



Warszawa, 8 grudnia 2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-534397-IV/06/BB

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

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze,

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na fakt, że konstytucyjna zasada odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawne działanie władzy publicznej wciąż nie jest w pełni realizowana na poziomie ustawowym.

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się osoby, wobec których orzeczono środki przewidziane przez kodeks postępowania karnego, co spowodowało istotny uszczerbek w ich majątku. Tytułem przykładu można przedstawić sytuację kierowcy oskarżonego o spowodowanie wypadku komunikacyjnego: na etapie postępowania przygotowawczego zastosowano w stosunku do niego środek zapobiegawczy w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, przewidziany przez art. 276 kodeksu postępowania karnego. Osoba ta została uniewinniona przez sąd pierwszej instancji, nie zmienia to jednak faktu, że przez ponad dwa lata nie mogła wykonywać swojego zawodu. Bezskutecznie domaga się ona odszkodowania od Skarbu Państwa - organy władzy publicznej wskazują, iż brak jest ustawowej podstawy dla wynagrodzenia szkody.

Odpowiedzialność majątkowa Skarbu Państwa za orzeczenia sądu karnego jest w polskim ustawodawstwie realizowana wycinkowo: tradycyjnie już kodyfikacja karna przewiduje odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, a także za zastosowanie środka zabezpieczającego (Rozdział 58 kodeksu postępowania karnego z 1997 r., Rozdział 50 kodeksu z 1969 r.). Odszkodowanie to obecnie przysługuje oskarżonemu, w stosunku do którego zapadł prawomocny wyrok skazujący bądź orzekający zastosowanie środka zabezpieczającego, następnie wzruszony przez kasację bądź wznowienie postępowania (art. 552 § 1 i 3 kpk); przepisy te stosuje się także w wypadku, gdy po uchyleniu skazującego orzeczenia postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu (art. 552 § 2 kpk). Odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługuje także za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie (art. 552 § 4 kpk).

Roszczenia te, choć ulegały określonym modyfikacjom, istnieją w polskim systemie prawnym od dawna; do ich realizacji 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.

Analogiczne regulacje, związane z bezpodstawnym wykonaniem kary, środka karnego bądź stosowaniem aresztu przewiduje Rozdział 20 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Dodatkowo, art. 192 kodeksu karnego wykonawczego reguluje odpowiedzialność Skarbu Państwa w razie uchylenia orzeczenia o przepadku przedmiotów, darowania tego środka lub zwolnienia rzeczy w wyniku wniesionego powództwa.

Dla pełnego obrazu unormowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za orzeczenia sądowe w sprawach karnych należy także wskazać roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienie przewidziane przez 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.).

Wymienione powyżej regulacje tworzyły odrębny reżim odpowiedzialności za działalność orzeczniczą sądów karnych, w wielu aspektach (właściwie wszystkich, poza terminem przedawnienia roszczeń) o wiele korzystniejszą od przewidzianej przez poprzednio obowiązujący art. 418 kodeksu cywilnego. O ile kodeks cywilny wymagał przesłanki tzw. winy kwalifikowanej, to odpowiedzialność za niesłuszne skazanie i aresztowanie od pewne-

go momentu oparta była na zasadzie ryzyka: przesadzająca w tym względzie była uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1999 r. (I KZP 27/99, publ. OSN z 1999 r., nr 11, poz. 72).

II. Jednak regulacja ta okazuje się niewystarczająca w świetle standardów, które wprowadziła Konstytucja RP z 1997 r., a ściślej - jej art. 77 ust. 1, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Przepis ten jest szeroko komentowany w doktrynie i orzecznictwie sądowym, wielokrotnie był też wzorcem, w oparciu o który Trybunał Konstytucyjny oceniał przepisy ustawowe. W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 - o fundamentalnym znaczeniu, jeśli chodzi o wskazanie zasad odpowiedzialności państwa za działalność orzeczniczą - Trybunał podkreślił, iż w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji dla wynagrodzenia szkody wystarczającą przesłanką pozostaje bezprawność działania organu.

Natomiast w wyroku z dnia 23 września 2003 r. (K 20/02) Trybunał wskazał na aksjologiczne aspekty art. 77 ust. 1: przede wszystkim na związek, jaki istnieje pomiędzy tą normą a art. 7 Konstytucji, dekretnym zasadę praworządności. Wprawdzie zasada art. 7 Konstytucji nie rodzi po stronie jednostek jej podlegających prawa podmiotowego "do władzy publicznej działającej tylko zgodnie z prawem" (byłoby to nierealne, ponieważ musi istnieć zawsze margines ryzyka błędów, pomyłek). Jednakże pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek tych błędów czy pomyłek 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 (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa - o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że współcześnie zwiększa się zakres ryzyka związanego z funkcjonowaniem władzy publicznej. Wiąże się to m. in. z większą złożonością materii, w którą wkracza władza publiczna, skomplikowaniem prawa. Jednocześnie rosną aspiracje jednostek i ich oczekiwania wobec władzy publicznej. Funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji są szczególnie istotne w sytuacji, gdy aparat władzy publicznej i kultura jej wy-

konywania działa na tyle niesprawnie, że ryzyko wyrządzenia szkód i bezprawnego działania jest bardzo duże.

Innymi słowy - wyraźne zaostrenie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej państwa ma ścisły związek z rozwojem standardów praworządności. Szczególnie ważne jest przestrzeganie owych gwarancji w dziedzinie prawa karnego, gdzie ingerencja organów państwa w sferę praw i wolności obywatelskich jest bardzo istotna.

III. Tymczasem okazuje się, że regulacja kodeksu postępowania karnego nie obejmuje wszystkich istotnych wypadków, w których orzeczenie sądu bądź prokuratora powoduje szkodę majątkową; do takich należą przede wszystkim postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego (art. 291 kpk), a także stosowanie niektórych środków zapobiegawczych, w tym zwłaszcza poręczenia majątkowego (art. 266 kpk), zawieszenia oskarżonego w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu, nakazu powstrzymania się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów (art. 276 kpk).

Można rozważać, czy w takich sytuacjach właściwą podstawą odpowiedzialności nie jest art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym 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). Jednak koncepcja ta wydaje się wątpliwa.

Stosując bardzo „prokonstytucyjną” wykładnię można uznać, że np. prawomocny wyrok uniewinniający jest swoistym prejudykatem, który zapadł we „właściwym” postępowaniu, o którym mowa w art. 417¹ § 2 kc. Jednak w dalszym ciągu pozostaje problem stosowania środków zapobiegawczych w postępowaniu zakończonym innym orzeczeniem, np. umarzającym postępowanie, a także stosowaniem ich niezgodnie z treścią kodeksu postępowania karnego.

O ile w przedmiocie odszkodowania za stosowanie tymczasowego aresztowania wypracowane są już przesłanki oceny jego niesłuszności (zob. np. powołana wyżej uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1999 r., I KZP 27/99, uchwała z dnia 23 maja 2006 r., I KZP 5/06, publ. OSNKW 2006/6/55), to w przypadku innych środków zapobiegawczych (i np. zabezpieczenia majątkowego) brak jest nawet stosownego trybu postępowania dla dokonania takiej oceny.

Można więc zasadnie przyjąć, że istnieje określona luka ustawowa - odpowiedzialność majątkowa Skarbu Państwa za stosowanie środków zapobiegawczych nie jest w odpowiedni sposób uregulowana. Tylko w przypadku tymczasowego aresztowania ustawa całościowo reguluje problematykę odszkodowawczą. W przypadku poręczenia majątkowego (oraz zabezpieczenia) uszczerbek w majątku oskarżonego został częściowo zniwelowany przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2006 r. (sygn. U 7/05), na skutek którego utracił moc obowiązującą § 18 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. nr 97, poz. 876 ze zmian.). Jednak oprocentowanie sum depozytowych, nawet jeśli należne jest oskarżonemu (§18 pkt 6 rozporządzenia) nie pełni w tym wypadku funkcji odszkodowawczej, w szczególności nie jest zależne od bezprawności stosowania środka zapobiegawczego czy zabezpieczenia.

IV. Analogiczny do przedstawionego powyżej problem istnieje w przypadku orzeczeń, które zapadają w postępowaniu egzekucyjnym. Ponownie, art. 417 § 2 kc wymaga właściwego postępowania, w którym następuje stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem. Co istotne, 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.

Przy obecnej konstrukcji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424 i dalsze kodeksu postępowania cywilnego), która służy od orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, jej zastosowanie w przypadku rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu egzekucyjnym jest bardzo ograniczone (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2005 r., III CNP 4/05, publ. OSNC 2006/1/16, a także uzasadnienie postanowienia z dnia 17 sierpnia 2005 r., I CNP 3/05, publ. OSNC 2006/2/39). O ile przyjąć koncepcję wyrażoną w ostatnim z cytowanych orzeczeń, iż w postępowaniu egzekucyjnym - podobnie jak w rozpoznawczym - postanowieniem kończącym to postępowanie jest tylko takie, po wydaniu którego przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują dalszego etapu, to w zasadzie skarga przewidziana przez art. 424 kpc może służyć tylko od postanowienia o umorzeniu postępowania (zob. jednak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2006 r., IV CNP 25/06, publ. Biul. SN nr 10/2006, zgodnie z którym od prawomocnego postanowienia sądu drugiej instancji co do przybicia przysługuje skarga z art. 424 kpc).

Dodatkowo, zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie przyjmuje się także, że w postępowaniu egzekucyjnym nie jest dopuszczalna skarga o wznowienie postępowania, służy ona bowiem od orzeczeń korzystających z powagi rzeczy osądzonej, a takiego przymiotu postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym nie mają (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 września 1938 r., C II 206/38, OSP 1939, poz. 85, z 21 sierpnia 1947 r., C I 305/46, PiP 1948, nr 4, s. 98-99, a w późniejszym okresie - z 13 marca 1998 r., I CKN 760/97, nie publ, z 31 marca 1999 r., I CKN 15/99, OSNC 1999, nr 9, poz. 164, z 21 lipca 1999 r., II CKN 537/99, nie publ.).

Innymi słowy - w ramach postępowania egzekucyjnego strona jest praktycznie pozbawiona możliwości uzyskania prejudykatu, który stwierdza niezgodność orzeczenia z prawem. A jest to niezbędny warunek odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 kc. Tak więc znaczny obszar działalności orzeczniczej organów państwowych - w zasadzie niemal cała sfera cywilnego postępowania egzekucyjnego - pozostaje poza zakresem gwarancji przewidzianej w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Problem ten jest wyjątkowo często poruszany w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, zwłaszcza w kontekście skutków prawnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2005 r. (sygn. P 6/04) oraz z dnia 8 maja 2006 r. (sygn. P 18/05). W orzeczeniach tych uznano za niezgodną z normami Konstytucji regulację opłat egzekucyjnych, zawartą w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. : Dz. U. z 2006 r., nr 167, poz. 1191 ze zmian.).

Pomimo niekonstytucyjnej podstawy rozstrzygnięcia, strona nie dysponuje żadnym środkiem procesowym, który pozwalałby bądź na wzruszenie tego orzeczenia - bądź na uzyskanie stwierdzenia, iż orzeczenie to jest niezgodne z prawem. Pogląd ten potwierdza uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006 r. (sygn. III CZP 51/06, publ. Biul. SN nr 8/2006). W takiej sytuacji mamy do czynienia ze sytuacją „kwalifikowanej” niekonstytucyjności - po pierwsze, orzeczenie niezgodne z Konstytucją pozostaje w obrocie prawnym. Dodatkowo, obywatel nie może zrealizować roszczenia z art. 77 ust. 1 Konstytucji, i w ten sposób uzyskać rekompensatę za nieodwracalne skutki orzeczenia.

V. Podsumowując: w obecnym stanie normatywnym wciąż istnieją sytuacje, w których zasada wskazana w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP pozostaje niezrealizowana. Regulacja art. 417 § 2 kc wymaga, aby niezgodność orzeczenia (decyzji) z prawem została stwierdzona we właściwym postępowaniu. Tymczasem w wielu wypadkach ustawa nie przewiduje trybu

postępowania, w którym mogłoby nastąpić takie stwierdzenie bezprawności działania władzy publicznej. Sytuacje te nie są też przewidziane w przepisach szczególnych, o których mowa w art. 421 kc.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie przedstawionych zagadnień, i zajęcie stanowiska w przedmiocie możliwych zmian legislacyjnych, zapewniających poszanowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich