RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa,30/12/2008r.

RPO-568465-IV/07/AG

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

Pan
dr hab. Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości
Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem, istniejącego na gruncie art. 555 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89. poz. 555 z późn. zm.), zróżnicowania w zakresie prawnych gwarancji ochrony praw majątkowych, W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przewidziany w ramach wskazanego przepisu kodeksu postępowania karnego roczny termin przedawnienia w istotny sposób odbiega od sposobu ustawowego określenia terminów przedawnienia roszczeń deliktowych, statuowanych treścią art. 442^1 kodeksu cywilnego, przy czym istniejąca rozbieżność w ustawowym określeniu terminów przedawnienia (nie tylko w aspekcie temporalnym ale także co do samej jurydycznej konstrukcji terminu przedawnienia) zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie spełnia, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, wymogu równej ochrony praw majątkowych.

Niewątpliwe sama konstytucyjna zasada równej ochrony praw majątkowych daje podstawy do przyjęcia jednoznacznych treści normatywnych wynikających z licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Warto podnieść, iż podstawową treścią zasady równości jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną (istotną). Zasada równości wobec prawa nakazuje bowiem identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Inaczej rzecz ujmując, z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego, traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą cechą relewantną. co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania jak i faworyzowania takich osób. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza natomiast odmienne traktowanie osób, które tej cechy nie mają. Ustalenie, czy zasada równości rzeczywiście została w konkretnym wypadku naruszona, wymaga

zatem określenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są prawnie relewantne.

Z kolei zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych nawiązuje do ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji i jako taka jest jej emanacją. Na gruncie obowiązującej Konstytucji jej art. 64 ust. 2 stanowi o równej dla wszystkich ochronie prawnej, co wyklucza zróżnicowania o charakterze podmiotowym, zaś jakiekolwiek zróżnicowania o charakterze jednoznacznie przedmiotowym muszą wynikać z odmienności sytuacji faktycznych lub prawnych w jakich znajduje się dana grupa podmiotów prawnych. Równość, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego. Odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw i do zapewnienia im równej ochrony prawnej. Wyrażona we wskazanym wzorcu konstytucyjnym zasada jest prawną i logiczną konsekwencją zasady równości, toteż pozostaje z nią w ścisłej korelacji. Innymi słowy konstytucyjne uwarunkowania w zakresie równej ochrony praw majątkowych obligują ustawodawcę do wskazania wystarczającego uzasadnienia dla różnicowania sytuacji prawnej podmiotów obrotu cywilnoprawnego na etapie realizacji praw majątkowych danej kategorii. Zachowanie równego traktowania jest konieczne w obrębie danej klasy (kategorii) podmiotów, charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną). Wszelkie zaś odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK-A 2008/1/7; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK-A 2007/4/39; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK-A 2007/1/1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001. poz. 83; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU nr 3/1998. poz. 34; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. K. 30/98. OTK ZU nr 5/1999, poz. 101; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97. OTK ZU nr 3-4/1997. poz. 41).

Wolność ustawodawcy w tworzeniu norm prawnych nie ma charakteru absolutnego. Spoczywający na nim obowiązek dostatecznej ochrony wartości konstytucyjnych obliguje go do ustanowienia odpowiednich uregulowań, przy czym ustawodawca ma obowiązek takiego ukształtowania stanowionych przepisów, ażeby zapewnić chronionym dobrom prawnym dostateczną ochronę (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2001 r.. sygn. akt SK 8/00, OTK 2001/7/211). W tym kontekście w żadnej mierze nie wolno pomijać istoty

odpowiedzialności prawnej statuowanej w ramach art. 552-559 kodeksu postępowania karnego, która stanowi ustawowy przejaw odpowiedzialności Państwa za niezgodne z prawem działania swych organów w sferze postępowania karnego. Należy przy tym mieć na uwadze, iż sam gwarancyjny charakter odpowiedzialności władzy publicznej wymaga takiego ukształtowania na poziomie regulacji ustawowych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, które zapewni możliwość realnego uzyskania odszkodowania w sytuacji, w której nastąpienie szkody pozostaje w związku z czynem niedozwolonym organów władzy publicznej. Celem tej odpowiedzialności jest bowiem przeniesienie ryzyka działań władzy publicznej, z których mogą wynikać szkody, na podmioty, które są dysponentami imperium (władzy publicznej).

Jak wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, sam mechanizm odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest w istotnym zakresie kształtowany przez ogólne konstrukcje prawa cywilnego, ponieważ regulacje konstytucyjne decydują zasadniczo o jednej tylko z przesłanek odpowiedzialności, a mianowicie niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej, zaś w pozostałym zakresie (a więc m.in. w odniesieniu do takich pojęć, jak szkoda i związek przyczynowy) odsyłają do tej gałęzi prawa, w ramach której znajduje ona swoje najpełniejsze oparcie, to jest do prawa cywilnego. Przedmiotowe odesłanie jest w ocenie Rzecznika aktualne także w zakresie przewidzianych ustawą zwykłą terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych.

