



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10-07-2020 r.

Adam Bodnar

II.513.1.2016.PZ

**Pan Senator
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący

W sferze mojego zainteresowania pozostaje problematyka dotycząca możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie.

1. Odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne oskarżenie lub przedstawienie zarzutów

Przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego regulują możliwość uzyskania odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Możliwość dochodzenia odszkodowania za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie jest zatem w postępowaniu karnym wyłączona.

Tymczasem sam fakt niesłusznego postawienia zarzutów, czy niesłusznego oskarżenia, może wyrządzić szkodę i krzywdę, za których powstanie władza publiczna powinna ponieść odpowiedzialność. Wieloletnie utrzymywanie stanu oskarżenia czy przedstawienia zarzutów może prowadzić do wyrządzenia znacznych szkód o charakterze materialnym, rodzinnym i moralnym. Jest to szczególnie jaskrawe w sytuacjach, gdy oskarżonym lub podejrzanym jest osoba wykonująca zawód zaufania publicznego, lub

piastująca inną funkcję albo prowadząca działalność gospodarczą, dla której długotrwałe pozostawanie w obszarze zainteresowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości może wywołać poważną szkodę.

Co warte zauważenia, w 2012 r. (druk sejmowy nr 379) i 2013 r. (druk sejmowy nr 1751) zgłoszone zostały projekty ustawy o zmianie Kodeksu postępowania karnego mające na celu umożliwienie ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne postawienie zarzutów (terminologia użyta w druku nr 379) lub za oczywiście bezpodstawne oskarżenie (druk nr 1751). Istotne w tym kontekście jest zwłaszcza stanowisko Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, która odnosząc się do projektu zawartego w druku 1751, opierając się na historii rozpatrywanych spraw, stwierdziła, że brak jest praktycznej możliwości uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku nieuzasadnionego oskarżenia. Zdaniem Prokuraturii stanowi to lukę prawną niedającą się pogodzić z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (opinia z dnia 20.09.2013 r., sygn. KR-51-489/13/KBU, str. 1). Dotychczas, nie nastąpiły pożądane zmiany prawa w omawianym zakresie.

W dniu 11 stycznia 2019 roku Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie w przedmiocie podjęcia inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmiany przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie przyznania prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie. Wskazane wystąpienie nie doczekało się żadnej odpowiedzi, w tym wskazującej na przyjęcie przez Ministra Sprawiedliwości odmiennego niż opisane w nim stanowiska w odniesieniu do rzeczonyj problematyki.

Konieczność wprowadzenia na gruncie Kodeksu postępowania karnego możliwości dochodzenia odszkodowania za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie postulowana jest także w doktrynie.

Jak wskazuje Ryszard A. Stefański, przedstawienie zarzutów, przekształca postępowanie przygotowawcze prowadzone *in rem* w postępowanie *in personam*, co wiąże się w niektórych przypadkach z negatywnymi konsekwencjami przewidzianymi w przepisach, jak to jest m.in. w przypadku policjantów, komorników, pracowników zajmujących wysokie stanowiska w służbie cywilnej, którzy mogą być zawieszeni

w czynnościach, czy też w związku z ograniczeniami w kandydowaniu na określone stanowiska. Patrząc jednak szerzej, jak argumentuje dalej ten autor, „podejrzany, mimo że jest formalnie niekarany i że przysługuje mu domniemanie niewinności, narażony jest na cały szereg negatywnych konsekwencji ekonomicznych, społecznych, politycznych, a przede wszystkim moralnych. Najbardziej dotkliwą konsekwencją jest utrata zaufania i dobrego imienia z wszystkimi tego skutkami (...). Sam fakt niesłusznego podejrzenia i oskarżenia rodzi z reguły cały szereg negatywnych konsekwencji dla niesłusznie podejrzanego czy też oskarżonego. Skutkuje szeregiem szkód tak w sferze materialnej, jak i niematerialnej”¹.

Fakt bycia oskarżonym lub podejrzanym w postępowaniu karnym uprawnia także organy ścigania do stosowania wobec takiej osoby środków procesowych niepolegających na pozbawieniu jej wolności. Mogą one przybierać formę środków zapobiegawczych, a także po prostu czynności śledztwa, które mają wymierny, negatywny charakter dla podejrzanego. Jako przykład podaje się chociażby zatrzymanie przez Policję sprzętu komputerowego należącego do podejrzanego, który jest mu niezbędny do prowadzenia działalności gospodarczej. Nawet w wypadku stwierdzenia, że sprzęt ten nie zawiera dowodów popełnienia czynu zabronionego i późniejszego zwrócenia go podejrzanemu, przestój pracy może łatwo doprowadzić do upadłości przedsiębiorstwa². Liczne przykłady praktycznych przypadków, w których niesłuszne oskarżenie wiązało się z wymierną szkodą i krzywdą dla oskarżonego podaje Łukasz Chojniak³.

Jak wskazuje się w literaturze, pojęcie niesłuszności, szersze od ujętego w przepisach kodeksu cywilnego pojęcia bezprawności, należałoby wyklądać w ww. sytuacjach jako błędne lub niedostatecznie uzasadnione podjęcie tych czynności procesowych. Za niesłuszne uznać należałoby zatem przedstawienie zarzutów w sytuacji, gdy zebrane dowody nie uzasadniały w sposób wystarczający podejrzenia popełnienia czynu przez podejrzanego lub nie pozwalały na stwierdzenie zaistnienia wszystkich znamion

¹ R. A. Stefański, *Odpowiedzialność za niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne oskarżenie, przedstawienie zarzutów lub zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego*, Prokuratura i Prawo nr 12/2012, s. 43-45.

² A. Tęcza-Paciorek, *O potrzebie uregulowania odszkodowania za niesłuszne oskarżenie*, Przegląd Sądowy nr 2/2011, s. 70.

³ Ł. Chojniak, *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz za niesłuszne oskarżenie*, Warszawa 2013, s. 280-281.

przestępstwa. Zasadność taką, jak wskazuje R. A. Stefański, należałoby oceniać według stanu przeprowadzonych ustaleń z chwili dokonania czynności⁴.

Obecnie, we wskazanych wyżej sytuacjach nieobjętych przepisem art. 552 k.p.k., można dochodzić roszczeń jedynie w ramach postępowania cywilnego. Należy jednak zwrócić uwagę na nieefektywność tych procedur, spowodowaną użyciem kategorii bezprawności we właściwych przepisach Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 417 k.c., Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Kluczową rolę odgrywa tutaj przesłanka bezprawności, która stanowi podstawę stwierdzenia odpowiedzialności cywilnej organu władzy publicznej. Sąd Najwyższy wskazuje, że „bezprawność” należy rozumieć jako niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie także sędziego przy wykonywaniu władzy sądowniczej (wyrok z dnia 5 sierpnia 2005 r., sygn. akt II CK 27/2005). Pojęcie to może zatem obejmować działalność sędziego przy wykonywaniu władzy sądowniczej⁵. „Bezprawność” dookreśla się jako „niezgodność z konstytucyjnie rozumianymi źródłami prawa, czyli Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami oraz prawem stanowionym przez Unię Europejską”⁶. Czynności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, związane z wypełnianiem ich ustawowych obowiązków, nie nabierają charakteru działań niezgodnych z prawem tylko dlatego, że przeprowadzone postępowanie karne zakończyło się wydaniem prawomocnego wyroku uniewinniającego - „obywatele muszą, (...) w interesie ochrony dobra wspólnego - jakim jest bezpieczeństwo publiczne - ponosić ryzyko związane z legalnym wdrożeniem postępowania karnosądowego”⁷.

Z orzecznictwa sądów wynika, że standard bezprawności jest trudny do wykazania w trakcie postępowania, a jednocześnie jest standardem wyższym niż niesłuszność z rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02⁸, odniósł pojęcie bezprawności z art. 417 k.c. do art. 77 ust.

⁴ Zob. też Ł. Chojniak, *Odszkodowanie...*, s. 297-298.

⁵ A. Olejniczak, *Komentarz do art. 417 Kodeksu Cywilnego w: Kodeks cywilny. Komentarz, Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, Wyd. II, LEX 2014, teza nr 15.

⁶ A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 417 Kodeksu Cywilnego w: Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna.*, LEX/el. 2011, teza nr 39.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 października 2015 r., sygn. akt I ACa 423/15, LEX nr 1842193.

⁸ LEX nr 80984.

Konstytucji RP, gwarantującego wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, wskazując przy tym, że: „(...) pojęcie bezprawności, stanowiącej (...) przesłankę *sine qua non* jest kształtowane przez różne unormowania, o czym świadczy zresztą i użyta w art. 77 ust. 1 terminologia mówiąca generalnie o „niezgodności z prawem”. Szkodę wywołać może zarówno bezprawie konstytucyjne *par excellence* (naruszenie praw i wolności jednostki, normowane w konstytucji), leżące u źródeł szkody, jak i naruszenie prawa przez władzę publiczną (i wyrządzenie w ten sposób szkody) wiązane z innymi postaciami wadliwości”. Stwierdzenie bezprawności nie jest wykluczone w przypadku, gdy w toku prawnie unormowanych procedur dochodzi do wyraźnego i poważnego naruszenia przepisów obowiązującego prawa. Wszczęcie i prowadzenie postępowania karnego przeciwko obywatelowi będzie mogło być uznane za czyn niedozwolony w rozumieniu art. 415 i nast. k.c., gdy postępowanie wszczęto lub prowadzono przy oczywistym braku dowodów winy, ze świadomością sfabrykowania takich dowodów, bez zachowania podstawowych przepisów procedury (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt IV CSK 290/10⁹, z dnia 16 stycznia 1978 r., sygn. akt I CR 428/77¹⁰, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt I ACa 1848/04¹¹). Sąd Najwyższy podkreślił natomiast, że do stwierdzenia bezprawności nie jest wystarczające to, że postępowanie karne w danej sprawie zostaje zakończone uniewinnieniem. Odmienna ocena dowodów nie przesądza bowiem o nielegalności czynności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt IV CSK 290/10¹²). Wsuwana przez niektórych przedstawicieli doktryny¹³ propozycja, że odpowiedzialność statuowana przez art. 417 i n. k.c. obejmuje nie tylko szkodę wyrządzoną przez zachowanie sprzeczne z prawem, ale i zasadami współzycia społecznego, została odrzucona przez Trybunał Konstytucyjny, który jednoznacznie przyjął wąskie rozumienie pojęcia „niezgodności z prawem” jako sprzeczność wyłącznie z przepisami prawa, nie zaś z normami moralnymi czy obyczajowymi, określanymi terminem „zasad współzycia społecznego” lub „dobrych

⁹ LEX nr 1111015.

¹⁰ LEX nr 8052.

¹¹ LEX nr 166820.

¹² LEX nr 1111015.

¹³ I. Karasek, *Komentarz do art. 417 Kodeksu cywilnego*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, System Informacji Prawnej LEX, 2004.

obyczajów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00¹⁴). Trybunał Konstytucyjny nie był w ramach tego samego orzeczenia w pełni konsekwentny, gdyż zaznaczył jednocześnie, że „nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego”.

Wobec zasygnalizowanych powyżej trudności w udowodnienia przesłanki „niezgodności z prawem” (bezprawności) określonej w art. 417 k.c. w toku postępowania cywilnego, należy zwrócić uwagę, że przepisy rozdziału 58 k.p.k. opierają się na standardzie niesłuszności skazania, tymczasowego aresztowania lub zatrzymania. Art. 552 § 1 k.p.k. za niesłuszne uznaje wykonanie względem osoby w całości lub w części kary, której ta nie powinna była ponieść, w sytuacji kiedy osoba ta, w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji, została uniewinniona lub skazana na łagodniejszą karę.

Co istotne, zakres pojęcia „niesłuszność” jest niewątpliwie szerszy niż pojęcia „niezgodności z prawem” lub „bezprawności”. Niesłuszność implikuje istnienie elementów pozanormatywnych, odnoszących się do pojęcia sprawiedliwości. W orzeczeniu z 2 marca 2017 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (sygn. akt II AKa 20/17¹⁵) podał przykładowe okoliczności, które należy rozważyć przy ocenie działań władz publicznych pod kątem niewątpliwej niesłuszności, o której mowa w art. 552 § 4 k.p.k. Należy więc wziąć pod uwagę m.in., czy w konkretnej sprawie zachodziły w momencie stosowania tymczasowego aresztowania i w trakcie jego trwania w ogóle podstawy dowodowe uzasadniające postawienie zarzutów (art. 249 § 1 k.p.k.) i inne pozostałe przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania (art. 258, 263 i 264 k.p.k.), czy nie było wystarczające dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania zastosowanie łagodniejszych środków zapobiegawczych (art. 251 § 3 i art. 253 k.p.k.) lub czy zachodziły szczególne względy przemawiające za odstąpieniem od stosowania tymczasowego aresztowania albo wskazujące na orzeczenie innej kary niż bezwzględna kara pozbawienia wolności (art. 259 § 1-3 k.p.k.). Bezprawność natomiast, zakłada ocenę aktu oskarżenia w sposób wyłącznie legalistyczny, przez pryzmat negatywnych przesłanek procesowych z art. 17 k.p.k.

¹⁴ LEX nr 50257.

¹⁵ LEX nr 2278261.

Bezprawność jest typowo oceniana z punktu widzenia przesłanek materialnych, zwłaszcza tzw. przesłanki faktycznej oraz przesłanki braku przestępności czynu¹⁶.

Zaznaczyć przy tym należy tezę wyrażoną w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt I ACa 458/18¹⁷, iż „oczywisty brak podstaw oskarżenia zachodzi w sytuacji nieistnienia jakichkolwiek dowodów świadczących o popełnieniu przez oskarżonego zarzucanego mu przestępstwa, nie może być natomiast efektem oceny dowodów pod względem merytorycznym”. Trafnie sąd ten skonstatował, że „zgodne z prawem czynności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, związane z wypełnianiem ich ustawowych obowiązków, nie nabierają charakteru działań nielegalnych przez to, że postępowanie karne zakończone zostało prawomocnym uniewinnieniem”. Tym samym „błąd, odmienność oceny dowodów i kwalifikacji prawnej działań obywatela przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, nie przesądzają *per se* o nielegalności ich poczynań”. Słusznie Sąd Apelacyjny we wskazanym orzeczeniu podkreślił, że „w sytuacji, w której czynności organu ścigania okazały się merytorycznie błędne dla przypisania bezprawności konieczne jest ustalenie, czy organ ten nie wykroczył poza przyznane mu kompetencje i nie naruszył żadnej normy regulującej sposób jego funkcjonowania”. Nie sposób zatem ocenić jako bezprawnego podjęcia nietrafnego rozstrzygnięcia, gdy nie wiązało się ono z pogwałceniem jakichkolwiek przepisów proceduralnych. W tym zakresie pewne uzupełnienie stanowi pogląd wyrażony w wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2015 r., sygn. akt I ACa 762/14¹⁸, iż „czynności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, związane z wypełnianiem ich ustawowych obowiązków, nie mają charakteru działań niezgodnych z prawem także wtedy, gdy przeprowadzone postępowanie karne zakończyło się wydaniem prawomocnego wyroku uniewinniającego”. W orzeczeniu tym nietrafnie, jednakże wskazano, że „obywatele muszą bowiem w interesie ochrony dobra wspólnego - jakim jest bezpieczeństwo publiczne - ponosić ryzyko związane z legalnym wdrożeniem postępowania karnosądowego”. W

¹⁶ P. Kruszyński, *Z problematyki odszkodowania za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie*, w: J. Czapska i in. (red.), *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci Profesora Stanisława Waltosia*, Warszawa 2002, s. 283.

¹⁷ LEX nr 2636484; tak też wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 768/13, LEX nr 1438987; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt I ACa 1200/13, LEX nr 1483729; wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 643/12, LEX nr 1322523.

¹⁸ LEX nr 1665060.

literaturze wskazuje się bowiem, że „działania władzy publicznej, które są ze swej istoty podejmowane w interesie ogólnym, nie powinny prowadzić do przerzucenia całości ryzyka powstania szkody na jednostkę, nawet wtedy, gdy nie można było tej szkody uniknąć i stanowi ona następstwo w pełni zgodnych z prawem zachowań organów władzy publicznej. W takich bowiem wypadkach ciężar ryzyka działań podejmowanych legalnie najczęściej w interesie ogólnym powinien być rozłożony bardziej sprawiedliwie, na całość społeczeństwa”¹⁹. Trafnie zauważył Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt I ACa 443/12²⁰, że „wyrok uniewinniający oskarżonego powinien zapaść zarówno wtedy, gdy wykazana została jego niewinność, jak i wtedy, kiedy wprawdzie nie zostanie udowodniona jego niewinność, ale także nie zostanie udowodniona jego wina”. Postawić należy zatem pytanie, czy organom państwa wolno postawić w stan oskarżenia obywatela, gdy pomimo subiektywnego przekonania o jego winie, nie będą tego potrafiły wykazać w postępowaniu rozpoznawczym, które w takim wypadku będzie się musiało zakończyć uniewinnieniem. Może bowiem w takich wypadkach dochodzić do nadużycia prawa, które w procesie o odszkodowanie lub zadośćuczynienie opartym o zasadę bezprawności po stronie wnioskodawcy byłoby niezwykle trudne do wykazania. Pozwala to przyjąć, bez popełnienia większego błędu we wnioskowaniu, że oparcie wniosku o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za oczywiście niesłuszne oskarżenie o przesłankę bezprawności uczyniłoby tak skonstruowany tryb niedostępnym dla obywatela, wręcz fasadowym. Wydaje się, że nie ma przeszkód, aby przyjąć rozwiązanie analogiczne do art. 417² k.c. Jak wskazuje się w literaturze w odniesieniu do tegoż przepisu, „oparcie tu odpowiedzialności nie na zasadzie bezprawności, lecz na zasadzie słuszności, jest bowiem korzystniejsze z punktu widzenia tego ostatniego, gdyż nie musi on celem wszczęcia procesu odszkodowawczego uzyskiwać żadnego prejudykatu, a tym bardziej - jako że nie mamy tu do czynienia z zasadą winy - wskazywać konkretnej osoby działającej w strukturach władzy publicznej, która była bezpośrednim sprawcą danej szkody”²¹. Za B. Więzowską powtórzyć można, że „jeżeli zatem przyjąć, że najogólniejszym motywem uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą jest motyw szeroko rozumianej

¹⁹ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys Wykładu*, wyd. IX, Warszawa 2004, s. 249.

²⁰ LEX nr 1322047.

²¹ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011, s. 388.

sprawiedliwości, pozwalający na określenie, w jakich warunkach powstaje obowiązek odszkodowawczy, rolą zasad odpowiedzialności jest sprecyzowanie tego motywu. Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej uzasadniają rację i sens społeczny obowiązku odszkodowawczego, wyjaśniają, dlaczego szkodę powinien wyrównać ten, a nie inny podmiot prawa²². W przypadku oczywiście niesłusznego oskarżenia prawidłowym mechanizmem służącym realizacji prawa do uzyskania naprawienia szkody jest instytucja klauzuli generalnej słuszności, która przesunie akcent na indywidualność konkretnego przypadku. W tym przypadku słuszność pozwoli sędziemu na indywidualizację rozstrzygnięcia w celu znalezienia rozwiązania, które w każdym konkretnym przypadku odpowiadać będzie poczuciu ogólnej sprawiedliwości leżącej u podstaw prawa²³. W literaturze wyróżnia się trzy funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej: kompensacyjną, represyjną i prewencyjno-wychowawczą²⁴. Wydaje się, że proponowane rozwiązanie, oprócz spełnienia podstawowej funkcji kompensacyjnej, spełniałoby także funkcję prewencyjno-wychowawczą, gdyż organy państwa przed postawieniem jednostki w stan oskarżenia, musiałyby zważyć, czy ewentualnym następstwem takiego postąpienia nie będzie konieczność poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej. Jak wskazuje się bowiem w literaturze „istota funkcji prewencyjno-wychowawczej sprowadza się do zapobiegania powstaniu szkód. Treść tej funkcji stanowi aktywizację środków zmierzających nie do naprawienia zaistniałej już szkody, lecz do przeciwdziałania temu, by szkoda została w ogóle wyrządzona²⁵. Wydaje się, że istnienie w porządku prawnej skutecznego środka dochodzenia naprawienia szkody w sytuacji oczywiście niesłusznego oskarżenia, sprzyjać będzie przyjmowaniu przez organy państwa postaw sprzyjających zapobieganiu powstania szkód.

