tym mowa na wstępie, instytucja przedawnienia roszczeń jako taka nie jest bezpośrednim przedmiotem regulacji konstytucyjnych – niemniej jednak należy ją postrzegać jako granicę czasową praw podmiotowych, a wśród nich także i tych, które korzystają bezpośrednio z gwarancji konstytucyjnych. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w aksjologicznym uzasadnieniu przedawnienia przeważają racje o charakterze publicznym – wprawdzie przedawnienie pełni funkcję mobilizacji wierzyciela, aby występował z roszczeniami w stosownym czasie, jednak napiętnowanie opieszałości wierzyciela nie jest samo w sobie celem tej instytucji. Skoro konstrukcja prawa podmiotowego wierzyciela opiera się na możliwości, a nie obowiązku korzystania z uprawnień, a istotą tego prawa jest udzielana przez państwo ochrona, instytucja przedawnienia stanowi niewątpliwie wyjątek w systemie ochrony praw podmiotowych. Ten wyjątek legitymizują właśnie określone funkcje publiczne.¹⁸

Funkcjonując jako ograniczenie praw podmiotowych, instytucja przedawnienia pełni jednak doniosłą rolę w obrocie prawnym: przede wszystkim zwraca się uwagę na problemy natury dowodowej w wykazaniu zasadności roszczenia po znacznym upływie czasu. Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego – na podstawie coraz mniej pewnych dowodów – napotyka znaczne trudności. To z kolei stwarza ryzyko nietrafności rozstrzygnięć sądowych, co jest nie do pogodzenia z założeniem prawidłowego wymiaru sprawiedliwości.

Trudności dowodowe nie tłumaczą jednak np. przedawnienia roszczeń stwierdzonych prawomocnym wyrokiem sądowym (art. 125 kc). Tutaj uwydatnia się inna funkcja instytucji przedawnienia, a mianowicie stabilizacja obrotu prawnego, polegająca na uzgodnieniu sytuacji prawnej z długotrwałymi stanami faktycznymi. Bardzo istotną funkcją instytucji przedawnienia roszczeń majątkowych jest więc zwiększenie pewności i bezpieczeństwa obrotu poprzez eliminację narastającego wraz z upływem czasu stanu niepewności i napięcia w stosunkach cywilnoprawnych.¹⁹

Podsumowując: instytucja przedawnienia służy zapewnieniu pewności obrotu i realizacji postulatu, aby stan prawny pozostawał w zgodności ze stanem rzeczywistym. Ustawodawca stara się eliminować sytuacje, które umożliwiałyby istnienie trwałych i nierozwiązywalnych stosunków prawnych między pewnymi podmiotami (por. powołany wyżej wyrok w sprawie sygn. SK 14/05). Tak określone cele przedawnienia pozwalają zatem na uznanie, że instytucja ta – w ogólności – służy realizacji wartości w postaci porządku publicznego –

¹⁸ B. Kordasiewicz, [w:] Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne - część ogólna*, t. 2, Warszawa 2002, s. 539 – 541.

¹⁹ T. Pałdyna. *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa. 2010, str. 81-85.

którą art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje jako jedną z przesłanek ograniczenia praw konstytucyjnych.

Za każdym razem, gdy w grę wchodzi wydatkowanie określonych sum ze środków publicznych, należy rozważyć także wpływ określonej regulacji na równowagę budżetową państwa – jako istotnego elementu porządku publicznego. Jest ona niewątpliwie wartością chronioną konstytucyjnie – od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów (zob. wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, pkt III.1.). Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, że pomimo iż państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, to nie może ignorować faktu, że musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (tamże).

Tak więc należy przyjąć, że celem art. 555 kpk jest realizacja wartości w postaci porządku publicznego, którego ochrona wymaga stabilności obrotu prawnego oraz zachowania równowagi budżetowej państwa.

Jednak, jak była o tym mowa wyżej, dla stwierdzenia, że spełnione zostały przesłanki z art. 31 ust. 3 konieczne jest także ustalenie, czy ograniczenie prawa „jest konieczne w demokratycznym państwie”; następuje ono poprzez poddanie zaskarżonej normy tzw. testowi proporcjonalności, który sprowadza się do odpowiedzi na pytania:

- 1) czy y kwestionowana regulacja jest przydatna do osiągnięcia zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności);
- 2) czy y regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności);
- 3) czy y efekty wprowadzenia regulacji pozostają w proporcji do ciężarów (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*).

Należy uznać, że w przypadku badanego art. 555 kpk odpowiedź na pytanie pierwsze jest pozytywna: ograniczenie czasowe możliwości realizacji roszczenia z tytułu niesłusznego tymczasowego aresztowania jest przydatne dla stabilizacji stosunków prawnych. Jeśli przyjmiemy, że stan niepewności i napięcia w stosunkach prawnych, wywołany przez bezprawne tymczasowe aresztowanie, eliminowany jest dopiero przez realizację roszczeń lub ich przedawnienie, to mechanizm przyspieszający wystąpienie owych zdarzeń jest racjonalny. Analogicznie, korzyści budżetowe są oczywiste, gdy spodziewany wydatek Skarbu Pań-

stwa nie nastąpi na skutek przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Dlatego nie budzi większych wątpliwości pogląd, że kwestionowana norma jest przydatna dla realizacji wartości w postaci porządku publicznego.

Jednak w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowana norma nie przechodzi testu konieczności ograniczenia; nakłada także ciężary nieproporcjonalnie duże w stosunku do uzyskiwanych efektów.

Otóż ustalenie, czy kwestionowana norma spełnia kryterium konieczności, można przeprowadzić poprzez odpowiedź na pytanie: czy porządek publiczny będzie zagrożony, jeśli art. 555 kpk zostanie usunięty z porządku prawnego, a przedawnienie roszczeń z tytułu bezprawnego tymczasowego aresztowania będzie następowało na zasadach przewidzianych dla innych roszczeń deliktowych? Odpowiedź na to pytanie musi być negatywna: nie sposób chociażby twierdzić, że po upływie roku od daty orzeczenia stwierdzającego niesłuszność tymczasowego aresztowania trudności dowodowe w wykazaniu roszczenia zwiększają się do tego stopnia, iż ryzyko nietrafnego rozstrzygnięcia sądowego staje się rzeczywiście poważne. Kluczowa przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej – bezprawność działania władzy publicznej – jest ustalona poprzez treść prawomocnego wyroku sądowego; z kolei trudno uznać, iż co do zasady po upływie terminu wskazanego w art. 555 kpk niemożliwe staje się wykazanie innych okoliczności podlegających udowodnieniu (np. zakresu doznanej krzywdy).

Równie wątpliwe wydaje się stwierdzenie, że w przypadku zobowiązań wynikających z niesłusznego tymczasowego aresztowania zachodzi wyjątkowo pilna potrzeba stabilizacji sytuacji prawnej stron stosunku prawnego, a zastosowanie dłuższego terminu przedawnienia podważy pewność obrotu i wykreuje trwały stan niepewności w stosunkach cywilnoprawnych. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, ogólny termin przedawnienia roszczeń deliktowych, wprowadzany przez art. 442¹ kodeksu cywilnego, w wystarczającym stopniu wydaje się zabezpieczać stabilność obrotu prawnego; przepis ten – zwłaszcza po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz. U. nr 80, poz. 538) – przechodzi z powodzeniem test proporcjonalności. Zastosowanie terminu krótszego, przewidzianego przez art. 555 kpk, nie jest zatem konieczne.

Analogiczne argumenty można wskazać przy analizie tego elementu porządku publicznego, który wiąże się z zachowaniem równowagi budżetowej państwa. Otóż w przypadku stosowania takiej przesłanki ograniczenia prawa konstytucyjnego ustawodawca powinien w prawidłowy sposób uzasadnić niezbędność wprowadzenia ograniczenia; zagro-

zenie dla równowagi budżetowej państwa nie może mieć charakteru zupełnie hipotetycznego (por. wyrok w sprawie sygn. P 21/09, pkt. 5.2.5.1 – aczkolwiek w tej sprawie Trybunał potraktował hipotetyczność zagrożenia jako naruszenie zasady proporcjonalności *sensu stricto*). Innymi słowy: aby wykazać, że zachodzi potrzeba ograniczenia prawa konstytucyjnego z uwagi na konieczność zapewnienia równowagi budżetowej, ustawodawca powinien udowodnić, że w przypadku braku ograniczenia nastąpi realne zagrożenie tej równowagi. Nie wystarczy samo powołanie się na interesy fiskalne państwa. Nie można bowiem wykluczyć, że wydatki na realizację określonego prawa konstytucyjnego w skali budżetu państwa mają charakter symboliczny; dowód na tezę przeciwną obciąża ustawodawcę. Tylko w przypadku wykazania realności zagrożenia finansów publicznych można stwierdzić, że ograniczenie prawa konstytucyjnego jest konieczne z uwagi na potrzebę ochrony porządku publicznego – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy w tym miejscu przypomnieć powołany wyżej pogląd Trybunału, wyrażony w sprawie o sygn. P 20/02, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi „*środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (...) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa - o czym mowa w art. 7 Konstytucji*”. Z tym większą ostrożnością należy podchodzić do ograniczenia prawa – zwłaszcza tego gwarantowanego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji – w imię dbałości o finanse publiczne Państwa. Należyta dbałość organów państwowych o równowagę budżetową powinna przejawiać się w tym wypadku poprzez realizację art. 7 Konstytucji RP, a nie poprzez nadmierne ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa.

Kwestionowana norma nie przechodzi także testu proporcjonalności *sensu stricto*; po pierwsze, warto przypomnieć, iż treść prawa, które przysługuje pokrzywdzonemu na mocy art. 552 kpk – co aktualne jest w przypadku większości praw podmiotowych – polega na uprawnieniu, a nie na obowiązku czynienia użytku ze swoich roszczeń. Jako odstępstwo od nakazu ochrony praw podmiotowych, ustawowa regulacja przedawnienia powinna realizować postulat wstrzemięźliwości. Należy zatem „odwrócić” argument, przywołany przez Marszałka Sejmu w stanowisku z dnia 12 stycznia 2011 r. (str. 18 – 21), który wykazuje, że przewidziany przez art. 555 kpk roczny termin przedawnienia nie jest „zbyt krótki”, aby należycie dbający o swoje interesy pokrzywdzony wystąpił na drogę sądową: jeśli zaś termin ten zostanie przekroczony z ważnego powodu, sąd zawsze może nie uwzględnić zarzutu przedawnienia. Tymczasem właściwe postawienie problemu konstytucyjnego wiąże

się z odpowiedzią na pytanie, czy ustawodawca wskazał wystarczająco ważny powód, aby termin przedawnienia skracać.

Wydaje się wszakże, że tak częsta potrzeba odwołania się do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego, obserwowana w orzecznictwie sądowym na tle oceny zarzutu przedawnienia roszczenia z art. 552 kpk – o czym świadczą także rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, przywoływane w stanowisku Marszałka Sejmu²⁰ – może wskazywać na to, że funkcjonujący w obrocie prawnym termin przedawnienia jest zbyt krótki; ta okoliczność niejako „zmusza” sądy do bardzo liberalnej (rozszerzającej) wykładni art. 5 kodeksu cywilnego, gdyż jest to jedyny sposób zadośćuczynienia słusznym roszczeniom pokrzywdzonego.

Równocześnie jednak sama możliwość powołania się przez pokrzywdzonego na art. 5 kc, regulację z założenia stosowaną wyjątkowo, nie jest wystarczającą gwarancją ochrony prawa do odszkodowania. Podstawowym motywem, który – jak wynika z uzasadnienia orzeczenia z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie sygn. SK 8/03 – przekonał Trybunał Konstytucyjny o proporcjonalności (badanego w tej sprawie) rocznego terminu dla przedawnienia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa, była powszechna niemożność skorzystania przez obywatela z prawa do sądu z przyczyn natury ogólnej, nawiązujących do stosunków politycznych panujących w PRL, która powodowała skutki zbliżone do stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości (por. uchwałę SN z 11 października 1996 r., sygn. III CZP 76/96). Analogiczne argumenty trudno stosować obecnie, przy ocenie indywidualnych przypadków przedawnienia na gruncie art. 5 kc.

Należy także wskazać, że w niniejszej sprawie zarzut stawiany zaskarżonej normie nie dotyczy naruszenia istoty prawa z art. 77 ust. 1 Konstytucji – taka sytuacja miałaby miejsce właśnie wówczas, gdyby należycie dbający o swoje interesy pokrzywdzony, występujący na drogę sądową, nie miał szans na realizację swoich słusznym roszczeń (w sytuacji, gdyby termin przedawnienia roszczenia był rażąco krótki). Zarówno skarżący, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich wskazują natomiast, iż termin ten stanowi nadmierne i niepotrzebne ograniczenie prawa podmiotowego. Jednak nie można wykluczyć, że w niektórych wypadkach regulacja art. 555 kodeksu postępowania karnego prowadzi do praktycznego braku możliwości realizacji konstytucyjnie chronionego prawa z przyczyn zupełnie niezależnych od uprawnionego podmiotu – np. wówczas, gdy szkoda spowodowana bezprawnym pozba-

²⁰ a także – dodatkowo – orzeczenia SN z dnia 5 września 1995 r., WZ 141/95, z dnia 7 listopada 2001 r., III KKN 137/01, wyrok SA w Warszawie z dnia 17 lutego 2004 r., II AKa 604/03, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 lipca 2001 r., II AKa 100/01.

wieniem wolności (np. głęboki uraz psychiczny) ujawnia się po upływie wyznaczonego tymże przepisem okresu dochodzenia prawa (por. wyroki TK z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08; z dnia 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05 – w żadnej z tych spraw Trybunał nie uznał art. 5 kc za wystarczającą gwarancję ochrony prawa).

Po drugie: dla oceny, czy art. 555 kpk zachowuje proporcje pomiędzy nakładanymi na jednostkę ciężarami a uzyskiwanymi efektami regulacji kluczowy pozostaje sam charakter limitowanego prawa: ograniczenie praw konstytucyjnych z art. 41 ust. 5 oraz art. 77 ust. 1 jest jednocześnie ograniczeniem ich funkcji gwarancyjnych wobec art. 41 ust. 1 (ochrona wolności jednostki) oraz art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu). Nie sposób tymczasem twierdzić, że art. 555 kpk realizuje potrzeby porządku publicznego w tak istotnym zakresie, że uzyskana korzyść przewyższa powołane wyżej wartości. *„Poziom swobody ustawodawcy w kształtowaniu mechanizmu przedawnienia jest tu (...) ograniczony przez podkreśloną wyżej funkcję gwarancyjną rozwiązania z art. 77 ust. 1 Konstytucji”* (wyrok w sprawie SK 14/05).

Oceniając zachowanie zasady proporcjonalności, nie można także pomijać historycznej genezy kwestionowanej regulacji: otóż, jak była o tym mowa wyżej, roczny termin przedawnienia roszczeń z tytułu bezprawnego tymczasowego aresztowania został wprowadzony do porządku prawnego (wraz z samym roszczeniem) przez nowelizację kodeksu postępowania karnego z 1928 r., zmienionego przez art. 9 pkt 5 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. nr 54, poz. 243) z dniem 28 listopada 1956 r.; regulacja ta została w zasadzie powtórzona przez art. 489 kpk z 1969 r., a następnie przez art. 555 kodeksu z 1997 r.; wyjątkowo krótki termin przedawnienia roszczenia funkcjonuje więc w obrocie prawnym od ponad 50 lat, niezależnie od zmian kontekstu konstytucyjnego i podwyższenia standardu zarówno w zakresie ochrony wolności osobistej człowieka, jak i odpowiedzialności władzy publicznej.

Podsumowując: ustawodawca poprzez zaskarżony przepis wprowadził ograniczenie, które nie znajduje uzasadnienia ani w przesłankach aksjologicznych, ani też w jurydycznej naturze instytucji przedawnienia. Należy wyraźnie podkreślić, iż brak jest dostatecznego uzasadnienia dla wprowadzenia krótszego terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego akurat w sytuacji, gdy szkoda jest wynikiem działania organów państwa w ramach postępowania karnego, gdzie bezprawna ingerencja władzy publicznej może dotyczyć podstawowych wartości chronionych Konstytucją RP. Ustawodawca naruszył więc ramy

wyznaczające granice ochrony konstytucyjnej prawa podmiotowego, które podlega szczególnej (wzmocnionej) ochronie na gruncie Ustawy Zasadniczej.

Stąd też zaskarżony przepis kodeksu postępowania karnego, w zakresie dotyczącym przedawnienia roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

6. *Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.* Jak była o tym mowa wyżej, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich owa nieproporcjonalność ograniczenia prawa do odszkodowania uwidacznia się w sposób szczególnie jaskrawy wówczas, gdy porównamy zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa na tle innych regulacji – właśnie w aspekcie reguły przedawnienia roszczeń.

Konstytucyjna zasada odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wadliwe działanie władzy publicznej w sferze orzeczniczej realizowana jest przede wszystkim przez art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego. Zgodnie z tą regulacją – znajdującą zastosowanie wówczas, gdy nie istnieje w tym zakresie regulacja szczególna – jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem (odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą). Owa generalna zasada znajduje zastosowanie do szkody wyrządzonej prawomocnymi orzeczeniami sądów powszechnych, które zapadają w trybie przewidzianym przez kodeks postępowania cywilnego (orzeczenia sądów cywilnych, pracy, rodzinnych, gospodarczych), a także do szkody wyrządzonej przez prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego. Artykuł 417¹ § 2 kc stanowi również podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niektóre orzeczenia sądów karnych (o czym niżej), a także przez niezgodną z prawem ostateczną decyzję administracyjną (jednak co do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r. właściwą podstawą będzie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 kodeksu postępowania administracyjnego, zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10, publ. Biul. SN z 2011 r., nr 3, poz. 12).

Zgodnie z art. 421 kodeksu cywilnego, przepisów art. 417, art. 417¹ i art. 417² kodeksu nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych. W systemie prawnym istnieją

równoległe odrębne unormowania odpowiedzialności Skarbu Państwa, w tym także regulujące wynagrodzenie szkody spowodowanej wadliwym orzeczeniem: do takich należą np. przepisy ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. nr 34, poz. 149 ze zmian.), a także omawiane obecnie regulacje Rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego.

Właśnie w ramach Rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego następuje urzeczywistnienie na poziomie ustawy konstytucyjnego prawa do uzyskania odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej w związku z prowadzonym postępowaniem karnym – w zakresie niesłusznego skazania, zastosowania środka zabezpieczającego oraz niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania i zatrzymania. Do najbardziej istotnych różnic pomiędzy regulacjami odpowiedzialności Skarbu Państwa na tle obu kodeksów należy właśnie odmienne określenie terminu przedawnienia roszczeń. Otóż osoba pokrzywdzona wadliwym orzeczeniem sądu cywilnego bądź administracyjnego może dochodzić roszczeń w terminach określonych w art. 442¹ kc: w świetle tego przepisu jest zasadą, że 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. Przepis ten przesuwają moment upływu terminu przedawnienia jeszcze dalej w sytuacji, gdy źródłem szkody jest występki bądź zbrodnie, czyli np. uzyskanie wyroku za pomocą przestępstwa (zob. art. 403 § 1 pkt 2 kpc, art. 442¹ § 2 kc). Co więcej, ów dłuższy termin przedawnienia roszczeń dotyczy także osób, które dochodzą odszkodowania za uszczerbek wywołany przez niezgodne z prawem orzeczenie sądu karnego, które nie mieści się w dyspozycji art. 552 kpk: i tak np. nieprawidłowe zastosowanie środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie (np. dozoru, poręczenia majątkowego, zawieszenia oskarżonego w czynnościach służbowych, zakazu prowadzenia pojazdów) kreuje roszczenia, których zarówno natura, jak i tryb dochodzenia mają charakter cywilny (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2004 r., sygn. II KK 78/04, publ. LEX nr 141362); w konsekwencji, roszczenia te przedawniają się w terminie wskazanym w art. 442¹ kc. Również niewłaściwe wykonanie kary pozbawienia wolności bądź tymczasowego aresztowania (legalnie zastosowanych) skutkuje cywilnoprawną odpowiedzialnością Skarbu Państwa, na warunkach określonych przez kodeks cywilny (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28

lutego 2008 r., sygn. V CSK 431/06, publ. OSNC z 2008 r., nr 1, poz. 13). Z kolei roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r. przedawniają się na zasadach określonych w art. 160 § 6 kpa, czyli z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca niezgodność z prawem decyzji (zob. powołaną wyżej uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10). W przypadku wszystkich tych roszczeń pozycja wierzyciela – w zakresie upływu terminu przedawnienia – jest znacznie korzystniejsza niż pozycja osoby dochodzącej odszkodowania lub zadośćuczynienia za oczywiście niesłuszne tymczasowe aresztowanie.

Na poziome 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.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, pojęcie "władzy publicznej" w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W tym samym orzeczeniu Trybunał wskazał jednocześnie, że odpowiedzialność władzy publicznej za działanie w sferze orzeczniczej może zostać uregulowana w sposób szczególny (zob. też wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, pkt. 5.3): art. 77 ust. 1 Konstytucji nie powinien być rozumiany w ten sposób, iż stanowi on podstawę dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub kontroli sądowej. Przede wszystkim konieczne jest stworzenie trybu, w jakim następuje ustalenie niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, a więc ustalenia przesłanki z art. 77 ust. 1 Konstytucji: w polskim systemie prawnym prawomocne, władcze rozstrzygnięcie organu korzysta bowiem z domniemania legalności. Po drugie, w orzecznictwie Sądu Najwyższego istnieje także pogląd, iż – z uwagi na specyfikę wykonywania władzy sądowniczej – odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa wymaga pewnej stratyfikacji (stopniowości): *„mimo braku wyraźnych podstaw normatywnych, niezgodność (orzeczenia) z prawem rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty, tylko bowiem w takim przypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy bezprawności”* (wyrok z

dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, publ. Biul. SN 2006/11/16, wyrok z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. II CNP 87/08, publ. LEX nr 584725, postanowienie z dnia 28 marca 2007 r., II CNP 124/06, publ. LEX nr 457765, i powołane tam orzecznictwo). Również odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa za wadliwe orzeczenia administracyjne ograniczona jest do sytuacji, gdy decyzje są obciążone (kwalifikowanymi) wadami decydującymi o bezwzględnej nieważności aktu indywidualnego, bądź postępowanie, w którym je wydano, nie może się ostać, jako obarczone nienaprawialnymi błędami. W doktrynie prawa administracyjnego tego rodzaju wadliwości są oceniane jako wyjątkowo rażące i naganne (zob. wyrok TK w sprawie sygn. K 20/02, pkt 5.1, 5.3). Kwestia dopuszczalności takiego zaostżenia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP będzie badana przez Trybunał w ramach rozpoznania skarg konstytucyjnych w sprawach sygn. SK 4/11 oraz SK 6/11.

Innymi słowy: nie budzi wątpliwości, iż w grupie podmiotów pokrzywdzonych działaniami władzy publicznej można wyróżnić grupę, która doznała szkody na skutek działania Państwa w sferze orzeczniczej: dla tych podmiotów ustawodawca mógł przewidzieć odmienny tryb dochodzenia roszczeń, prawdopodobnie możliwa była także modyfikacja przesłanek odpowiedzialności w stosunku do zasad ogólnych, wskazanych w art. 417 kc. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, takie zróżnicowanie na tle art. 77 ust. 1 nie powinno być postrzegane jako arbitralne.

Jednocześnie te podmioty, które doznały szkody na skutek działań orzecznich organów władzy, stanowią grupę odznaczającą się określoną cechą relewantną – powstaje zatem pytanie o dopuszczalność (dalszego) zróżnicowania w ramach tej kategorii podmiotów.

Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02, pkt. 5.1), w odniesieniu do szczególnego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne, *„konstytucjonalizacja zasady art. 77 ust. 1 spowodowała, że system, jaki tworzą łącznie ta właśnie zasada i jej dalsza operacjonalizacja (rozmiar szkody, charakter bezprawności, tryb dochodzenia itd.) w wielu przepisach różnych ustaw zwykłych, musi być poddany ocenie z punktu widzenia zasad konstytucyjnych. (...) Historycznie rzecz biorąc wyodrębnienie tych hipotez nastąpiło po to, aby z nimi związać specyficzne (ograniczone) skutki odszkodowawcze, które dla innych wypadków bezprawnego wyrządzenia szkody są regulowane w kc. (...). Obecnie jednak (inaczej, niż przed konstytucjonalizacją zasady art. 77 ust. 1 Konstytucji) za legitymizacją tego wyodrębnienia nie może już przemawiać argument, iż ustawodawca zwykły użył tu techniki *lex specialis*.*

Można nią bowiem posługiwać się tylko wobec aktów hierarchicznie równorzędnych. Skoro więc wprowadzenie do Konstytucji art. 77 ust. 1 oznacza z jednej strony wprowadzenie zasady rekompensaty szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną, a z drugiej strony - konstytucjonalizację istniejącego w momencie uchwalenia Konstytucji mechanizmu naprawiania szkód (...) - wówczas nieuchronna staje się konieczność oceny na szczeblu konstytucyjnym i z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, czy inne, istniejące w ustawodawstwie zwykłym, mechanizmy reparacji szkód wyrządzonych bezprawnym działaniem władzy państwowej - pozostają ze sobą w konstytucyjnie wymaganej harmonii”.

Analogicznie należy rozważyć, czy odrębna regulacja odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe orzeczenia sądów karnych wydane w sytuacjach opisanych w art. 552 kpk – a ściślej, mniej korzystne uregulowanie tej odpowiedzialności – „pozostaje w konstytucyjnie wymaganej harmonii” z innymi regulacjami ustawowymi, przewidzianymi przez art. 442¹ kc czy też art. 160 § 6 kpa.

Jest pewnym paradoksem, że – w perspektywie historycznej – podstawowym znaczeniem odrębnej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej za niesłuszne skazanie, aresztowanie lub zatrzymanie było wykazanie wyjątkowości tego przypadku odpowiedzialności Państwa w czasie, w którym jako regułę przyjmowano nieodpowiedzialność Państwa za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej²¹; normy przewidziane przez Rozdział 58 kpk (poprzednio: Rozdział 50 kodeksu postępowania karnego z 1969 r.), a także np. art. 160 kpa, stanowiły bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 418 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za wadliwe orzeczenie tylko wtedy, gdy przy wydaniu orzeczenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Oczywistym jest, że regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwe orzeczenie, przewidziana przez kodeks postępowania karnego, była korzystniejsza od zasady ogólnej, przewidzianej przez art. 418 kc, która wymagała wykazania tzw. kwalifikowanej winy funkcjonariusza. Jednak obecnie, po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. oraz stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 418 kc (wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00) okazuje się, że ów odrębny mechanizm odpowiedzialności, przewidziany przez Rozdział 58 kpk, zawiera regulacje mniej korzystne dla pokrzywdzonego niż te zawarte aktual-

²¹ Zbigniew Banaszczyk, [w:] Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego, Tom 6, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 861

nie w kodeksie cywilnym. Należy zatem skonfrontować tę szczególną regulację art. 555 kpk (w zakresie przedmiotowym wskazanym w skardze) z obecnymi standardami konstytucyjnymi, w tym z zasadą równego traktowania przez władze publiczne, przewidzianą przez art. 32 Konstytucji RP.

Jak wielokrotnie wskazywał w swym orzecznictwie Trybunał, jeżeli różnicuje się podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to wprowadza się odstępstwo od zasady równości. Jednak nie każde takie odstępstwo prowadzi do naruszenia art. 32 Konstytucji. Zróżnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wśród wielu: wyrok z 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08).

Odnosząc się do przesłanek zróżnicowania podmiotów, które zostały pokrzywdzone orzeczniczą działalnością władzy publicznej, należy stwierdzić, że test dopuszczalności zróżnicowań w odniesieniu do zaskarżonej regulacji wypada negatywnie: jeśli celem regulacji z art. 555 kpk jest mobilizacja wierzyciela do niezwłocznej realizacji swoich roszczeń, a także sprawne rozstrzygnięcie o konsekwencjach niektórych wadliwości postępowania karnego, to nie sposób wskazać, aby wartości te miały zasadniczo inne znaczenie niż te aktualne w przypadku osób pokrzywdzonych wadliwą decyzją administracyjną, orzeczeniem sądu cywilnego, sądu administracyjnego, bądź także karnego (wydanego np. w zakresie stosowania innego niż tymczasowe aresztowanie środka zapobiegawczego).

Nie zostaje zatem spełniona nawet pierwsza przesłanka dopuszczalnego zróżnicowania, a mianowicie, jego racjonalność. O ile bowiem sam cel wprowadzenia ograniczeń czasowych dochodzenia roszczeń z art. 77 ust. 1 Konstytucji może pozostawać racjonalny, pod warunkiem zachowania zasady proporcjonalności (mobilizacja wierzyciela, sprawne rozstrzygnięcie o roszczeniu odszkodowawczym), to nie sposób racjonalnie wyjaśnić istniejącego zróżnicowania poszczególnych podmiotów w zależności od okoliczności, jakiego rodzaju orzeczenie jest źródłem szkody. Trudno bowiem o zasadne różnicowanie czasowej możliwości ubiegania się o odszkodowanie tylko z tego powodu, że szkoda została wyrzą-

dzona w ściśle określonych ramach przedmiotowych, tj. w zakresie realizowania przez państwo polityki kryminalnej w ramach postępowania karnego. W ocenie Rzecznika, generalnie brak jest wystarczającego i jednoznacznego uzasadnienia dla różnicowania sytuacji prawnej podmiotów po zakończonym postępowaniu karnym, na etapie realizacji roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem organu władzy publicznej.

Co więcej, jak była o tym mowa wyżej, zróżnicowanie to ma charakter raczej przypadkowy, wynikający z historycznej genezy regulacji odszkodowawczej kodeksu postępowania karnego (będącej uprzednio *lex specialis* w stosunku do art. 418 kc), które „ostało się” pomimo rozszerzenia zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa na tle kodeksu cywilnego (co było konsekwencją konstytucjonalizacji tej zasady).

Brak racjonalności zróżnicowania w zasadzie zwalnia Rzecznika z dokonywania dalszych elementów testu jego dopuszczalności, jednak warto wskazać, że regulacja art. 555 kpk nie chroni żadnego szczególnego interesu, umocowanego konstytucyjnie, który miałby się aktualizować wyłącznie w przypadku odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe orzeczenie o tymczasowym aresztowaniu. Na tle aksjologii obecnej Konstytucji RP, a zwłaszcza jej art. 41 ust. 5, trudno zasadnie twierdzić, że akurat w tym zakresie odpowiedzialność Skarbu Państwa powinna podlegać szczególnemu ograniczeniu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w przypadku osób realizujących roszczenie z art. 77 ust. 1 Konstytucji powinien obowiązywać równy standard gwarancji materialnoprawnych, których ukształtowanie nie będzie zależało od przypadkowych kryteriów. Kryteria zróżnicowania nie mogą zatem opierać się wyłącznie na pewnej tradycji ustawodawczej, historycznym ukształtowaniu zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa; przeciwnie, ponownie należy podkreślić, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. *„nieuchronna staje się konieczność oceny na szczeblu konstytucyjnym i z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, czy inne, istniejące w ustawodawstwie zwykłym, mechanizmy reparacji szkód wyrządzonych bezprawnym działaniem władzy państwowej - pozostają ze sobą w konstytucyjnie wymaganej harmonii”* (wyrok w sprawie K 20/02).

Jeśli zaś ustawodawca zdecydował się na różnicowanie terminów przedawnienia, to w przypadku roszczenia o naprawienie szkody z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności – z uwagi na fakt, iż w tym przypadku mamy do czynienia z formą rekompensaty za naruszenie kluczowej (generalnej) w demokratycznym państwie prawnym wartości – powinien rozważyć modyfikację skutkującą w rzeczywistości polepszeniem pozycji prawnej pokrzywdzonego bezprawnym pozbawieniem wolności w stosunku do zasad ogólnych:

„wprowadzenie ograniczeń przez wyłączenie lub ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania za szkodę niematerialną podlega jednak – ze względu na charakter szkody powstającej na skutek pozbawienia wolności – restrykcyjnej ocenie i jest dopuszczalne w węższym zakresie w porównaniu ze zdarzeniami ocenianymi przez pryzmat art. 77 ust. 1 Konstytucji” (wyrok w sprawie sygn. P 21/09).

W konsekwencji należy uznać, że zaskarżony przepis – w zakresie dotyczącym przedawnienia roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie – jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

7. *Zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.* Zaskarżonej normie art. 555 kpk należy postawić także zarzut naruszenia konstytucyjnych praw majątkowych. Ogranicza ona bowiem nadmiernie majątkowe prawo do odszkodowania, a także różnicuje prawa majątkowe należące do tej samej kategorii. Z jednej strony, zarzut ten jest prostym refleksem – poniekąd „dalej idących” – zarzutów związanych z naruszeniem art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji: prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia, nawet jeśli u jego podstaw leży naruszenie dóbr niemajątkowych jednostki, zawsze przybiera postać roszczenia majątkowego. Jednak analiza zaskarżonej normy pod kątem spełnienia specyficznych wymogów ochrony praw majątkowych pozwala na uwypuklenie naruszenia praw skarżącego – które staje się oczywiste, jeśli weźmiemy pod uwagę zasady obowiązujące przy określaniu terminów przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych. Istotne ograniczenie prawa skarżącego następuje także na tej płaszczyźnie, niezależnie od podwyższonego standardu przewidzianego przez art. 41 ust. 5 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

W wyroku z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, Trybunał stwierdził, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

- po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;
 - po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.
- Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji (por. także wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, oraz 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być jednak utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość bowiem należy odnosić jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Nie jest natomiast dopuszczalne rozumienie równości jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym, które należą do różnorodnych typów praw majątkowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne (zob. wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, wyrok z dnia 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08).

W powołanym wyżej wyroku w sprawie sygn. SK 50/08 – rozważając proporcjonalność ograniczenia prawa w postaci przedawnienia – Trybunał podkreślił, że *„samo wprowadzenie odstępstw dotyczących terminów przedawnienia lub wygaśnięcia roszczenia majątkowego nie może być uznawane za naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych. System prawa przewiduje liczne regulacje szczegółowe określające w sposób odmienny od ogólnych przepisów prawa cywilnego kwestie dotyczące terminów przedawniania. Rozwiązanie takie przewiduje wprost art. 118 kc, wskazujący na zastosowanie ogólnych terminów przedawnienia, pod warunkiem że przepis szczególny nie stanowi inaczej. (...) Również samo zróżnicowanie wskazanych terminów w ramach roszczeń należących do tej samej kategorii praw majątkowych nie może być uznawane za naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zróżnicowanie takie bowiem może być uzasadnione specyfiką określonej regulacji szczegółowej.”*

Podsumowując uwagi Trybunału należy stwierdzić, że:

- równa ochrona prawna odnosi się jedynie do praw tej samej kategorii,
- nawet w obrębie tej samej kategorii praw majątkowych możliwe jest zróżnicowanie intensywności ochrony, w tym także w zakresie terminów przedawnienia roszczeń, o ile uzasadnia to „specyfika określonej regulacji szczegółowej”.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, roszczenia pochodzące z deliktu władzy publicznej w zakresie wykonywania jej funkcji orzeczniczych (w zakresie działań sądów powszechnych i administracyjnych oraz organów administracji) należą do praw tej samej kategorii, a mianowicie, są to cywilnoprawne prawa majątkowe (w odróżnieniu np. od publicznych praw majątkowych – zob. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02). Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i wypowiedziach doktryny powszechnie akceptowany jest pogląd, że odszkodowanie i zadośćuczynienie, o których mowa w art. 552 kpk, są w swej istocie roszczeniami o charakterze cywilnym (które jednak rozpoznawane są w try-

bie procesu karnego).²² To właśnie analogia tych roszczeń do regulacji odpowiedzialności Skarbu Państwa na tle kodeksu cywilnego zadecydowała o tym, że w uchwale z dnia 15 września 1999 r. (sygn. I KZP 27/99, publ. OSNKW 1999/11-12/72) Sąd Najwyższy przyjął, iż również na tle kodeksu postępowania karnego Skarb Państwa odpowiada na zasadzie ryzyka. Oczywistym jest także, że właśnie natura roszczeń z art. 552 kpk determinuje cywilnoprawny charakter terminu ich przedawnienia.

Tak więc (cywilna) natura prawa podmiotowego, zapewnianego przez art. 552 kpk, nie uzasadnia ich odmiennego traktowania w ramach ogółu roszczeń cywilnoprawnych. Należy więc zbadać, czy zróżnicowanie jest uzasadnione przez „specyfikę określonej regulacji szczegółowej”, na którą – w obrębie roszczeń cywilnoprawnych – dozwala art. 118 kc. W tym miejscu warto jednak podkreślić, iż sam argument możliwości zastosowania *lex specialis* nie oznacza dowolności działań ustawodawcy: jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, terminy przedawnienia muszą być odpowiednio wyważone, tak by wierzyciel miał odpowiedni czas na wniesienie sprawy do sądu. O długości konkretnego terminu przedawnienia ostatecznie winna rozstrzygać przede wszystkim natura i właściwość dochodzonego roszczenia oraz cel społeczny i gospodarczy, jaki stawia się prawom podmiotowym, z których wynika konkretne roszczenie.²³

Długość terminu przedawnienia powinna pozwalać uprawnionemu na spokojne rozważenie okoliczności sprawy przed skierowaniem roszczenia na drogę postępowania sądowego. Termin przedawnienia winien być tak określony, by wierzyciel nie był przymuszany do dochodzenia swych roszczeń na wyrost. Zbyt krótkie terminy przedawnienia są niebezpieczne, bowiem stwarzają ryzyko nadużywania instytucji przedawnienia przez niełojalnych dłużników. Nieuzasadnione aksjologicznie zamknięcie drogi realizacji roszczenia może prowadzić do oczywistego pokrzywdzenia wierzyciela. Sama nieadekwatność przyjętego terminu przedawnienia może skłaniać organy stosujące prawo do korzystania z instytucji łagodzących zaistniały rygorizm prawny (realne niebezpieczeństwo nadmiernego korzystania z instytucji nadużycia prawa przy ocenie skutków podniesionego zarzutu przedawnienia). Nadto warto mieć na uwadze, iż skrajnie krótkie terminy przedawnienia winny znajdować szczególnie mocne uzasadnienie, tak by samo funkcjonowanie przedawnienia w ob-

²² Zob. Tomasz Grzegorzczak, *Komentarz do art. 552 kodeksu postępowania karnego* [w:] T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2003

²³ T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010, str. 144-145.

rocie (odmowa zaspokojenia roszczeń) nie skutkowało utratą zaufania do państwa i tworzonego przez niego prawa.²⁴

Odnosząc powyższe do problemu sformułowanego na tle art. 555 kpk należy stwierdzić – nie powtarzając od nowa argumentów przywołanych przy analizie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, a także 32 ust. 1 Konstytucji – iż brak jest jakiegokolwiek funkcjonalnego związku pomiędzy naturą oraz celem społeczno – gospodarczym roszczenia o wynagrodzenie szkody spowodowanej tymczasowym aresztowaniem a krótkim, rocznym terminem przedawnienia. Termin ten należy określić jako niewłaściwie „wyważony”: jest w zasadzie najkrótszym spośród istniejących w obrocie prawnym terminów przedawnienia roszczeń deliktowych, a jednocześnie brak jest istotnych racji dla tej „regulacji szczegółowej”.

Z tych względów należy uznać, że art. 555 kpk jest niezgodny również z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę, jak na wstępie.

Trena Filipowicz

²⁴ T. Pałdyna. Przedawnienie... op. cit., str. 81-85, 144-147; B. Kordasiewicz, *System ...* op. cit. str. 541-543).