Gwarancje konstytucyjne odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej oznaczają zaś, iż regulacje ustawowe nie mogą w sposób dowolny kształtować zakresu tej odpowiedzialności. Samo istnienie normy konstytucyjnej zakłada bowiem, jak już wskazywano, że ma to być odpowiedzialność realna, dająca się urzeczywistnić i nie może przybierać charakteru pozornego. Regułą powinno być więc kształtowanie odpowiedzialności władzy publicznej w oparciu o ogólny standard odpowiedzialności odszkodowawczej, ochronny dla poszkodowanego i zgodny z zasadą pełnego odszkodowania, a wyjątkiem (zawsze dostatecznie mocno uzasadnionym w wartościach konstytucyjnych) czynienie odstępstw w tym zakresie. Bez wątpienia istnieją też sfery działalności władzy publicznej, w ramach których ze względu na rodzaj chronionych interesów osób poszkodowanych z jednej strony oraz charakter działań sprawczych z drugiej strony, gwarancje odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej powinny doznawać silniejszej ochrony, a już na pewno ze szczególną ostrożnością należy podchodzić do wszelkich prób limitowania takiej odpowiedzialności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05. OTK-A 2006/8/97). Do takiej sfery w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy właśnie obszar działania Państwa w ramach realizacji szeroko zakreślonej polityki prawnokarnej.

Tak więc zdaniem Rzecznika utrzymywanie w ramach art. 555 kodeksu postępowania karnego rocznego terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa stanowi oczywisty przejaw limitowania odpowiedzialności władzy publicznej za bezprawne działania jej organów, skutkujący istotnym wyłomem w ogólnym standardzie odpowiedzialności odszkodowawczej za popełnione delikty. Jednocześnie zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zachodzi brak wystarczającego na poziomie konstytucyjnym uzasadnienia dla statuowanego w tej mierze wyjątku. Sfera działania Państwa w ramach ogólnie pojmowanej reakcji prawnokarnej winna bowiem podlegać co najmniej takim standardom ochrony słusznych praw podmiotowych, które są właściwe dla innych płaszczyzn działania władzy publicznej, w ramach których może dojść do bezprawnego wyrządzenia szkody podmiotom prawnym. W istocie bowiem w zakresie ustawowego kształtowania terminów przedawnienia mamy do czynienia z jedną relewantną klasą podmiotów prawnych dochodzących od Skarbu Państwa roszczeń odszkodowawczych za bezprawne działania organów władzy państwowej. Stąd też trudno o zasadne wprowadzanie (utrzymywanie w ramach porządku prawnego) istotnych różnic w ramach sytuacji prawnych mieszczących się w zakresie tak wyznaczonej kategorii podmiotów prawnych.

Warto nadto podkreślić, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niekwestionowanym pozostaje zapatrywanie, iż w treści sformułowanej w ramach art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki konieczności ograniczenia mieszczą się wymogi niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto. Spełnienie tych wymagań uzależnione jest od faktycznej potrzeby dokonania ingerencji w zakres korzystania z konstytucyjnego prawa lub wolności i od zastosowania przez ustawodawcę środków prawnych rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Chodzi ponadto o zastosowanie środków niezbędnych, w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu. Prawa i wolności jednostki nie mają bowiem charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Oznacza to m.in.. że ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU 2000/6/188. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004r., sygn. K 45/02, OTK-A 2004/4/30).

W ocenie Rzecznika ograniczenie pod względem konstrukcyjnym (a w szczególności czasowym) dochodzenia wskazanych w ramach art. 555 kodeksu postępowania cywilnego praw

majątkowych, w sposób istotnie różnicujący sytuację prawną podmiotów objętych wskazanym przepisem procedury karnej w stosunku do sytuacji innych uczestników obrotu, którym władza publiczna może w sposób bezprawny wyrządzić szkodę, działając w innej poza-prawnokarnej płaszczyźnie, mogłoby zostać uznane za konstytucyjnie uprawnione jedynie wówczas, gdyby okazało się niezbędne dla zagwarantowania realizacji innych społecznie istotnych wartości. Aktualnie zaś obowiązująca norma prawna przewidująca niezmiernie krótki, bo zaledwie roczny termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, w ocenie Rzecznika nie spełnia wyżej wskazanych wymogów konieczności i niezbędności ingerencji w zakres konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności. Nie ma bowiem żadnego aksjologicznego uzasadnienia dla utrzymywania tak daleko idącego ograniczenia w zakresie ochrony słusznych praw podmiotowych. Nadto istotne zawężenie w aspekcie czasowym ochrony wskazanych roszczeń odszkodowawczych skutkuje w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niewystarczającą ochroną słusznych praw podmiotowych i może pozbawiać samą konstrukcję odpowiedzialności odszkodowawczej przymiotu realności.

Z uwagi na całokształt wyżej przedstawionych kwestii zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie konieczności podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych mających na celu pełniejsze urzeczywistnienie równej ochrony praw majątkowych, poprzez dostosowanie przewidzianych treścią art. 555 kodeksu postępowania karnego terminów przedawnienia do standardu ochrony wynikającego z ogólnej regulacji kwestii przedawnienia roszczeń deliktowych. Będę wdzięczny za powiadomienie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajętym przez Pana Ministra odnośnie zagadnienia poruszonego w niniejszym piśmie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich