



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 16/05/2019

II.513.1.2016.MK

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W moim zainteresowaniu pozostaje problematyka związana z długością terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z mocy przepisów rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego.

Przepis art. 555 k.p.k. przewiduje roczny termin przedawnienia wskazanych wyżej roszczeń (liczony od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, w wypadku tymczasowego aresztowania – od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w razie zaś zatrzymania – od daty zwolnienia), który jest cywilnoprawnym terminem przedawnienia (por. uchwała SN z dnia 19 lutego 1997 r., sygn. I KZP 38/96, publ. OSNKW z 1997 r. Nr 3-4, poz. 18). W konsekwencji, niezbędne jest odpowiednie stosowanie do wskazanego terminu przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących przedawnienia roszczeń. Zatem przedawnione roszczenie o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie nie wygasa, natomiast po upływie tego terminu ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, pod warunkiem, że podniesienie tegoż zarzutu nie zostanie uznane przez sąd w realiach sprawy za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego w ujęciu art. 5 k.c. (tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. V KK 391/17, publ. LEX nr 2495985).

W moim przekonaniu roczny termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, przewidziany w powołanym art. 555 k.p.k. jest

nieproporcjonalnie krótki, przez co narusza standardy konstytucyjne, w szczególności z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji; a także z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10 (OTK-A z 2012 r. Nr 9, poz. 105) uznał art. 555 k.p.k. – w zakresie, w jakim wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania – za zgodny z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP, jednakże kontrola trybunalska ograniczyła się wyłącznie do zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, która zainicjowała postępowanie w tej sprawie. W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie zważył natomiast pozostałych i licznych argumentów zawartych w piśmie Rzecznika z dnia 8 czerwca 2011 r. (RPO – 655817-IV/10/AG/BB) złożonym w sprawie, przemawiających za niezgodnością art. 555 k.p.k. z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji; a także z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że „udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej nie może służyć naprawieniu braków formalnych i merytorycznych tej skargi” (teza 2.3. uzasadnienia wyroku). Trybunał wyraźnie odróżnił sytuację, w której RPO występuje jako wnioskodawca od tej, gdzie jest uczestnikiem w sprawie skargi konstytucyjnej. Ponieważ skarżący w sprawie ozn. sygn. SK 18/10 powołał jedynie art. 41 ust. 5 jako wzorzec kontroli (postępowanie w odniesieniu do innych wzorców kontroli powołanych w tamtej sprawie zostało umorzone), zaś RPO był jedynie uczestnikiem postępowania, Trybunał nie rozważył argumentów przedstawionych w ww. stanowisku RPO.

Tymczasem argumenty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie złożonym w sprawie SK 18/10 zachowują na aktualności. Poniżej przedstawię jedynie zarys toku rozumowania zaprezentowanego przez RPO, który sugeruje niezgodność art. 555 k.p.k. z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji; a także z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 77 ust. 1 wyraża myśl ogólną, że „bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne” (wyr. TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, publ. Dz. U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1660). Kreuje to gwarancję, że ekonomiczny skutek błędów czy pomyłek organów władzy publicznej nie będzie obciążał osoby poszkodowanej. Przepis ten przenosi ciężar ryzyka związanego z nieprawidłowym i szkodliwym dla obywateli działaniem władzy publicznej z jednostki na państwo (wyr. TK z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, publ. Dz. U. z 2009 r. Nr 37, poz. 296). Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji uzyskania odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej w związku z prowadzonym postępowaniem karnym odbywa

się na gruncie przepisów rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego. Odmienne uregulowanie okresu przedawnienia we właściwych przepisach Kodeksu cywilnego (art. 417, 417¹, 417² k.c.) i rozdziału 58 k.p.k. należy do najbardziej istotnych różnic między tymi kodyfikacjami. Zgodnie z art. 442¹ k.c., roszczenie osoby poszkodowanej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Dłuższy termin przedawnienia może mieć zastosowanie, gdy źródłem szkody jest występki bądź zbrodnia. Co istotne, ów dłuższy termin przedawnienia dotyczy także osób, które dochodzą odszkodowania za szkodę wywołaną przez niezgodne z prawem orzeczenie sądu karnego, które nie mieści się w dyspozycji art. 552 k.p.k. Na przykład, nieprawidłowe zastosowanie środka zapobiegawczego innego niż tymczasowe aresztowanie kreuje roszczenia, których zarówno natura, jak i tryb dochodzenia mają charakter cywilny. Roszczenia te przedawniają się w terminie trzyletnim przewidzianym w art. 442¹ k.c. (por. aktualne dzisiaj orzeczenie SN z dnia 2 grudnia 2004 r., sygn. II KK 78/04, publ. LEX nr 141362). Na gruncie Kodeksu cywilnego poszukiwać należy także odpowiedzialności Skarbu Państwa za niewłaściwe wykonanie kary pozbawienia wolności bądź tymczasowego aresztowania (wyr. SN z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. V CSK 431/06, publ. OSNC z 2008 r. Nr 1, poz. 13).

Podsumowując, prawo do wynagrodzenia szkody gwarantowane przez art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest chronione z różną intensywnością, w zależności od tego, jakie działanie władzy publicznej jest przedmiotem roszczenia. Użyte w art. 77 ust. 1 pojęcie „władzy publicznej” obejmuje, jak wskazuje TK, wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą (wyr. TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00). W kontekście poruszanej w niniejszym wystąpieniu problematyki, w szczególnym zainteresowaniu znajdują się zwłaszcza osoby, które doznały szkody na skutek działania Państwa w sferze orzeczniczej. Art. 32 ust. 1 wyznaczający standard równości, w odniesieniu do art. 77 ust. 1 zezwalałby na modyfikację przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawne lub niesłuszne działania w sferze orzeczniczej w stosunku do innych rodzajów odpowiedzialności, ustawodawca mógł także, w pewnych ramach, uregulować odmienny tryb dochodzenia roszczeń. Jest jednak rzeczą bezsporną, że fakt doznania szkody na skutek działań orzecznich organów władzy publicznej stanowi cechę relewantną, pod której kątem należy dokonać analizy zgodności art. 555 k.p.k. z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z ugruntowanym już orzecnictwem TK, zróżnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne tylko 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; kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (m.in. wyr. TK z dnia 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, publ. Dz.U. z 2010 r. Nr 105, poz. 668).

Uważam, za stanowiskiem do skargi konstytucyjnej sygn. SK 18/10, że regulacja rocznego terminu przedawnienia w art. 555 k.p.k. nie spełnia pierwszej przesłanki, tj. racjonalności. Jeżeli celem art. 555 k.p.k. jest mobilizacja wierzyciela do niezwłocznej realizacji swoich roszczeń, a także sprawne rozstrzygnięcie o konsekwencjach nieprawidłowości w postępowaniach karnych (z naciskiem na kwestie dowodowe), 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). Zróżnicowanie terminów przedawnienia w zależności od tego, czy szkodliwe działanie władzy publicznej jest oceniane w drodze postępowania karnego, cywilnego czy administracyjnego, ma charakter przypadkowy, który wynika z historycznej genezy odszkodowawczej kodeksu postępowania karnego (będącego uprzednio, w brzmieniu z 1969 r., *lex specialis* w stosunku do art. 418 k.c.). Nie ma powodu, dla którego wobec osób realizujących roszczenie z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie obowiązywał równy standard gwarancji materialnoprawnych, niezależnie, czy roszczenie jest dochodzone na gruncie prawa karnego, cywilnego czy administracyjnego.

Pragnę także podnieść wątpliwości w zakresie relacji art. 555 k.p.k. i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP. Art. 555 k.p.k. narusza konstytucyjne prawa majątkowe poprzez nadmierne ograniczenie prawa majątkowego do odszkodowania, a także różnicując prawa majątkowe należące do tej samej kategorii. Tymczasem zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, równość ochrony praw majątkowych należy odnosić do praw majątkowych należących do tej samej kategorii (wyr. TK z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, publ. Dz. U. z 1999 r. Nr 86, poz. 964). Moim zdaniem roszczenia pochodzące z deliktu władzy publicznej w zakresie wykonywania jej funkcji orzecznich (w zakresie działań sądów powszechnych i administracyjnych) należą do praw tej samej kategorii jako cywilnoprawne prawa majątkowe. Odszkodowanie i zadośćuczynienie z art. 552 k.p.k. są w swej istocie roszczeniami o charakterze cywilnym, tak jak termin przedawnienia z art. 555 k.p.k. jest terminem z natury cywilnoprawnym. Terminy przedawnienia muszą być odpowiednio wyważone, by wierzyciel miał odpowiedni czas na wniesienie sprawy do sądu. W doktrynie podkreśla się, że natura i właściwość dochodzonego roszczenia, a także cel społeczny i gospodarczy praw podmiotowych, będących źródłem konkretnego roszczenia, powinny decydować o długości

danego terminu przedawnienia (por. T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010, s. 144-145). Brak jest funkcjonalnego związku pomiędzy naturą oraz celem społeczno-gospodarczym roszczenia o wynagrodzenie szkody spowodowanej niesłusznym skazaniem, tymczasowym aresztowaniem lub zatrzymaniem a krótkim, rocznym terminem przedawnienia. Termin ten jest niewłaściwie wyważony, stanowi bowiem w zasadzie najkrótszy spośród istniejących w obrocie prawnym terminów przedawnienia roszczeń deliktowych.

W świetle powyższych rozważań, uważam, że trzyletni termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie przyjęty przez ustawodawcę w okresie od 1 lipca 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r., był terminem zapewniającym realną możliwość korzystania z prawa do wyrównania szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP), a także terminem, który ujednolicił regulację zagadnienia przedawnienia, przyjmując rozwiązanie z art. 442¹ k.c.

Powrót do trzyletniego terminu przedawnienia w tego typu sprawach postulowany jest także w doktrynie. Wskazuje się bowiem (w tym, w oparciu o badania aktowe spraw sądowych), że regulacja taka, po pierwsze, łagodziłaby restrykcyjne podejście sądów i umożliwiałaby skuteczniejsze dochodzenie odpowiedzialności Skarbu Państwa. Po drugie, przyczyniłaby się do ujednolicenia terminów karnych i cywilnych, co kształtowałoby zaufanie obywateli do państwa i nie wprowadzałoby nieuzasadnionych barier w dochodzeniu rekompensat oraz dodatkowo nie budowałoby poczucia dezorientacji wśród wnioskodawców, którzy nie korzystają z pomocy profesjonalnego pełnomocnika (tak: K. Wiśniewska, *Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie (między teorią a praktyką)*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych nr 1 z 2018 r., s. 30).

W tym stanie rzeczy, w moim przekonaniu ustawodawca winien wydłużyć przyjęty w art. 555 k.p.k. termin przedawnienia roszczeń i w związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o dokonanie analizy przedstawionego problemu, a także o poinformowanie mnie o podjętych działaniach.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar