



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 11/01/2019

**Adam Bodnar**

II.513.1.2016.MK/MH

**Pan**  
**Zbigniew Ziobro**  
**Minister Sprawiedliwości**  
**Prokurator Generalny**

Szanowny Panie Ministrze

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

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 osobą oskarżoną, lub osobą pozostającą pod zarzutem popełnienia przestępstwa, 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 Konstytucji RP (opinia z dnia 20.09.2013 r., sygn. KR-51-489/13/KBU, str. 1). Pożądanymi zmiany prawa w omawianym zakresie nie nastąpiły jednak do dnia dzisiejszego.

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 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 zawieszani 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 nie karany 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” (R. Stefański, *Odpowiedzialność za niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne oskarżenie, przedstawienie zarzutów lub zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego*, Prokuratura i Prawo nr 12/2012, s. 43-45).

Fakt bycia oskarżonym 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 przedsiębiorstwa (A. Tęcza-Paciorek, *O potrzebie uregulowania odszkodowania za niesłuszne oskarżenie*, Przegląd Sądowy nr 2/2011, s. 70). Liczne przykłady praktycznych przypadków, w których niesłuszne oskarżenie wiązało się z wymierną szkodą i krzywdą dla oskarżonego podaje Łukasz Chojniak (Ł. Chojniak, *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz za niesłuszne oskarżenie*, Warszawa 2013, s. 280-281).

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 przestępstwa. Zasadność taką, jak wskazuje R. Stefański, należałoby oceniać według stanu przeprowadzonych ustaleń z chwili dokonania czynności (zob. też Ł. Chojniak, *Odszkodowanie...*, s. 297-298).

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 sędziowskiej (wyrok z dnia 5 sierpnia 2005 r., II CK 27/2005). Pojęcie to może zatem obejmować działalność sędziego przy wykonywaniu władzy sędziowskiej (A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, LEX/el. 2014, komentarz do art. 417 k.c.). „Bezprawność” dookreśla się jako „niezgodność z konstytucyjnie rozumianymi źródłami prawa, czyli Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami oraz prawem stanowionym przez Unię Europejską” (A. Rzetecka-Gil (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*. LEX/el. 2011, komentarz do art. 417 k.c.). 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” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 października 2015 r., sygn. akt I ACa 423/15).

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 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) odniósł pojęcie bezprawności z art. 417 k.c. do art. 77 ust. Konstytucji RP, gwarantującego wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i orzekł, 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., IV CSK 290/10, z 16 stycznia 1978 r., I CR 428/77, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 19 maja 2005 r., I ACa 1848/04). 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., IV CSK 290/10). Wysuwana przez niektórych przedstawicieli doktryny (m.in. I. Karasek, *Komentarz do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U.04.162.1692), LEX/el. 2004) propozycja, że odpowiedzialność statutowana przez art. 417 i n. k.c. obejmuje nie tylko szkodę wyrządzoną przez zachowanie sprzeczne z prawem, ale i zasadami współżycia 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 współżycia społecznego" lub "dobrych obyczajów" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00).

Wobec zasygnalizowanych powyżej trudności w udowodnienia przesłanki „niezgodności z prawem” (bezprawności) z 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 nie powinien być 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 20/17) 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. Bezprawność jest typowo oceniana z punktu widzenia przesłanek materialnych, zwłaszcza tzw. przesłanki faktycznej oraz przesłanki braku przestępności czynu (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).

Podkreślić też należy, że dochodzenie odszkodowania w postępowaniu cywilnym jest drogą uciążliwą i kosztowną dla osoby niesłusznie 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 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 cywilnym (tak też: A. Tęcza-Paciorek, *op cit.*, s. 75).

Warta rozważenia jest także 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 postępowaniu (D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego, Tom II, Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2018, komentarz do art. 552 k.p.k.).

Na koniec zaakcentować należy, że wymóg zadośćuczynienia roszczeniom z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności wynika z zobowiązań międzynarodowych, zgodnie z art. 9 ust. 5 i art. 14 ust. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 5 ust. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 3 Protokołu nr 7 do Konwencji. Na poziomie konstytucyjnym, przepisy Rozdziału 58 k.p.k. są wyrazem realizacji powinności normatywnych wyrażonych w art. 77 ust. 1 i art. 41 ust. 5 Konstytucji RP. Przepis ten daje szeroką podstawę do dochodzenia odszkodowania za szkodę powstałą przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Na gruncie prawa polskiego, na potrzeby niniejszego wystąpienia, odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawne lub niesłuszne działania władz publicznych regulują art. 417 k.c. i przepisy rozdziału 58 k.p.k.

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

Suma argumentów przedstawionych w niniejszym stanowisku uprawnia do stwierdzenia, że pożądana jest zmiana przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie przyznania prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku niesłusznego przedstawienia zarzutów i niesłusznego oskarżenia. Należy również przeprowadzić analizę zasadności użycia rozbieżnych pojęć „niezgodności z prawem” i „niesłuszności” w Kodeksie cywilnym i Kodeksie postępowania karnego. Dla klarowności i spójności zasadne wydawałoby się zastosowanie jednakowych standardów odpowiedzialności Skarbu Państwa w obu regulacjach tj. oparcie ich na standardzie niesłuszności, który wydaje się lepiej zabezpieczać konstytucyjne prawo do naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Pojęcie niezgodności z prawem jest przy tym interpretowane także jako niezgodność z prawami i zasadami zawartymi w Konstytucji. Wyrażona natomiast w ustawie zasadniczej zasada demokratycznego państwa prawa, z której wynika obowiązek działania władz w ramach zaufania obywateli do państwa, nakazuje traktować jako nieuprawnione (a zatem wywołujące odpowiedzialność) wszelkie działania nieuzasadnione i pozbawione tym samym przymiotu słuszności.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)