



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-740433-IV/13/BB

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

Warszawa, ...16 lipca 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	16. 07. 2013
L.dz.	L. zał.

WNIOSEK

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zmian.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.).

wnoszę o:

stwierdzenie, że art. 555 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zmian.) jest niezgodny:

- z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz
- z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I. Stosownie do treści art. 555 Kodeksu postępowania karnego, roszczenia przewidziane w Rozdziale 58 kpk (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.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, unormowanie to jest sprzeczne z art. 77 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP – z tego względu, że nie zapewnia równej ochrony majątkowego prawa jednostki do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Do takiej konstatacji musi prowadzić porównanie mechanizmu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, przewidzianego przez art. 417¹ Kodeksu cywilnego, oraz regulacji rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, a ściślej – terminu przedawnienia tych roszczeń, regulowanego przez art. 442¹ kc oraz art. 555 kpk.

II. *Dopuszczalność orzekania przez Trybunał: problem „ne bis in idem”*. W niniejszej sprawie pojawia się problem dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie zgodności z Konstytucją art. 555 kpk – w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania. Norma ta była już bowiem badana przez Trybunał w sprawie sygn. SK 18/10: wyrokiem z dnia 11 października 2012 r. Trybunał orzekł o zgodności kwestionowanej regulacji z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP. Oddając w skrócie główne motywy rozstrzygnięcia Trybunału: prawo do odszkodowania za niesłuszne aresztowanie, wywodzone z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP, nie ma charakteru absolutnego, a zatem po spełnieniu wymogów wynikających z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) istnieje możliwość, by ustawodawca uregulował sposób korzystania z tego prawa i je ograniczył. Trybunał zwrócił uwagę na konstrukcję prawną instytucji przedawnienia (uwzględnianego przez sąd wyłącznie na zarzut, pod warunkiem, iż zarzut ten nie stanowi nadużycia prawa podmiotowego), a także fakt, iż ustawodawca dysponuje dużą swobodą w określaniu terminów przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych (gdyż przedawnienie takich roszczeń nie jest przedmiotem regulacji konstytucyjnych). Te argumenty były przesądzające dla uznania, że kwestionowana regulacja nie narusza konstytucyjnego prawa do odszkodowania: ani w aspekcie proporcjonalności ograniczeń, ani (tym bardziej) nie ingeruje w istotę tego prawa.

Jest zasadą, że o niedopuszczalności ponownego badania sprawy przez Trybunał przesądza przede wszystkim wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi

rzeczy osądzonej - *res iudicata*. O spełnieniu takiej przesłanki można mówić tylko w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców powołanych dla kontroli zakwestionowanego przepisu (zob. postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. P 3/02, postanowienie TK z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. SK 5/11).

Jeśli chodzi o tożsamość podmiotową to należy wskazać, że w postępowaniu w sprawie sygn. SK 18/10 uczestniczył również Rzecznik Praw Obywatelskich, który na podstawie art. 51 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłosił swój udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej. Wprawdzie rola procesowa Rzecznika Praw Obywatelskich występującego z wnioskiem o charakterze abstrakcyjnym nie jest tożsama z rolą, jaką spełnia Rzecznik w postępowaniu skargowym – której to kwestii w uzasadnieniu wyroku w sprawie sygn. SK 18/10 Trybunał Konstytucyjny poświęcił odrębny wywód. Niemniej jednak, jak przyjęto w orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie art. 366 kpc (stosowanym w postępowaniu przed Trybunałem na mocy art. 20 ustawy o TK), powaga rzeczy osądzonej zachodzi także wówczas, gdy w nowym procesie strony występują w odmiennych rolach procesowych (postanowienie SN z dnia 25 sierpnia 1998 r., I PKN 266/98, OSNP 1999, nr 17, poz. 554).

Nie ulega także wątpliwości, że w zakresie terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie za niesłuszne tymczasowe aresztowanie badaniu podlega ta sama norma ustawowa, której konstytucyjność badał Trybunał w sprawie sygn. SK 18/10, tj: art. 555 kpk w zakresie, w jakim wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania. W określonym wyżej zakresie zachodzi zatem tożsamość przedmiotowa normy badanej przez Trybunał w sprawie sygn. SK 18/10 oraz w sprawie zainicjowanej obecnym wnioskiem.

Jednak w niniejszej sprawie Rzecznik wskazuje inne wzorce kontroli badanej normy: w sprawie sygn. SK 18/10 Trybunał koncentrował się na zgodności art. 555 kpk z wskazanym w skardze konstytucyjnej art. 41 ust. 5 Konstytucji. Natomiast obecnie wnioskodawca wnosi o stwierdzenie, iż przepis ustawowy jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Wprawdzie również w sprawie o sygn. SK 18/10 Rzecznik powoływał te wzorce kontroli, jednak Trybunał uznał, iż Rzecznik przekroczył granice skargi, wyznaczone przez przepisy Konstytucji wskazane przez skarżącego. W zakresie badania art. 555 kpk z art. 77 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 (w zw. z

art. 32) Konstytucji RP postępowanie zostało umorzone; w tym zakresie norma ustawowa nie była zatem badana merytorycznie. Tymczasem prawomocny wyrok ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia (orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. I UK 162/10, publ. LEX nr 707409, z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. IV CSK 297/09, publ. LEX nr 584771). Skoro podstawa prawna (tj. wzorzec konstytucyjny) kontroli nie jest tożsama, nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa obligująca do umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Nie zachodzi także negatywna przesłanka polegająca na uprzednim stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego ponownie przepisu (i to bez względu na to, czy zachodzi tożsamość wzorców kontroli wskazanych w obydwu sprawach: zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01 i 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73 oraz wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08).

W orzeczeniu wydanym w sprawie SK 18/10 Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność badanej normy z Konstytucją – a więc pozostaje ona w obrocie prawnym. W takiej sytuacji art. 555 może być badany ponownie, w szczególności wówczas, gdy wnioskodawca zarzuca jego niezgodność z innymi niż rozpatrywane poprzednio normami konstytucyjnymi (por. postanowienie z dnia 4 maja 2010 r., sygn. SK 4/08). Na marginesie warto zauważyć, że nawet tożsamość wzorców kontroli nie zawsze wyklucza kolejne badanie ustawy, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku - zob. np. orzeczenia TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08).

W związku z powyższym należy uznać, że nie zachodzi żadna procesowa przeszkoda dla rozpoznania niniejszego wniosku – także w zakresie, w jakim kwestionuje on (przewidziany przez art. 555 kpk) roczny termin przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania.