Podkreślić też należy, że dochodzenie odszkodowania w postępowaniu cywilnym jest drogą uciążliwą i kosztowną dla osoby niesłuszenie oskarżonej lub podejrzanej. Zgodnie z ogólnymi regułami postępowania cywilnego bowiem to na powodzie spoczywa obowiązek wykazania (udowodnienia) zasadności zarzutów. Ponadto wniesienie powództwa cywilnego wiąże się z uiszczeniem wpisu i, w zależności od okoliczności, wyłożeniem innych kosztów

²² B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009, s. 86.

²³ Por. tamże, s. 88.

²⁴ Tamże, s. 90.

²⁵ Także, s. 91 i literatura tam cytowana.

postępowania, które dopiero na jego koniec zostaną powodowi zwrócone, jeśli jego powództwo zostanie uwzględnione. W świetle przykładów przytoczonych na wstępie niniejszego wystąpienia przypomnieć należy, że niesłuszne oskarżenie może doprowadzić do bankructwa oskarżonego lub podejrzanego, co z kolei w znacznym stopniu będzie utrudniać mu efektywne dochodzenie odszkodowania w procesie cywilnym²⁶.

Wyłączenie możliwości dochodzenia na gruncie Kodeksu postępowania karnego roszczeń z tytułu niezasadnego przedstawienia zarzutów lub niesłusznego oskarżenia należy ocenić jako niezgodne ze standardami konstytucyjnymi i zasadą demokratycznego państwa prawa określoną w art. 2 Konstytucji RP, według której każda szkoda wyrządzona przez funkcjonariusza publicznego powinna zostać naprawiona, a jednostka w relacji z władzą publiczną nie powinna ponosić na zasadzie ryzyka negatywnych konsekwencji ich niesłusznych lub niezgodnych z prawem działań.

Na wsparcie tej tezy podać można przykład zaczerpnięty z prawa anglosaskiego, w którym istnieje odrębnie definiowany czyn zabroniony (*tort*) polegający właśnie na nieuzasadnionym ściganiu (*malicious prosecution*). Zgodnie z prawem amerykańskim i kanadyjskim, nie jest niezbędne wykazanie, że działanie organów ścigania było bezprawne, wystarczające jest stwierdzenie braku istnienia zasadnych podstaw do prowadzenia postępowania przygotowawczego, pozytywne dla oskarżonego zakończenie sprawy oraz istnienie zamiaru (*maliciousness*) po stronie osoby prowadzącej postępowanie²⁷.

Suma argumentów przedstawionych powyżej uprawnia do stwierdzenia, że pożądana jest zmiana przepisów Kodeksu postępowania karnego zmierzająca do przyznania prawa do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia także w przypadku niesłusznego przedstawienia zarzutów i niesłusznego oskarżenia.

2. Termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie

W moim zainteresowaniu pozostaje również problematyka związana z długością terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe

²⁶ Tak również A. Tęcza-Paciorek, *O potrzebie uregulowania odszkodowania za niesłuszne oskarżenie*, Przegląd Sądowy nr 2/2011, s. 75.

²⁷ B. A. Garner (red.), *Black's Law Dictionary. Ninth Edition*, St. Paul MN, USA 2009, s. 1044.

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 Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1997 r., sygn. akt I KZP 38/96²⁸. 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. akt V KK 391/17²⁹).

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., ozn. sygn. SK 18/10³⁰ 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 Trybunału 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

²⁸ LEX nr 28472.

²⁹ LEX nr 2495985.

³⁰ LEX nr 1219447.

licznych argumentów zawartych w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich 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. akt 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 Rzecznik był jedynie uczestnikiem postępowania, Trybunał nie rozważył argumentów przedstawionych w ww. stanowisku Rzecznika.

Tymczasem argumenty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie złożonym w sprawie ozn. sygn. SK 18/10 zachowują aktualność. Poniżej przedstawię jedynie zarys toku rozumowania, 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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02³¹). 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 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07³²). 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.

³¹ LEX nr 80984.
³² LEX nr 481989.

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 zbrodnie. 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 Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2004 r., sygn. akt II KK 78/04³³). Na gruncie Kodeksu cywilnego poszukiwać należy także odpowiedzialności Skarbu Państwa za niewłaściwe wykonanie kary pozbawienia wolności bądź tymczasowego aresztowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. V CSK 431/06³⁴).

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 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt. SK 18/00³⁵). 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 cechą 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

³³ LEX nr 141362.

³⁴ LEX nr 255593.

³⁵ LEX nr 50257.

ugruntowanym już orzecznictwem 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; (3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08³⁶).

Uważam, za stanowiskiem do skargi konstytucyjnej w sprawie ozn. 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 orzeczniczą

³⁶ LEX nr 578127.

Trybunału Konstytucyjnego, równość ochrony praw majątkowych należy odnosić do praw majątkowych należących do tej samej kategorii (wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98³⁷). Moim zdaniem roszczenia pochodzące z deliktu władzy publicznej w zakresie wykonywania jej funkcji orzeczniczych (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 przedawnienia³⁸. 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 obowiązujący 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

³⁷ LEX nr 37389.

³⁸ Por. T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010, s. 144-145.

zaufanie obywateli do państwa i nie wprowadzałoby nieuzasadnionych barier w dochodzeniu rekompensat i dodatkowo nie budowałoby poczucia dezorientacji wśród wnioskodawców, którzy nie korzystają z pomocy profesjonalnego pełnomocnika³⁹.

W tym stanie rzeczy, w moim przekonaniu ustawodawca winien wydłużyć przyjęty w art. 555 k.p.k. termin przedawnienia roszczeń.

3. Uwaga terminologiczna

Warta rozważenia jest również konieczność zmiany przepisów rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego pod kątem używania w nich terminu „oskarżony” w odniesieniu do podmiotu, któremu przysługuje możliwość dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej w określonym w nim trybie. Nie występuje bowiem ona w postępowaniu jako potencjalny sprawca czynu zabronionego, nie korzysta też z pomocy obrońcy, lecz pełnomocnika (art. 556 § 3 i 4 k.p.k.). Jak podnosi się w doktrynie, osoba dochodząca odszkodowania lub zadośćuczynienia powinna być określana jako „poszkodowana”, ewentualnie „wnioskodawca”, co lepiej oddawałoby sytuację procesową podmiotu w tym postępowaniu⁴⁰.

Mając na uwadze przedstawione wyżej problemy, uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o rozważenie możliwości zainicjowania stosownej nowelizacji oraz o poinformowanie mnie o zajętym stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

³⁹ Zob. 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 1/2018, s. 30.

⁴⁰ P. Cioch, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania*, Warszawa 2007, s. 149–151; T. Woźny, *Charakter prawny postępowania o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie*, Państwo i Prawo 8/2004, s. 63–64; J. Mierzwińska-Lorencka, *Komentarz do art. 552 Kodeksu postępowania karnego*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do nowelizacji 2019*, Warszawa 2020, LEX teza nr 3; D. Świecki, *Komentarz do art. 552 Kodeksu postępowania karnego*, w: *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX 2020, teza nr 27.