III. *Charakter roszczeń z art. 552 kpk oraz charakter terminu z art. 555 kpk.* Zgodnie z art. 552 § 1 kpk oskarżonemu, który w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, służy od Skarbu Państwa odszkodowanie za

poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien być ponieść. Uprawnienie to przysługuje także, jeżeli po uchyleniu skazującego orzeczenia postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu (art. 552 § 2 kpk). Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia powstaje również w związku z zastosowaniem środka zabezpieczającego w warunkach określonych w art. 552 § 1 i 2 kpk (art. 552 § 3 kpk). W świetle art. 552 § 4 kpk, odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługuje również w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania. W niektórych sytuacjach, wymienionych w art. 553 kpk, dochodzenie roszczeń odszkodowawczych jest wyłączone. Należy też zauważyć, że przepisy rozdziału 58 kpk mają szerszy zasięg regulacji – i tak np. zgodnie z art. 108 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r., nr 264, poz. 157 ze zmian.), powołane przepisy kpk znajdują zastosowanie także w przypadku niewątpliwie niesłusznego: umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowania wobec niego aresztu w celu wydalenia. Warto też dodać, że zmiany proponowane w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego (*Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny i niektórych innych ustaw* – druk sejmowy nr 870, Sejm VII Kadencji) rozszerzają stosowanie rozdziału 58 kpk (a więc także art. 555 kpk) na sytuacje bezprawnego wykonywania wobec oskarżonego środka przymusu określonego w dziale VI Kodeksu, środka karnego albo środka związanego z poddaniem sprawcy próbie, a także na sytuacje niezasadnego wykonywania środków zapobiegawczych lub zabezpieczenia majątkowego. Tak więc zakres stosowania art. 555 stałe się rozszerza, co nie jest bez znaczenia przy ocenie skutków tej regulacji.

Rozdział 58 kpk stosuje się także do roszczeń przewidzianych przez ustawę z 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.) – jednak, jak wskazuje art. 8 ust. 3 ustawy, do tych roszczeń nie stosuje się art. 555 kpk – co warto zaznaczyć dla potrzeb rozważań w pkt IV wniosku.

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 trybie procesu karnego). Właśnie natura roszczeń z art. 552 kpk determinuje cywilnoprawny charakter terminu ich przedawnienia; co więcej, jednoznaczna wypowiedź ustawodawcy (użycie pojęcia „przedawnienie”, nieobecnego w art. 489 kpk z 1969 r.) wskazuje, iż

roczny termin z art. 555 kpk jest cywilnoprawnym terminem przedawnienia (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, zob. także 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). Konsekwencją omawianego unormowania jest więc odpowiednie stosowanie do statuowanego terminu przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących przedawnienia roszczeń. Tak więc przedawnione roszczenie o odszkodowanie z art. 552 kpk nie wygasa, ale może być unicestwione przez podniesienie zarzutu procesowego (o ile zarzut nie zostanie uznany przez sąd w realiach sprawy za sprzeczny z zasadami współżycia społecznego) – por. art. 117 § 2 oraz art. 5 kc.

Dyskusyjne jest natomiast, czy bieg terminu przedawnienia roszczeń należy liczyć - *verba legis* – od daty prawomocności orzeczenia (tak post. SN z 28 lipca 1995 r., WZ 140/95, Pal. 3-4/1996), czy też uzależniony jest on od powiadomienia zainteresowanego o wydaniu orzeczenia zgodnie z obowiązującymi przepisami kpk (tak np. w post. SN z 9 stycznia 1996 r., WRN 106/95, OSNPP 6/1996, poz. 13). W orzecznictwie obecny jest także pogląd, że termin ten nie biegnie, „gdy wnioskodawca nie brał udziału w postępowaniu i nie miał możliwości powzięcia wiadomości o treści orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania w dniu jego prawomocności” (tak w post. SN z 15 stycznia 1993 r., WZ 211/92, Inf. Praw. 10-12/1992, poz. 11). W literaturze przedmiotu przeważa natomiast opinia, że art. 555 kpk jednoznacznie wiąże początek biegu terminu z prawomocnością orzeczenia; sama zaś kwestia doręczenia orzeczenia uprawnionemu do odszkodowania może rzutować na ocenę słuszności (zasadności) zarzutu przedawnienia w świetle zasad współżycia społecznego (P. Hofmański. E. Sadzik. K. Zgryzek. *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do artykułów 468-682*. Tom III, Warszawa. 2007, str. 401, T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 555 kpk*, teza 5, [w:], *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2003). Innymi słowy: w odróżnieniu od regulacji art. 442¹ Kodeksu cywilnego, art. 555 kpk nie operuje terminem *a tempore scientiae*, co w połączeniu z krótkim terminem przedawnienia osłabia pozycję procesową pokrzywdzonego.

IV. *Funkcje instytucji przedawnienia*. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w aksjologicznym uzasadnieniu przedawnienia przeważają racje o charakterze publicznym – wprowadzenie przedawnienia 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 (B. Kordasiewicz, [w:] Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne - część ogólna*, t. 2, Warszawa 2002, s. 539 – 541). Podstawowym uzasadnieniem przedawnienia jest potrzeba stabilizacji obrotu prawnego, polegająca na uzgodnieniu sytuacji prawnej z długotrwałymi stanami faktycznymi. Przedawnienie zwiększa pewność i bezpieczeństwo obrotu poprzez eliminację narastającego wraz z upływem czasu stanu niepewności i napięcia w stosunkach cywilnoprawnych (T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010, str. 81-85). Tak określone cele przedawnienia pozwalają zatem na uznanie, że instytucja ta – w ogólności – służy realizacji wartości w postaci porządku publicznego.

W wyroku z dnia 1 września 2006 r. (sygn. SK 14/05) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że 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.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, przedawnienie oznacza czasowy zakres korzystania z prawa, należy je traktować jako granicę praw majątkowych, w tym także roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym pozbawieniem wolności: w takim ujęciu, przedawnienie oddziałuje bezpośrednio na możliwość korzystania przez jednostkę z praw gwarantowanych przez art. 41 ust. 5, art. 64 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie sposób zatem przyjąć, że ustawodawca dysponuje pełną swobodą w ustalaniu terminu przedawnienia roszczeń.

Swoboda ustawodawcy jest ograniczona w szczególności w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych związanych z działaniem władzy – należy przywołać tutaj zasadę VII zawartą w Rekomendacji nr (84)15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r. dotyczącej odpowiedzialności publicznej: zasady regulujące czasowe ograniczenia (*time limits*) dochodzenia takich roszczeń nie mogą zagrażać ich efektywnemu wykonywaniu.

Równocześnie sama możliwość powołania się przez pokrzywdzonego na art. 5 kc nie jest wystarczającą gwarancją ochrony praw konstytucyjnych. Regulacja ta z założenia ma charakter wyjątkowy, i nie powinna wpływać na ocenę terminu przedawnienia. Nie powinna być także systemowym rozwiązaniem, przewidzianym dla „obejścia” krótkiego terminu przedawnienia. W powołanym wyżej wyroku w sprawie sygn. SK 14/05 Trybunał wskazał, że instrument w postaci konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 kc) jest rozwiązaniem o nieporównywalnie mniejszej skuteczności i pewności w stosunku do właściwej regulacji na gruncie samej konstrukcji przedawnienia roszczeń, której wprowadzenia domaga się skarżący. Instytucja ta w żadnej mierze nie dostarcza „efektywnego i pewnego instrumentu, który mógłby służyć osiągnięciu przez poszkodowanego w normalnych okolicznościach celu, jakim jest uzyskanie świadczenia odszkodowawczego” (pkt 6. 5 uzasadnienia orzeczenia).

Również w literaturze przedmiotu podnosi się, że nie można „w art. 5 kc upatrywać uniwersalnego remedium na problem niekonstytucyjności przepisów o przedawnieniu. Przyjęcie innego stanowiska prowadzi wprost do konkluzji, iż w prawie każdej sprawie, w której przedmiotem kontroli są normy prawa cywilnego, TK nie powinien orzekać niekonstytucyjności, ponieważ sądy mogą stosować art. 5 kc” (P. Sobolewski, [w:] P. Sobolewski, M. Warciński, *Przedawnienie roszczeń deliktowych*, Kraków 2007, s. 88).

Warto też wskazać, że 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 tamtej 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) – a więc termin przedawnienia pozostawał faktycznie dłuższy niż jeden rok. Analogiczne argumenty trudno stosować obecnie, przy ocenie indywidualnych przypadków przedawnienia na gruncie art. 5 kc.

Kolejnym argumentem za tym, aby art. 555 kpk traktować jako istotne ograniczenie prawa podmiotowego jest fakt wyłączenia jego stosowania w przypadku roszczeń przewidzianych przez ustawę z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, o czym była mowa w pkt III wniosku (art. 8 ust. 3 ustawy). Jak podkreślał projektodawca

ustawy nowelizacyjnej, nie ma podstaw do ograniczania tych roszczeń. „W opinii Izby celowym jest, aby osoby represjonowane oraz członkowie ich rodzin mogli dochodzić powyższych roszczeń bez żadnych barier i przeszkód” (druk sejmowy nr 218 Sejmu III kadencji).

Należy także podkreślić, że zróżnicowanie terminów przedawnienia to nic innego jak różny stopień ochrony praw podmiotowych. Skoro sama instytucja dawności służy realizacji wartości w postaci porządku publicznego, to różne terminy przedawnień praw podmiotowych uzasadnione powinny być tą racjonalną przesłanką, to znaczy: w przypadku określonego typu roszczeń porządek publiczny wymaga, aby termin ten był krótszy. Uzasadnienie to powinno być wyjątkowo silne w przypadku stosowania jednego z najkrótszych z istniejących w systemie terminu przedawnienia roszczeń deliktowych, przy czym ten krótki termin dotyczy prawa gwarantowanego konstytucyjnie. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku art. 555 kpk.

V. *Zróżnicowanie odpowiedzialności Państwa za działalność orzeczniczą na tle polskiego ustawodawstwa.* 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 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 powołanej wyżej ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, a także omawiane obecnie regulacje Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, które przewidują roszczenia 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 przesuwą moment upływu terminu przedawnienia jeszcze dalej w sytuacji, gdy źródłem szkody jest występki bądź zbrodnia, czyli np. uzyskanie wyroku za pomocą przestępstwa (zob. art. 403 § 1 pkt 2 kpc, art. 442¹ § 2 kc).

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).

Zarówno na tle art. 442¹ kc oraz art. 160 § 6 kpa początek biegu terminu określany jest przez uzyskanie prejudykatu (bądź dowiedzenia się o nim), przy czym termin do wystąpienia z powództwem wynosi 3 lata. Wynika to stąd, że wszczęcie postępowania prejudycjalnego (w sprawach cywilnych: wniesienie skargi z art. 424¹ kpc, w sprawach administracyjnych: złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji) przerywa bieg terminu przedawnienia, który biegnie na nowo po zakończeniu postępowania (art. 123 § 1 pkt 1 oraz art.

124 § 2 kc – zob. M. Pacyna, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako przesłanka (braku) odpowiedzialności Skarbu Państwa*. TPP z 2006 r., nr 2). W przypadku wszystkich tych roszczeń pozycja wierzyciela – w zakresie upływu terminu przedawnienia – jest znacznie korzystniejsza niż pozycja osoby dochodzącej odszkodowania na podstawie art. 552 kpk, która może dochodzić swoich roszczeń wyłącznie w ciągu roku od prawomocności orzeczenia, stwierdzającego naruszenie prawa.

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

VI. *Kontekst historyczny roszczeń za bezprawne działanie władzy*. Dla pełnego zobrazowania problemu konstytucyjnego, jaki powstał na tle art. 555 kpk, konieczne jest zwięzłe przedstawienie ewolucji zasady odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez jego funkcjonariuszy, która miała miejsce w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Odrębność regulacji roszczeń przewidzianych w art. 552 kpk ma bowiem źródło przede wszystkim w pewnej tradycji ustawodawczej i historycznym obrazie zasady odpowiedzialności Państwa; te aspekty wpływają najsilniej na obecny kształt rozdziału 58 kpk. W ocenie Rzecznika, zróżnicowanie niektórych reguł odpowiedzialności Państwa na tle poszczególnych regulacji nie ma głębszego merytorycznego uzasadnienia, poza nawiązaniem do poprzednio obowiązujących norm prawnych. Do takich regulacji należy zaliczyć art. 555 kpk.

Roszczenia dotyczące wykonania kary na podstawie niesłusznego skazania przewidziane były już przez Kodeks postępowania karnego z 1928 r. (rozdział V Kodeksu), od początku jego obowiązywania. *Nota bene*, w tej dacie ów przepis stanowił jedyną formę realizacji art. 121 Konstytucji Marcowej, zgodnie z którym każdy obywatel miał prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Artykuł 630 Kodeksu postępowania karnego przewidywał krótki, trzymiesięczny termin do zgłoszenia roszczenia, licząc od daty prawomocności orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania. Termin ten został przedłużony do jednego roku przez ustawę z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych

(Dz. U. nr 54, poz. 243 ze zmian. – nowelizacja art. 513 kpk, regulującego wówczas kwestię przedawnienia roszczeń). Tą samą ustawą wprowadzono – obok roszczenia za niesłuszne odbycie kary – roszczenie o odszkodowanie dla osoby, która oczywiście bezzasadnie została pozbawiona wolności przez tymczasowe aresztowanie (nowelizacja art. 510 kpk). Warto wskazać, że w tym czasie była to jedyna postać odpowiedzialności władzy państwowej za działania orzecznicze – utrzymana w mocy (przynajmniej deklaratoryjnie) nawet w epoce „bezkarności” bezprawia państwowego. 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 publicznej (Z. Banaszczyk, [w:] Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego, Tom 6, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 861).

Rola ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. jest kluczowa przede wszystkim z tego względu, że zadeklarowała ona zasadę odpowiedzialności Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego (art. 1) – której to normy nie zawierała przecież Konstytucja PRL z 1952 r. Z kolei w art. 4 ustawy określono zasady odpowiedzialności Państwa za działalność orzeczniczą: otóż jeżeli szkoda została wyrządzona na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, Państwo odpowiadało tylko wówczas, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Brak stwierdzenia winy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym nie wykluczał odpowiedzialności Państwa, jeżeli wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo dyscyplinarnego stała na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie. Te zasady odpowiedzialności zostały inkorporowane w zasadzie bez zmian do art. 418 Kodeksu cywilnego z 1964 r., i obowiązywały do czasu stwierdzenia ich niekonstytucyjności wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00.

Od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. istniały zatem dwa równoległe reżimy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem orzeczenie: w zakresie działalności orzeczniczej organów administracji i sądów cywilnych stosowano art. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r., następnie art. 418 kc (od wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego odpowiedzialność od-

szkodowawcza za wadliwe rozstrzygnięcia administracyjne została uregulowana odrębnie, wówczas w art. 140, a później – w art. 160 kpa). Była to odpowiedzialność uzależniona od winy funkcjonariusza państwowego – kwalifikowanej, stwierdzonej orzeczeniem sądu karnego bądź dyscyplinarnego; istotne jest także to, że poszkodowany nie dysponował środkami dla uruchomienia takiego postępowania. W efekcie, skuteczność dochodzenia roszczeń na tej podstawie była niewielka, odpowiedzialność Państwa okazywała się w dużym stopniu iluzoryczna. Okoliczność, iż roszczenia te przedawniały się na zasadach ogólnych, przewidzianych przez art. 442 kc (a wcześniej: przez art. 283 § 1-3 Kodeksu zobowiązań z 1933 r., z zastrzeżeniem art. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r.) nie miała większego znaczenia wobec faktu, iż roszczeń tych – z uwagi na wymóg swoistego „przedsądu” wobec funkcjonariusza państwowego – w praktyce nie można było skutecznie dochodzić.

Przez cały ten okres dochodzenie roszczeń związanych z wadliwym działaniem wymiaru sprawiedliwości karnej było dla poszkodowanych prostsze (niż dochodzenie roszczeń na podstawie art. 418 kc) – kolejne Kodeksy postępowania karnego (rozdział 50 w kodeksie z 1969 r. oraz rozdział 58 Kodeksu z 1997 r.) utrzymały regułę, że o kwestii odpowiedzialności Państwa decydował co do zasady wynik procesu karnego; w uchwale z dnia 15 września 1999 r. (sygn. I KZP 27/99, publ. OSNKW z 1999 r., nr 11/12, poz. 72) Sąd Najwyższy przesądził, że odpowiedzialność ta kształtuje się na zasadzie ryzyka, co ostatecznie wyeliminowało konieczność wykazywania zawinienia funkcjonariusza państwowego. Jednak w dalszym ciągu okres przedawnienia tych roszczeń pozostaje taki sam, jak w 1956 r.

Przełomowe znaczenie dla ukształtowania zasad odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa miało wejście w życie nowej Konstytucji z 1997 r. Artykuł 77 ust. 1 nowej Ustawy Zasadniczej po pierwsze, wprowadził zasadę odpowiedzialności Państwa na poziom konstytucyjny, po drugie, podstawową przesłanką tej odpowiedzialności uczynił bezprawność działania władzy. Nowy wymiar odpowiedzialności Państwa został podkreślony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. w sprawie SK 18/00, który uznał art. 417 kc (w zakresie przesłanki winy funkcjonariusza) oraz art. 418 kc za niepełniające wymagań konstytucyjnych. Wyrok ten zapoczątkował szereg zarówno zmian ustawodawczych (zob. w szczególności ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. Nr 162, poz. 1692), jak i kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego (np. z dnia 23 września 2003 r. sygn. K 20/02, z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P

21/09), a także kluczowych uchwał Sądu Najwyższego (z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. III CZP 125/05, OSNC 2006/12/194, z dnia 19 maja 2009 r., sygn. III CZP 139/08), które przebudowały mechanizm dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od władzy publicznej. W ciągu ostatnich 15 lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., ochrona prawna jednostki w jej stosunkach z organami władzy ulega sukcesywnemu zwiększeniu. Wyjątkiem jest tu regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za działalność organów sprawiedliwości karnej, która w swym zasadniczym kształcie pozostaje niezmienną od czasów przedwojennych. Z kolei termin przedawnienia takich roszczeń funkcjonuje w obrocie prawnym od ponad 50 lat, niezależnie od zmian kontekstu konstytucyjnego i podwyższenia standardu – i to zarówno w zakresie ochrony wolności osobistej człowieka, jak i odpowiedzialności władzy publicznej.

Warto też dodać, że obecny stan normatywny – z uwagi na petryfikację instytucji przewidzianej przez kpk - jest w istocie sprzeczny z tradycją ustawodawczą, która przyjmowała zasadę wzmożonej odpowiedzialności Państwa za bezprawne pozbawienie wolności.

VII. *Systemowe znaczenie prawa do odszkodowania, gwarantowanego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji.* 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 przez władzę publiczną, uregulowanej w kc. 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 władze 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 względów takie odszkodowanie stało się standardem prawnym państw Rady Europy (zob. przywołana wyżej Rekomendacja nr (84)15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r.). Jak o tym będzie mowa w pkt VIII i IX wniosku, gwarancja ta jest szczególnie istotna w sferze ochrony wolności człowieka.

I tak np. w wyroku z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05 (oceniającym *nota bene* ograniczenie tego prawa w postaci przedawnienia) Trybunał wskazał takie 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.

VIII. *Wolność osobista jako wartość konstytucyjna i konwencyjna.* Przepisy rozdziału 58 kpk są elementem systemowej ochrony wolności osobistej człowieka, która obejmuje przede

wszystkim ochronę przed bezprawnym pozbawieniem wolności przez władze publiczne. Wolność osobista należy do kategorii praw i wolności podstawowych, zaliczana jest także do pierwszej generacji praw człowieka (obejmującej prawa i wolności osobiste oraz polityczne); to właśnie ochrona tej fundamentalnej wartości zapoczątkowała – jeszcze w Środkowieczu – system ochrony praw obywatelskich.

W obecnie obowiązującej Konstytucji wolność ta chroniona jest przez art. 41 – przy czym, ponownie, o ile art. 41 ust. 1 ma charakter normy ogólnej, chroniącej wolność osobistą przed wszelkimi naruszeniami, to dalsza treść tego przepisu wskazuje na to, że udzielane gwarancje dotyczą w szczególności sytuacji pozbawienia jednostki wolności przez władze państwowe. Ustawodawca konstytucyjny trafnie przewiduje, iż największe zagrożenie dla bezprawnego naruszenia wolności osobistej występuje w relacji jednostka – państwo.

Podobne do art. 41 Konstytucji konstrukcje prawne przyjęte są w aktach prawa międzynarodowego, w szczególności w art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. oraz w art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jak wskazuje P. Hofmański, przepis art. 5, gwarantujący wolność i bezpieczeństwo osobiste, należy do najczęściej powoływanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...): w okresie 1.11.1998 r. – 31. 12.2008 r. wydano 1206 wyroków stwierdzających naruszenie poszczególnych postanowień tego artykułu. Najwięcej takich wyroków (340) zapadło wobec Turcji, ale Polska (z 202 wyrokami, stwierdzającymi naruszenie), znalazła się na drugim miejscu, przed Bułgarią (185) i Rosją (156 wyroków)” (P. Hofmański, Komentarz do art. 5 Konwencji, nb 1 i 4, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz*. t. 1, Warszawa 2010, s. 156 – 157). W sprawach polskich pojawia się w szczególności problem nadmiernej długości tymczasowego aresztowania (zob. w szczególności sprawa *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96, wyrok z dnia 26 października 2010 r.). „Problem został też dostrzeżony przez polityczne organy Rady Europy: rezolucja Komitetu Ministrów z 6 czerwca 2007 r. zaznaczyła znaczną liczbę wyroków ETPCz, stwierdzających naruszenie art. 5 ust. 3, wskazała podstawowe braki w polskiej praktyce stosowania tymczasowych aresztowań i wezwała władze RP do podjęcia stosownych kroków zaradczych” (*ibidem*, Nb 140, s. 235). Do końca 2012 r. zapadło 280 wyroków stwierdzających naruszenie przez Rzeczypospolitą Polską art. 5 Konwencji, wyprzedzają ją Rosja oraz Turcja (zob. strona [www.Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2012_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2012_ENG.pdf))

Powyższe konstatacje wskazują, po pierwsze, na to, że w orzecznictwie strasburskim wartości w postaci wolności osobistej przypisuje się ogromne znaczenie; po drugie, nie sposób zaprzeczyć stwierdzeniu, że standard poszanowania wolności osobistej w Rzeczypospolitej Polskiej – pomimo jego stopniowego podwyższania – trudno uznać za zadowalający.

IX. *Prawo do odszkodowania jako szczególna postać gwarancji poszanowania wolności.*

Jednym z instrumentów ochrony wolności osobistej jednostki jest gwarancja odszkodowawcza: korzysta z niej każdy, kto został niezgodnie z prawem pozbawiony wolności. Gwarancja ta przewidziana jest 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. Jest to szczególny mechanizm ochronny: tylko w przypadku naruszenia art. 5, Konwencja nakłada na państwo obowiązek zapewnienia pokrzywdzonemu – na poziomie krajowym – wypłaty odszkodowania (w przypadku innych praw i wolności, ochrona ta jest pośrednia, poprzez orzeczenie przez Trybunał o zadośćuczynieniu na podstawie art. 41 Konwencji). Istotne jest także to, że prawo do odszkodowania, przewidziane przez art. 5 ust. 5 Konwencji, przysługuje niezależnie od wykazania uszczerbku w dobrach majątkowych czy niemajątkowych – „pokrzywdzonym” jest każdy, wobec którego naruszono gwarancje z art. 5 ust. 1 – 4 (sprawa *Wassink przeciwko Holandii*, skarga nr 12535/86, wyrok z dnia 27 września 1990 r., § 36 – 38, sprawa *Shilyayev przeciwko Rosji*, skarga nr 9647/02, wyrok z dnia 6 października 2005 r., § 20 i powołane tam orzecznictwo). Do naruszenia art. 5 ust. 5 Konwencji dochodzi także wówczas, gdy roszczenie odszkodowawcze jest co prawda przewidziane przez prawo krajowe, jednak perspektywa jego otrzymania nie jest wystarczająco pewna („*is not ensured with a sufficient degree of certainty*” – zob. sprawa *Sakik i in. przeciwko Turcji*, wyrok z dnia 26 listopada 1997 r., § 58 – 61, sprawa *Rehbock przeciwko Słowenii*, wyrok z dnia 28 listopada 2000 r., skarga nr 29462/95, § 91 – 93; na tle zbyt wąskiego uregulowania przesłanek odszkodowania w prawie krajowym).

Polska Konstytucja stosowne gwarancje przewiduje w art. 41 ust. 5, zgodnie z którym każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania; należy uznać, że norma ta jest swoistym wzmocnieniem prawa do odszkodowania, przewidzianego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Jak podkreśla w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, to właśnie szczególna pozycja wolności osobistej zdecydowała o odrębnym uregulowaniu w Konstytucji RP kwe-

stii odpowiedzialności Państwa za jej naruszenie: i tak w wyroku z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, podkreślono: „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 (...). 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 wolności 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).

X. *Dopuszczalność różnicowania odpowiedzialności Skarbu Państwa na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji.* Jak była o tym mowa w pkt V wniosku, na poziome ustawy następuje istotne różnicowanie 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 orzeczenie stanowi źródło szkody.

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. Różnicowanie 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).

Podstawowym kryterium zróżnicowania, jakie istnieje w ustawowej realizacji gwarancji z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, jest okoliczność, czy szkoda została wyrządzona przez niezgodne z prawem orzeczenie sądowe, czy też przez innego rodzaju działania władzy publicznej (np. poprzez czynności faktyczne).

W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że 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 została przesądzona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11: *„Kwalifikowana, rażąca, oczywista niezgodność orzeczenia z prawem pojawia się w razie nadużycia dyskrejonalnej władzy sądu, przekroczenia granic swobody decyzyjnej, czy pogwałcenia podstawowych metod wykładni, pozostając (...) ‘niezgodnością z prawem’, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji”*.

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 (wymóg prejudykату), możliwa była także modyfikacja przesłanek odpowiedzialności w stosunku do zasad ogólnych, wskazanych w art. 417 kc (odpowiedzialność wyłącznie za bezprawność kwalifikowaną). 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 orzeczniczych organów władzy, stanowią grupę odznaczającą się określoną cechą relewantną – powstaje zatem pytanie o dopuszczalność (dalszego) zróżnicowania w ramach tej kategorii podmiotów.

O ile zróżnicowanie to badamy wyłącznie na tle art. 41 ust. 5 Konstytucji, to test równości może wypadać pozytywnie: *„art. 555 kpk traktuje jednakowo wszystkie podmioty, które dochodzą odszkodowania za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie”* (a także niesłuszne skazanie bądź zatrzymanie – dodanie własne). Ta konstatacja, poczyniona przez Trybunał w sprawie SK 18/10 (pkt 5.3 uzasadnienia orzeczenia), nie jest aktualna w sytuacji, gdy wzorcem kontroli uczynimy art. 77 ust. 1 Konstytucji.

XI. *Racjonalność wprowadzonego zróżnicowania.* W tym miejscu należy rozważyć, czy pomiędzy podmiotami dotkniętymi skutkami bezprawnego działania organów władzy publicznej zachodzą tego rodzaju różnice, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób poszkodowanych orzeczeniem sądu karnego oraz tych, którzy doznali uszczerbku na skutek orzeczenia wydanego w sprawie cywilnej bądź administracyjnej. Od odpowiedzi na to pyta-

nie zależy bowiem to, czy kwestionowana norma przechodzi pierwszy etap testu uprawnionego zróżnicowania, a zatem – czy zróżnicowanie to jest racjonalne:

1. *Specyfika każdej z procedur.* Oczywistą jest konstatacja, że każde z takich bezprawnych orzeczeń zapadło w innego rodzaju postępowaniu, którego instytucje ukształtowane zostały z uwzględnieniem specyfiki „sprawy”, rozpoznawanej przez konkretny sąd. Istotną, wciąż istniejącą różnicą pomiędzy postępowaniem karnym oraz cywilnym jest szerszy zakres zastosowania zasady kontradyktoryjności w postępowaniu cywilnym. Faktem jest, że zmiany proponowane w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego (*Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny i niektórych innych ustaw* – druk sejmowy nr 870, Sejm VII Kadencji) znacznie ograniczają możliwość działania sądu karnego z urzędu (zob. zwłaszcza projektowane brzmienie art. 167 kpk). Jednak nie ulega modyfikacji fundamentalna zasada procesu karnego, zgodnie z którą podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne (zasada prawdy materialnej, art. 2 § 2 kpk). W ramach postępowania cywilnego ustawodawca systematycznie wzmacnia zasadę prawdy formalnej (przejawiającej się przede wszystkim w prekluzji dowodowej – art. 207 § 6, art. 217 § 2 kpc); tymczasem w postępowaniu karnym to przede wszystkim sąd (niezależnie od działań bądź zaniechań stron) jest organem odpowiedzialnym za ustalenie prawdy materialnej – tym większa jest odpowiedzialność tego sądu za wydane orzeczenia, które jest prawidłowe, a więc przede wszystkim, orzeczenia zgodnego z rzeczywistym stanem rzeczy, które nie prowadzi do niesłusznego pozbawienia wolności.

Obowiązek uczynienia prawdziwych ustaleń faktycznych obowiązuje także w postępowaniu administracyjnym (tzw. zasada prawdy obiektywnej): organy administracji publicznej "podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego" (art. 7 kpa, art. 122 ordynacji podatkowej). Zgodnie z tą zasadą organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością (A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wróbel, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2013, teza 5 do art. 7).

Jak zatem wynika z powyższego, odmiennność proceduralna nie jest tym, co przesądza o konieczności ograniczenia praw jednostki; co więcej, ta istotna odmiennność może co najwyżej wpływać na dopuszczalność poszerzenia odpowiedzialności władzy publicznej za orzeczenia wydawane przez sądy karne oraz organy i sądy administracyjne.

2. *Wartość realizowana w postępowaniu.* Owe różnice proceduralne uzasadnione są przede wszystkim ustrojową funkcją poszczególnych sądów: sąd cywilny zasadniczo rozstrzyga spory pomiędzy podmiotami prywatnymi, realizującym w postępowaniu sądowym własny interes prawny, któremu Państwo udziela ochrony. Na skutek błędnego rozstrzygnięcia sądu – arbitra pomiędzy równorzędnymi podmiotami – może, oczywiście, dojść do powstania szkody, jednak odpowiedzialność Państwa ma tu charakter subsydiarny i wtórny wobec odpowiedzialności prawnej stron. Jak podkreślił Trybunał w powołanej wyżej sprawie sygn. SK 4/11, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie może być „narzędziem przerzucania na Skarb Państwa ciężaru zaspokojenia wszelkich roszczeń, niezaspokojonych w toku postępowania cywilnoprawnego”.

Tymczasem funkcja sądów karnych i administracyjnych (oraz organów administracji) jest odmienna: materia rozpoznawana przez te sądy i organy należy do domeny prawa publicznego, w ramach którego realizowany jest przede wszystkim interes ogólnospołeczny. Co więcej, rozstrzygnięcia karne i administracyjne dotyczą hierarchicznej relacji organ władzy – jednostka; ta ostatnia z założenia jest stroną słabszą. Należy jednocześnie uznać, że prymat interesu publicznego oraz nierównowaga stron w postępowaniu uzasadnia szczególnie standard odpowiedzialności – za to, że zarówno samo postępowanie, jak i jego wynik nie będą naruszały prawa.

3. *Wartość naruszana przez bezprawne orzeczenie.* Przede wszystkim jednak należy porównać wartości, które doznały uszczerbku na skutek niezgodnego z prawem orzeczenia lub decyzji: porównanie to w żadnym wypadku nie prowadzi do wniosku, że wartości, o których się rozstrzyga w procesie karnym, mają mniejszą wagę niż te, które wchodzą w grę w postępowaniu administracyjnym lub cywilnym. Nie jest też tak, że skutki wadliwego orzeczenia sądu karnego są dla jednostki mniej dotkliwe niż skutki orzeczeń innych sądów lub organów. Wprost przeciwnie, poprzez niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie naruszone zostaje jedno z najbardziej istotnych dóbr prawnych, jakim jest wolność osobista człowieka – co wykazane zostało w pkt VIII wniosku. To właśnie w tej sferze standardy praworządności działań władzy, przewidziane przez art. 7 Konstytucji, powinny być przestrzegane z wyjątkową surowością, a zwolnienie się Państwa z odpowiedzialności odszkodowawczej za działania bezprawne w zasadzie nie powinno mieć miejsca. Chodzi bowiem o skutek prewencyjny, przejawiający się w staraniach władzy o zapobieganie naruszeniom prawa, o czym była mowa w pkt VII wniosku.

Warto też dodać, że na skutek pozbawienia wolności doznają licznych ograniczeń także inne wartości chronione konstytucyjnie, przede wszystkim te wchodzące w obręb tzw. prawa do prywatności, takie jak życie osobiste i rodzinne. Gwarantujący je art. 47 Konstytucji RP obejmuje także cześć i dobre imię jednostki – jest okolicznością notoryjną, że to właśnie orzeczenie sądu karnego, przez swój silnie stygmatyzujący efekt, ingeruje w te wartości w sposób bardzo istotny.

Jeśli zatem rozważamy dopuszczalność zróżnicowania roszczeń na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji, to szczególny charakter roszczeń związanych z pozbawieniem wolności osobistej (a także z prawami przewidzianym przez art. 47 Konstytucji RP) skłaniałby ku silniejszej ochronie tego prawa w stosunku do roszczeń związanych z innego rodzaju bezprawnymi działaniami Państwa.

Należy także zwrócić uwagę na następującą okoliczność: otóż także w ramach postępowania cywilnego dochodzi do pozbawienia jednostki wolności, aczkolwiek w sytuacjach procesowo wyjątkowych (por. art. 276 § 2 oraz art. 1053-1059 kpc); skutek taki następuje także poprzez zarządzenie przymusowego leczenia, przewidzianego przez przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2011 r., nr 231, poz. 1375 ze zmian.) czy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., nr 1356 ze zmian.). Z kolei jeśli normy prawa administracyjnego przewidują możliwość zatrzymania, to jest regułą, że odsyłają one w tym zakresie do Kodeksu postępowania karnego (zob. art. 101 ust. 3 b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach). Z drugiej strony, roszczenia dochodzone na podstawie art. 552 kpk nie zawsze związane są z pozbawieniem wolności: niesłuszne skazanie i wykonanie mogło dotyczyć np. kary grzywny.

Inaczej zatem należałoby oceniać zróżnicowanie ochrony prawa podmiotowego z art. 77 ust. 1, jeśli dokonane zostałyby w oparciu nie o kryterium formalne (jakiego rodzaju sąd orzekał w sprawie), ale w oparciu o kryterium skutku bezprawnego orzeczenia – w postaci pozbawienia jednostki wolności. Chociażby treść art. 41 ust. 5 Konstytucji uzasadnia taką odrębność. Natomiast za racjonalne kryterium zróżnicowania trudno uznać samą tylko okoliczność, czy orzeczenie zapadło w postępowaniu karnym, czy cywilnym bądź administracyjnym.

Powyższa analiza wskazuje, że można wskazywać racjonalne powody zróżnicowania odpowiedzialności Państwa (które *nota bene* przemawiają za możliwie szeroką odpowie-

działnością za bezprawne orzeczenie sądu karnego), jednak ustawodawca nie zdecydował się na zastosowanie któregośkolwiek z nich. 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 wyrządzona w ściśle określonych ramach przedmiotowych, tj. w zakresie realizowania przez państwo polityki kryminalnej w ramach postępowania karnego.

Jak wykazano w pkt VI wniosku, zróżnicowanie ochrony jednostek nie jest zaplanowanym, motywowanym ważnymi racjami działaniem ustawodawcy; ma ono charakter raczej przypadkowy, wynikający z historycznej genezy regulacji odszkodowawczej Kodeksu postępowania karnego (stanowiącej uprzednio *lex specialis* w stosunku do art. 418 kc), które „ostało się” pomimo rozszerzenia zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa na tle Kodeksu cywilnego.

XII. *Dalsze etapy testu dopuszczalnych zróżnicowań.* Brak racjonalności zróżnicowania determinuje to, że w zasadzie nie jest możliwe przeprowadzenie dalszych etapów testu jego dopuszczalności: regulacja art. 555 kpk nie chroni żadnego szczególnego interesu, umocowanego konstytucyjnie, który miałby się aktualizować wyłącznie w przypadku odpowiedzialności Państwa za wadliwe orzeczenie sądu karnego. Nie sposób zatem mówić o ważeniu proporcjonalności interesów (II element testu), czy oparciu (nieracjonalnego przecież) kryterium zróżnicowania na innych wartościach konstytucyjnych. 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 czy sądu administracyjnego. Na tle aksjologii obecnej Konstytucji RP, a zwłaszcza jej art. 41 ust. 5, trudno zasadnie twierdzić, że akurat w zakresie sprawiedliwości karnej odpowiedzialność Skarbu Państwa powinna podlegać szczególnemu ograniczeniu.

XIII. *Podsumowanie.* 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. *„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”.* 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 sygn. K 20/02).

Utrzymanie po wejściu w życie Konstytucji *lex specialis* w postaci art. 555 kpk miałyby sens wówczas, gdyby regulacja ta pozostawała korzystniejsza wobec ogólnych reguł odpowiedzialności – z uwagi na fakt, iż w przypadku roszczeń z art. 552 kpk mamy do czynienia z formą rekompensaty za naruszenie kluczowej (generalnej) w demokratycznym państwie prawnym wartości. Obecnie jednak regulacja przedawnienia tych roszczeń ma charakter dyskryminujący – i to w sytuacji, gdy *„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 jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

XIV. *Zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.* Zaskarżonej normie art. 555 kpk należy postawić także zarzut naruszenia zasady równej ochrony konstytucyjnych praw majątkowych. Różnicuje ona bowiem 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 deliktowych. 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 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, Trybunał stwierdził, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

- po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty.
- po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, pełny wyraz równej ochrony praw majątkowych na tle konstytucyjnym oddaje związek pomiędzy art. 64 ust. 2 oraz 32 Konstytucji; w takim ujęciu, akcentowany jest nie tylko sam fakt chronienia praw majątkowych, ale i to, że ochrona ta powinna być równa w ramach tej samej kategorii podmiotów (np. prywatnych).

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być 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 przedawnienia. 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 (przejawiających się w działalności sądów powszechnych i administracyjnych oraz organów administracji) należą do praw tej samej kategorii, a mianowicie, są to cywilnoprawne prawa majątkowe (zob. pkt III wniosku), a ściślej – stanowią one roszczenia odszkodowawcze. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie istnieje „konstytucyjne prawo do odszkodowania” jako takie (wyrok z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01), to jednak prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega konstytucyjnej ochronie, a jego ograniczenia nie mogą prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (wyroki z 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, z 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07).

W ramach ogółu roszczeń odszkodowawczych można wyróżnić te mające źródło w delikcie (w odróżnieniu od tych powstałych na tle zobowiązań umownych). Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, wyróżnienie odpowiedzialności deliktowej uzasadnione jest tym, że powstaje ona poza łączącym strony wcześniej stosunkiem obligacyjnym – to ma natomiast istotne konsekwencje dla uregulowania zasad odpowiedzialności. Odmienny jest np. rozkład ciężaru dowodu w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych na tle umowy i na tle deliktu (por. art. 415 oraz 471 kc); kolejnym z istotnych elementów, który wyróżnia odpowiedzialność deliktową, jest odrębność regulacji przedawnienia roszczeń (Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 166). Z tych właśnie względów uprawnione jest twierdzenie, że prawa majątkowe pochodzące z deliktu należą do kategorii praw majątkowych odznaczających się cechą relewantną.

W tym miejscu warto podkreślić, że przedawnienie roszczeń z czynów niedozwolonych stanowi podkategorię przedawnienia, wyróżnioną właśnie ze względu na źródło

dło roszczeń. Tradycyjnie już obok ogólnych uregulowań dotyczących przedawnienia roszczeń majątkowych (art. 117-125 kc) ustawodawca wprowadza odrębne reguły dotyczące przedawnienia roszczeń wynikających z czynów niedozwolonych – zasadniczo są one ujęte kompleksowo w art. 442¹ (P. Sobolewski, [w:] P. Sobolewski, M. Warciński, *Przedawnienie roszczeń deliktowych*, Kraków 2007, s. 13 -14).

Faktem jest, że od normy ogólnej, przewidzianej przez art. 442¹ kc, ustawodawca wprowadza pewne wyjątki: *leges speciales* stanowią np. art. 449⁸ kc (przedawnienie roszczeń wynikłych ze szkód spowodowanych przez produkt niebezpieczny), art. 297 Kodeksu spółek handlowych (przedawnienie roszczeń o naprawienie przez członka organów spółki z o.o. szkody wyrządzonej spółce lub osobie trzeciej), jednak posługują się one analogiczną do art. 442¹ konstrukcją (termin 3 lat *a tempore scientiae*, 10 lat *a tempore facti* – przy czym początek biegu drugiego terminu oznacza specyficzne dla danych stosunków prawnych zdarzenie, np. wprowadzenie produktu do obrotu). Istnieją także krótsze terminy przedawnienia: art. 289 ustawy - Prawo własności przemysłowej, operujący terminami 3 i 5 lat, czy też art. 57 § 2 ksh – 6 miesięcy i 3 lata; natomiast zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji roszczenia z tytułu czynów nieuczciwej konkurencji ulegają przedawnieniu z upływem lat trzech. Specyfiką przytoczonych norm szczególnych, przewidujących krótsze terminy przedawnienia roszczeń, jest okoliczność, że – pomimo, iż roszczenia te powstają poza stosunkami kontraktowymi – odnoszą się do profesjonalnego obrotu gospodarczego. Skrócenie terminów przedawnienia roszczeń deliktowych uzasadnione jest zatem sprawnością i płynnością, a także profesjonalizmem obrotu. Z kolei szczególny, 3- letni termin przedawnienia roszczeń na tle prawa pracy (art. 291 kp) należy tłumaczyć mieszanym (kontraktowo – deliktowym) charakterem odpowiedzialności. Znamienne jest także to, iż tylko jedna z przywołanych norm szczególnych (art. 57 § 2 ksh) operuje terminem krótszym niż ten przewidziany przez art. 555 kpk.

Należy więc zbadać, czy zróżnicowanie jest uzasadnione przez „specyfikę określonej regulacji szczegółowej”; w tym miejscu warto jednak podkreślić, iż sam argument możliwości zastosowania *lex specialis* nie oznacza dowolności działań ustawodawcy. W wyroku z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „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”.

W doktrynie prawa cywilnego podkreśla się, że 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 (T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010, str. 144-145).

Stosowany w przypadku przeważającej części roszczeń deliktowych termin z art. 442¹ kc – po zrealizowaniu przez ustawodawcę standardu wyznaczonego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. SK 14/05 – należy uznać za „właściwie wyważony”, korespondujący z terminem z art. 118 kc, uwzględniający jednak specyfikę odpowiedzialności za czyn niedozwolony (często zarówno szkoda, jak i jej sprawca nie są znani w chwili zdarzenia).

Jednocześnie o ile w przypadku przywołanych wyżej norm szczególnych można wskazać racjonalne powody skrócenia terminu przedawniania w stosunku do tych przewidzianych przez art. 442¹ kc (w tym zwłaszcza gospodarczy charakter stosunków), o tyle nie sposób wskazać celu, jakiemu służy wyjątkowo krótki termin z art. 555 kpk. Prawa majątkowe należące do tej samej grupy roszczeń odszkodowawczych są chronione z różną intensywnością: w szczególności trudno wskazać, jakie racjonalne względy przemawiają za zróżnicowaniem terminu przedawnienia roszczeń z art. 552 kpk oraz tych związanych z wadliwym orzeczeniem organu lub sądu administracyjnego bądź cywilnego. Tylko te ostatnie należą do dużej grupy roszczeń odszkodowawczych, które przedawniają się na zasadach ogólnych.

Jest to sytuacja w dużym stopniu analogiczna do tej, jaką rozpatrywał Trybunał w wyroku z dnia 5 września 2005 r., sygn. P 18/04; w sprawie tej badano wyjątkowo krótki, trzydziestodniowy termin na wystąpienie z roszczeniem na drogę sądową (art. 160 § 5 kpa). Trybunał wskazał, że „kryterium zróżnicowania nie pozostaje w racjonalnym związku z treścią przepisów, mających na celu umożliwienie uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę, wyrządzoną bezprawnym działaniem władzy publicznej (...). Drastyczne ograniczenie terminu dochodzenia roszczeń nie znajduje zaś uzasadnienia w świetle konstytucyjnych wartości czy zasad. Wręcz przeciwnie, prowadzi do naruszenia zasady równej ochrony praw

majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), albowiem stawia w gorszym położeniu poszkodowanych kierujących roszczenie pod adresem organu, który wydał decyzję”. Pomimo iż w niniejszej sprawie roczny termin przedawnienia nie jest, oczywiście, terminem tak drastycznie krótkim jak ten z art. 160 § 5 kpa, jednak uwagi Trybunału o potrzebie równej ochrony prawa do odszkodowania mają walor uniwersalny.

Należy bowiem stwierdzić - nie powtarzając od nowa argumentów przywołanych przy analizie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji - iż brak jest jakiegokolwiek funkcjonalnego związku pomiędzy naturą oraz celem społeczno - gospodarczym roszczenia o wynagrodzenie szkody spowodowanej bezprawnym pozbawieniem wolności a krótkim, rocznym terminem przedawnienia. Termin ten należy określić jako niewłaściwie „wyważony”: należy do najkrótszych 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. 32 ust.1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę, jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich