



Warszawa, 27-01-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.513.1.2016.MW/PZ

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w sferze mojego zainteresowania pozostaje problematyka dotycząca możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie.

Tematyka odszkodowania i zadośćuczynienia za działanie organów państwowych w postępowaniu karnym była już przedmiotem szeregu wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich. Tytułem przykładu można wskazać pismo z dnia 11 stycznia 2019 r., znak II.513.1.2016.MK/MH; pismo z dnia 16 maja 2019 r., znak II.513.1.2016.MK; pismo z dnia 10 lipca 2020 r., znak II.513.1.2016.PZ czy też pismo z dnia 18 stycznia 2023 r., znak II.510.972.2021.PZ.

Na szczególną uwagę zasługuje pismo z dnia 10 lipca 2020 r., znak II.513.1.2016.PZ ze względu na fakt, że w odpowiedzi na to wystąpienie Komisja Ustawodawcza Senatu RP

w dniu 22 października 2020 r. podjęła prace nad projektem i przedłożyła Marszałkowi Senatu projekt nowelizacji k.p.k., oznaczony drukiem senackim nr 239¹. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w toku prac nad projektem nowelizacji, uwagi pismami z dni: 3 grudnia 2020 r., znak II.513.1.2016.PZ oraz 18 lutego 2021 r., znak II.512.1.2016.PZ.

W dniu 19 lutego 2021 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk senacki nr 239). Projekt został w dniu 22 marca 2021 r. skierowany do Sejmu, lecz do końca kadencji nie nadano mu numeru druku sejmowego². Z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych³, prace nad projektem nie były prowadzone.

Problematyka określenia podmiotu, terminu przedawnienia oraz zakresu sytuacji procesowych uprawniających do ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie wciąż pozostaje jedną z bardziej istotnych kwestii, wymagających interwencji ustawodawczej. Z tego też względu przedkładam propozycje dotyczące uregulowania zagadnienia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie.

1. Odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne oskarżenie lub utrzymywanie zarzutów

Przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego regulują możliwość uzyskania odszkodowania za niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Możliwość dochodzenia odszkodowania za

¹ <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/11068/druk/239.pdf> [dostęp: 18.10.2024 r.].

² <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,146.h/tml> [dostęp: 18.10.2024 r.].

³ Zob. np. A. Bień-Kacała, Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy, Studia Iuridica Toruniensia, t. 4, 2008, s. 33-42 i cytowana tam literatura.

niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie jest zatem w postępowaniu karnym wyłączona.

Tymczasem sam fakt niewątpliwie niesłusznego utrzymywania zarzutów czy niewątpliwie niesłusznego oskarżenia może wyrządzić szkodę i krzywdę, za których powstanie władza publiczna powinna ponieść odpowiedzialność. Wieloletnie utrzymywanie stanu oskarżenia lub pozostawania pod zarzutami 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.

W 2012 r. (druk sejmowy nr VII.379) i 2013 r. (druk sejmowy nr VII.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 VII.379) lub za oczywiście bezpodstawne oskarżenie (druk nr VII.1751). Istotne w tym kontekście jest zwłaszcza stanowisko Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, która odnosząc się do projektu zawartego w druku nr VII.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).

W dniu 11 stycznia 2019 roku RPO skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie dotyczące podjęcia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu zmianę przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie przyznania prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie. Wskazane wystąpienie nie doczekało się jednak odpowiedzi.

Konieczność wprowadzenia do 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, tak 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”⁴.

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 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 w pracy może łatwo doprowadzić do upadłości

⁴ R. A. Stefański, *Odpowiedzialność za niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne oskarżenie, przedstawienie zarzutów lub zastosowanie niezolacyjnego środka zapobiegawczego*, Prokuratura i Prawo nr 12/2012, s. 43-45.

przedsiębiorstwa⁵. Liczne przykłady praktycznych przypadków, w których niesłuszne oskarżenie wiązało się z wymierną szkodą dla oskarżonego podaje Łukasz Chojniak⁶. Z punktu widzenia postulowanej inicjatywy ustawodawczej nie ma potrzeby utworzenia nowej, odrębnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niesłuszne stosowanie środków zapobiegawczych. Dojdzie bowiem w istocie do subsumpcji dwóch stanów faktycznych, dających podstawę do odszkodowania. Mianowicie, zgodnie z treścią art. 249 § 1 k.p.k. środki zapobiegawcze można stosować zawsze i tylko wtedy, gdy konieczne jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania, wyjątkowo zaś w celu zapobieżenia popełnieniu przez podejrzanego/oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa. Środki zapobiegawcze stosuje się tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo (art. 249 § 1 k.p.k. *in fine*). Stosownie do treści art. 249 § 2 k.p.k., środki zapobiegawcze w postępowaniu przygotowawczym można stosować tylko wobec podejrzanego. Z kolei art. 313 § 1 k.p.k. stanowi, że zarzuty przedstawia się wówczas, gdy dane istniejące w chwili wszczęcia śledztwa lub zebrane w jego toku uzasadniają dostatecznie podejrzenie, że czyn popełniła określona osoba. Mając na uwadze treść art. 325a § 2 k.p.k., zawierającego klauzulę odpowiedniego stosowania przepisów o śledztwie do dochodzenia, a także mając na uwadze treść art. 325g § 1 i 2 k.p.k. wskazać należy, że w dochodzeniu powiadamia się osobę przesłuchiwaną w charakterze podejrzanego o treści zarzutu, bez wydawania postanowienia, gdy dane istniejące w chwili wszczęcia śledztwa lub zebrane w jego toku uzasadniają dostatecznie podejrzenie, że czyn popełniła określona osoba. W konsekwencji zatem podejrzanym w postępowaniu karnym może być tylko taka osoba, co do której w momencie dokonywania odpowiedniej ze względu na tryb postępowania przygotowawczego czynności

⁵ A. Tęcza-Paciorek, *O potrzebie uregulowania odszkodowania za niesłuszne oskarżenie*, Przegląd Sądowy nr 2/2011, s. 70.

⁶ Ł. Chojniak, *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz za niesłuszne oskarżenie*, Warszawa 2013, s. 280-281.

procesowej przedstawienia zarzutu (ustnie lub pisemnie) istnieją dane uzasadniające dostatecznie podejrzenie, że popełniła ona czyn, będący przedmiotem tego postępowania.

W obu przypadkach zachodzi zatem zasadniczo tożsama podstawa faktyczna możliwości zastosowania środka zapobiegawczego przeciwko osobie. Jeśli bowiem uzasadnione dowodowo jest stosowanie środka zapobiegawczego, to tym bardziej uzasadnione jest postawienie i utrzymywanie zarzutów. Z kolei wówczas, gdy niewątpliwie niesłuszne jest utrzymywanie zarzutów, tam też niewątpliwie niesłuszne jest stosowanie środka zapobiegawczego. Z tego też względu proponowana regulacja obejmuje również sytuacje niewątpliwie niesłusznego zastosowania wolnościowych środków zapobiegawczych. Jedyny izolacyjny środek zapobiegawczy – tymczasowe aresztowanie – stanowi już oddzielną podstawę roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 552 § 4 k.p.k. Tymczasowe aresztowanie jest środkiem zapobiegawczym najdalej ingerującym w sferę praw i wolności jednostki. Nierzadko podnosi się, że tymczasowo aresztowany – choć formalnie niewinny – pozostając w tzw. areszcie wydobywczym ponosi większy ciężar niż osadzony odbywający karę pozbawienia wolności. Z tego względu, orzekając w przedmiocie odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, sąd jednocześnie rozstrzyga także o roszczeniu z tytułu niewątpliwie niesłusznego postawienia zarzutów albo oskarżenia, bowiem dochodzi do ich przedmiotowego połączenia.

Fakt niewątpliwie niesłusznego postawienia zarzutów jest szczególnie trudny do wykazania. Mając na uwadze powyższy wywód, tylko wówczas możliwe byłoby wystąpienie z roszczeniem/wnioskiem o odszkodowanie i zadośćuczynienie, gdyby podejrzany w sposób dostateczny wykazał, że w momencie przedstawienia (poinformowania o treści) zarzutów organ ścigania nie dysponował wystarczającymi podstawami, aby nawet podejrzewać, iż popełnił on zarzucany czyn. Jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie, konieczne jest ustalenie, że zebrane dowody wskazują na

wyższy stopień prawdopodobieństwa niż wymagany do wszczęcia postępowania, a dodatkowo wskazują na określoną osobę, możliwą do skonkretyzowania - nie chodzi zatem o ustalenie, że określona osoba popełniła przestępstwo, lecz o to, że zebrane dowody wskazują na wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia tego faktu⁷. Klauzula „dostatecznego podejrzenia” jest pojęciem nieostrym - można by rzec, że pojęciem ogólnym. Podlega ono interpretacji nie tylko poprzez niektóre reguły obiektywne, ale także w oparciu o elementy subiektywne – przekonanie o dostatecznym podejrzeniu musi bowiem powstać w ocenie dokonującego czynności procesowej (przedstawienia/poinformowania o zarzutach), a następnie być podzielone przez sąd w ramach oceny zasadności wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie.

W doktrynie wskazuje się je jako posiadanie pewnego minimum dowodowego, że czyn popełniła dana osoba⁸. W nauce procesu karnego zauważa się także, że „dostateczne podejrzenie” nie wiąże się z koniecznością jego udowodnienia, ale jedynie jego uprawdopodobnienia⁹. Podkreśla się także, że zebrane dowody mają wskazywać na wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia tego faktu¹⁰.

Należy zatem wskazać, że jeśli celem wprowadzenia instytucji odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne przedstawienie zarzutów jest zarówno rozszerzenie gwarancyjnego zakresu uprawnień podmiotowych przysługujących obywatelom w postępowaniu karnym, jak i prewencyjne oddziaływanie tej regulacji poprzez bardziej wyważone stawianie zarzutów i sprawne toczenie postępowania przygotowawczego przeciwko osobie – to zdaje się, że byłaby ona zasadniczo martwa,

⁷ Por. Uchwała SN z 23.02.2006 r., SNO 3/06, LEX nr 470201; J. Izydorzyc, „Prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa” oraz jego stopnie w polskim procesie karnym na podstawie k.p.k. z 1997 r., [w:] Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana, pod red. T. Grzegorzycy, Warszawa 2011, s. 175-182; M. Kurowski [w:] Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, red. D. Świecki, LEX/el. 2024, art. 313, teza 2.

⁸ B. Skowron [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, wyd. III, red. K. Dudka, Warszawa 2023, art. 313, teza 3 i cytowana tam literatura; J. Zagrodnic [w:] K. Marszał (red.), Proces karny, Warszawa 2017, s. 518-519.

⁹ K. Zgryzek [w:] K. Marszał (red.), Proces ..., s. 359.

¹⁰ Zob. Postanowienie SN z 11.10.2005 r., SNO 43/05, LEX nr 472061; B. Skowron [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, wyd. III, red. K. Dudka, Warszawa 2023, art. 313, teza 3.

i to już od początku jej obowiązywania. Nie spełniałaby ona swej funkcji prewencyjnej, bowiem złożoność procesowa w wielu sytuacjach uniemożliwiłaby trafne sformułowanie roszczenia.

Skuteczne ubieganie się o odszkodowanie wymagałoby wykazania, że sama czynność postawienia w stan podejrzenia była niedostatecznie uprawdopodobniona – przy czym jest to pogląd konfliktujący. Od dawna zauważa się, że organy mogą nadużywać swojej pozycji procesowej poprzez opóźnienie momentu postawienia zarzutów, a nawet dokonywanie czynności faktycznych przeciwko osobie bez jednoczesnego przekształcenia jej statusu z osoby podejrzewanej (znajdującej się w kręgu zainteresowań organów ścigania bez uprawnień procesowych) w podejrzanego (cieszącego się pełnią prawa do obrony – ze wszystkimi tego pozytywnymi konsekwencjami)¹¹. Z drugiej zaś strony, postulowane stawianie zarzutów w czasie wystąpienia faktycznego podejrzenia sprawstwa po stronie organu procesowego z uwagi na gwarancyjny charakter uprawnień przysługujących podejrzanemu (jako stronie procesowej) byłby nie do pogodzenia z sytuacją ewentualnego domagania się odszkodowania za skorzystanie z tegoż uprawnienia. Jednym bowiem z argumentów uzasadniających konieczność wydania postanowienia w danym czasie byłoby urzeczywistnienie realizacji prawa do obrony, przysługującego podejrzanemu na mocy przepisów kodeksu. Uzasadnienie wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie, opierające się na argumencie dotyczącym braku konieczności realizowania przez wnioskodawcę (będącego w danym momencie osobą podejrzaną) prawa do obrony – przez co postawienie zarzutów byłoby niewątpliwie niesłuszne – w mojej ocenie nie prowadziłyby do realnej możliwości dochodzenia swoich uprawnień, a wręcz mogłoby

¹¹ Np. B. Skowron [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, wyd. III, red. K. Dudka, Warszawa 2023, art. 313, teza 5 i cytowana tam literatura; A. Bułat, J. Wyrębski, Skutki procesowe braku niezwłocznego postawienia zarzutów, *Palestra* 9/2023, s. 40-53; J. Zagrodnik [w:] K. Marszał (red.), *Proces karny*, Warszawa 2017, s. 518-519; R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] R. A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Tom. III. Komentarz do art. 297-424*, Warszawa 2021, art. 313 i cytowana tam liczna literatura. Także w orzecznictwie: Postanowienie SA w Krakowie z 24.03.1993 r., II AKz 67/93, KZS 1993, nr 3, poz. 15; Uchwała SN z 26.04.2007 r. I KZP 4/07, OSNKW 2007, nr 6, poz. 45.

działać na szkodę osób pozostających w faktycznym kręgu zainteresowań organów ścigania.

Przypomnieć wypada, że **celem postulowanej regulacji nie jest tylko zapewnienie uprawnienia do skutecznego dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia osobom poszkodowanym wskutek niewątpliwie niesłusznego działania organów ścigania, lecz przede wszystkim ukształtowanie szerszej podstawy odpowiedzialności tychże organów w celu zapobiegania bezkarności w razie rzeczywistych naruszeń**. Szczególnie budzące zastrzeżenia w aspekcie respektowania zasady domniemania niewinności i prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest utrzymywanie stanu wieloletniego oskarżenia – tak na etapie przedprocesowym jako podejrzanego po przedstawieniu (poinformowaniu o treści) zarzutów, jak i na etapie jurysdykcyjnym po wpłynięciu aktu oskarżenia do sądu. Istotne jest, aby osoby szczególnie narażone na negatywne konsekwencje postawienia w stan oskarżenia – i to pomimo możliwości pełnej realizacji prawa do obrony – miały jednocześnie zapewnione prawo do domagania się rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, co nakazuje także art. 6 ust. 1 EKPC. Z tego względu projektowana regulacja musi w sposób praktyczny regulować konsekwencje instrumentalnego wykorzystywania uprawnień kodeksowych przez organy ścigania. W tym celu konieczne jest zwrócenie uwagi nie tyle na fakt przedstawienia zarzutów – bowiem czynność ta pozwala podejrzanemu korzystać z prawa do obrony – lecz na fakt **niewątpliwie niesłusznego utrzymywania zarzutów** – przez co negatywne konsekwencje postawienia w stan oskarżenia oczywiście przeważają nad potencjalnymi (procesowymi) korzyściami, które płyną z faktu posiadania statusu strony procesowej w toczącym się postępowaniu.

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 niewątpliwie niesłuszne uznać należałoby zatem utrzymywanie

zarzutów w sytuacji, gdy zebrane dowody nie uzasadniają w sposób wystarczający podejrzenia popełnienia czynu przez podejrzanego lub też zebrane dowody uzasadniają w sposób wystarczający zaistnienie innej z nieusuwalnych negatywnych przesłanek procesowych z art. 17 § 1 pkt 2 (np. brak znamion przedmiotowych, realizacja znamion okoliczności wyłączającej bezprawność); pkt 4) (np. czynny żal skuteczny, niepodleganie karze); pkt 6 (np. nastąpiło przedawnienie karalności na skutek przyjęcia pierwotnie niewłaściwej kwalifikacji czynu); pkt 7 w zakresie *res iudicata*; pkt 8 (np. sprawca nie podlega orzecznictwu sądów polskich na skutek zrzeczenia się przez RP jurysdykcji karnej). Zasadność taką, jak wskazuje R. A. Stefański, należałoby oceniać według stanu przeprowadzonych ustaleń z chwili dokonania czynności¹². Kluczowe przy tym nie jest ocenianie momentu postawienia zarzutów, lecz dokonanie oceny w momencie kontroli zasadności prowadzenia postępowania przeciwko osobie w ramach postępowania incydentalnego, które musiałoby zostać zainicjowane na zasadach opisanych poniżej.

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., sygn. akt II CK 27/2005). Pojęcie to może zatem obejmować działalność sędziego przy

¹² Zob. też Ł. Chojniak, *Odszkodowanie...*, s. 297-298.

wykonywaniu władzy sędziowskiej¹³. „Bezprawność” dookreśla się jako „niezgodność z konstytucyjnie rozumianymi źródłami prawa, czyli Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami oraz prawem stanowionym przez Unię Europejską”¹⁴. 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”¹⁵.

Z orzecznictwa sądów wynika, że standard bezprawności jest trudny do wykazania w trakcie postępowania, a jednocześnie jest standardem wyższym, niż niesłuszność określona w rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02¹⁶) odniósł pojęcie bezprawności z art. 417 k.c. do art. 77 ust. 1 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) związane z innymi postaciami wadliwości”. Stwierdzenie bezprawności

¹³ 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.

¹⁴ A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 417 Kodeksu Cywilnego w: Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna.*, LEX/el. 2011, teza nr 39.

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

¹⁶ LEX nr 80984.

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 290/10¹⁷, z dnia 16 stycznia 1978 r., sygn. akt I CR 428/77¹⁸, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt I ACa 1848/04¹⁹). **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 290/10²⁰). Wysuwana przez niektórych przedstawicieli doktryny²¹ propozycja, że odpowiedzialność statutowana przez art. 417 i n. k.c. obejmuje nie tylko szkodę wyrządzoną przez zachowanie sprzeczne z prawem, ale i z zasadami współżycia społecznego, została odrzucona przez Trybunał Konstytucyjny, który 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 18/00²²). Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jednocześnie, że „nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy

¹⁷ LEX nr 1111015.

¹⁸ LEX nr 8052.

¹⁹ LEX nr 166820.

²⁰ LEX nr 1111015.

²¹ 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.

²² LEX nr 50257.

publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego”.

Wobec zasygnalizowanych powyżej trudności w udowodnieniu 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. Klauzula „(nie)słuszności” wiąże się z odpowiedzialnością Skarbu Państwa na zasadzie ryzyka, przez co ten odpowiada za sam skutek powstały przez niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie – bez konieczności udowodnienia winy jednostki lub organu – co powszechnie akceptuje się w literaturze²³.

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 20/17²⁴) podał przykładowe okoliczności, które należy rozważyć przy ocenie działań władz publicznych pod kątem niewątpliwiej 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

²³ Zob. P. Cioch, Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania, Warszawa 2007, s. 86 za: K. Sychta [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2024, art. 552, teza 1. Także: D. Świecki [w:] B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 552, teza 30 oraz cytowana tam liczna literatura. Sąd Najwyższy również zaakcentował odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie ryzyka – zob. Uchwała SN z 15.09.1999 r., I KZP 27/99, OSNKW 1999, nr 11-12, poz. 72.

²⁴ LEX nr 2278261.

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 czynu²⁵.

Zaznaczyć przy tym należy tezę wyrażoną w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2018 r. (sygn. akt I ACa 458/18²⁶), że „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, odmiennosc oceny dowodów i kwalifikacji prawnej działań obywatela przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, nie przesądzają *per se* o nielegalności ich poczynań”. Słusznie Sąd Apelacyjny w przytoczonym 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

²⁵ 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.

²⁶ 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.

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 762/14²⁷), że „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 jak się wydaje wskazano, że „obywatele muszą bowiem w interesie ochrony dobra wspólnego - jakim jest bezpieczeństwo publiczne - ponosić ryzyko związane z legalnym wdrożeniem postępowania karnosądowego". W 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"²⁸. Trafnie zauważył Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt I ACa 443/12²⁹), 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

²⁷ LEX nr 1665060.

²⁸ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys Wykładu*, wyd. IX, Warszawa 2004, s. 249.

²⁹ LEX nr 1322047.

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 klauzulę bezprawności po stronie wnioskodawcy byłoby niezwykle trudne do wykazania. Pozwala to przyjąć, 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 zawartego w 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”³⁰. Za B. Więzowską powtórzyć można, że „jeżeli zatem przyjąć, że najogólniejszym motywem uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą jest motyw szeroko rozumianej 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 prawa”³¹. 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,

³⁰ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011, s. 388.

³¹ B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009, s. 86.

które w każdym konkretnym przypadku odpowiadać będzie poczuciu ogólnej sprawiedliwości leżącej u podstaw prawa³².

W literaturze wyróżnia się trzy funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej: kompensacyjną, represyjną i prewencyjno-wychowawczą³³. 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 wyrządzona”³⁴. Wydaje się, że **istnienie w porządku prawnym skutecznego środka dochodzenia naprawienia szkody w sytuacji niewątpliwie niesłusznego oskarżenia, sprzyjać będzie podejmowaniu przez organy ścigania i sądy działań zapobiegających powstaniu 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 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

³² Por. tamże, s. 88.

³³ Tamże, s. 90.

³⁴ Także, s. 91 i literatura tam cytowana.

podejrzanego, co z kolei w znacznym stopniu będzie utrudniać mu efektywne dochodzenie odszkodowania w procesie cywilnym³⁵.

Wyłączenie możliwości dochodzenia na gruncie Kodeksu postępowania karnego roszczeń z tytułu niesłusznego utrzymywania zarzutów lub niesłusznego oskarżenia należy ocenić jako niezgodne ze standardami konstytucyjnymi i zasadą demokratycznego państwa prawnego 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 niesłusznym lub niezgodnym 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 postępowanie³⁶.

Jednocześnie umieszczenie postulowanych rozwiązań w ramach Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego zapewniłoby spójność systemu roszczeń odszkodowawczych za niesłuszne działania Skarbu Państwa. Klauzula „niewątpliwej niesłuszności” pozwoliłaby ponadto na rozsądne wyważenie interesów fiskalnych Skarbu Państwa przy jednoczesnym zagwarantowaniu możliwości dochodzenia roszczeń pieniężnych z tytułu powstałej szkody osobom pokrzywdzonym niesłusznymi (lecz nie zawsze bezprawnymi) działaniami organów ścigania – a to pomimo świadomości braku przesłanek świadczących za potrzebą dalszego ścigania danej osoby. Z kolei oparcie

³⁵ Tak również A. Tęcza-Paciorek, *O potrzebie uregulowania odszkodowania za niesłuszne oskarżenie*, Przegląd Sądowy nr 2/2011, s. 75.

³⁶ B. A. Garner (red.), *Black's Law Dictionary. Ninth Edition*, St. Paul MN, USA 2009, s. 1044.

rodzaju odpowiedzialności Skarbu Państwa o zasadę słuszności pozwoliłoby na skuteczne dochodzenie rzeczywiście zaistniałych roszczeń – bowiem odmiennie od aktualnej możliwości dochodzenia odszkodowania w oparciu o art. 417 k.c., nie będzie potrzeby wykazywania zindywidualizowanej winy osoby dokonującej czynności ani uzyskiwania orzeczenia sądowego w tym przedmiocie.

Podkreślenia wymaga, że ten ostatni aspekt jest szczególnie uciążliwy, gdy mowa o odszkodowaniu za niewątpliwie utrzymywanie zarzutów (postępowanie przygotowawcze) – w mniejszym stopniu zaś, gdy chodzi o niewątpliwie niesłuszne oskarżenie. Jak wskazano wcześniej, **to nie sama czynność przedstawienia zarzutów będzie przesądzać o niesłuszności. Niesłuszne będzie utrzymywanie zarzutów w sytuacji, gdy w toku czynności dowodowych nie uzyskano potwierdzenia co do tego, że dana osoba mogła popełnić dany czyn zabroniony** lub też zebrane dowody uzasadniają w sposób wystarczający zaistnienie innej z nieusuwalnych a opisanych już uprzednio negatywnych przesłanek procesowych z art. 17 § 1 pkt 2, 4, 6, 7 w zakresie *res iudicata* i pkt 8 k.p.k. Wskazać należy, że nie wszystkie czynności śledztwa lub dochodzenia będą dokonywane przez jedną osobę – często może bowiem zdarzyć się tak, że czynności tych dokonują różni funkcjonariusze, działający w ramach jednostki operacyjnej. Szczególnie problematyczne byłoby uregulowanie zawinionego działania podczas prowadzenia dochodzenia – prowadzi je bowiem Policja, zaś nadzoruje (oraz zatwierdza sporządzony przez Policję akt oskarżenia) prokurator. O ile w przypadku niewątpliwie niesłusznego oskarżenia w śledztwie nie podlega wątpliwości, że odpowiedzialność będzie spoczywać na prokuratorze – o tyle nie jest to jasne w przypadku nadzorowanego przez niego dochodzenia, prowadzonego przez Policję, a to szczególnie z uwagi na zasadę art. 361 § 1 k.c., zgodnie z którym każdy ponosi odpowiedzialność wyłącznie za normalne następstwa swego działania lub zaniechania. Konieczne byłoby zatem ustalenie stopnia oraz zakresu winy każdej osoby, biorącej udział w czynnościach danego postępowania, oraz wymaganie od pokrzywdzonego

(niesłusznie podejrzanego/oskarżonego) zakresowego dochodzenia roszczeń od każdego z nich. **Z tego względu odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności, przy uwzględnieniu treści art. 557 § 1 k.p.k. (roszczenie regresowe), stanowi najbardziej praktyczne oraz rozsądne uregulowanie tej materii.**

Wskazać jednak należy, że samo przyznanie uprawnienia do wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz oskarżenie może być niewystarczające. Powodem takiego stanu rzeczy są kwestie dowodowe oraz systemowe, które w aktualnym stanie prawnym (z wyjątkiem odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie) wiążą uprawnienia podmiotowe z Rozdziału 58 k.p.k. z koniecznością otrzymania wcześniejszego rozstrzygnięcia „kontrolnego”. Takim rozstrzygnięciem, w przypadku niesłusznego skazania jest orzeczenie sądu po wznowieniu postępowania (uniewinniające, łagodzące karę lub uchylające zaskarżone orzeczenie i umarzające postępowanie – 552 § 1 i 2 k.p.k.) lub rozstrzygnięcia tego rodzaju, stosownie do art. 552 § 4 k.p.k., przy czym w ich przypadku nie musi dojść do wznowienia postępowania prawomocnie zakończonego. Tymczasem w razie wprowadzenia rozwiązania opartego tylko na zasadzie art. 417² k.c. – przy czym nie chodzi tu o oparcie go o zasadę słuszności, a reżim wszczęcia postępowania – łatwe do wyobrażenia są sytuacje, w których przepisy te nie byłyby w żaden sposób obwarowane zbieżnym z Rozdziałem 58 k.p.k. trybem postępowania i to pomimo ich umieszczenia w tym miejscu.

Możliwym sposobem rozstrzygnięcia tej *sui generis* patowej sytuacji byłoby wprowadzenie oddzielnego trybu postępowania – w taki sposób, aby uzyskać stanowisko organu prowadzącego lub nadzorującego postępowanie w sprawie.

Mianowicie, **rozsądnym zdaje się przyznanie prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia tylko tym podmiotom, które wykażą się aktywnością i inicjatywą na etapie postępowania przygotowawczego.** Choć prawo do obrony można realizować zarówno poprzez postawę aktywną, jak i pasywną, to trudno przyjąć, że całkowicie bierny podejrzaný lub oskarżony, mając świadomość oczywistej

niesłuszności toczącego się postępowania przeciwko sobie, nie podjąłby żadnych kroków ukierunkowanych na zmianę takiego stanu rzeczy. Przejaw procesowej aktywności stron jest pożądanym z punktu widzenia jego kontradiktoryjności. Podejrzany i oskarżony mogą bowiem zwrócić się o przeprowadzenie dowodów na ich korzyść, mających oczyścić ich z postawionych zarzutów. Taki układ procesowy wymaga jednak stosownego zbalansowania – nie można bowiem nałożyć na podejrzanego/oskarżonego obowiązku dowodzenia swojej niewinności.

Godnym rozważenia rozwiązaniem mogłoby stanowić zastrzeżenie, że tylko te osoby mogą ubiegać się o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne postawienie zarzutów, które – po upływie określonego czasu (np. 6 miesięcy) od dnia przedstawienia (ustnie, pisemnie) im zarzutu – na podstawie art. 9 § 2 k.p.k. przedstawiły wniosek o umorzenie toczącego się przeciwko nim postępowania.

Wniosek taki podlegałby rozpoznaniu przez prokuratora, analogicznie do rozwiązań dotyczących stosowania środków zapobiegawczych. Skutkowałoby to jednocześnie „wymuszeniem” kontroli zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, który podlegałby całościowej ocenie pod kątem utrzymywania się przesłanek prowadzenia postępowania przygotowawczego przeciwko tej osobie. Takie postępowanie wypadkowe nie rodziłoby jego obstrukcji, bowiem akta postępowania pozostałyby u organu prowadzącego postępowanie (śledztwo) lub nadzorującego je (dochodzenie), nie obciążając jednocześnie sądów koniecznością dokonywania takiej kontroli.

Wniosek o umorzenie postępowania byłby wystarczającym przejawem aktywności stron, stanowiąc jednocześnie możliwość zajęcia stanowiska podejrzanego co do zgromadzonych przeciw niemu dowodów.

Konieczność złożenia takiego wniosku byłaby jednocześnie koherentna z rozwiązaniami przyjętymi w przypadku pozostałych podstaw dochodzenia roszczenia odszkodowawczego z Rozdziału 58 k.p.k. Moment zapadnięcia pierwszej decyzji w odpowiedzi na złożony wniosek byłby bowiem momentem granicznym powstania podstawy roszczenia, co stanowiło zarzut względem poprzednich uregulowań,

postulowanych w druku senackim nr X.239. Skonkretyzowanie chwili powstania tego uprawnienia z jednoczesnym umożliwieniem organowi postępowania przygotowawczego podjęcia decyzji odrębnej pozwoliłoby na rozsądne zapobieżenie przewlekłości postępowań, stanowiąc czynnik motywujący organ do szczególnie sprawnego działania w toku pierwszych 6 miesięcy od dnia postawienia zarzutu. Jednocześnie zabezpieczenie okresu 6 miesięcy na dokonanie czynności procesowych w postępowaniu przygotowawczym pozwoliłoby na rozsądne ukształtowanie terminów procesowych. Wskazać należy, że częstym argumentem, przemawiającym za koniecznością pierwszego przedłużenia zastosowanego tymczasowego aresztowania jest niewystarczający czas do ukończenia kluczowych czynności o charakterze dowodowym. Zauważenia wymaga, że zgodnie z treścią art. 263 § 1 k.p.k., tymczasowe aresztowanie można zastosować na czas nie dłuższy, niż 3 miesiące. Wyznaczenie terminu dwukrotnie dłuższego na swobodne dokonywanie czynności niż termin przewidziany na tymczasowe aresztowanie, powinien w pełni zabezpieczyć interesy organu postępowania przygotowawczego. Termin 6-miesięczny stanowi także dwukrotność terminu o uchylenie lub zmianę stosowanego środka zapobiegawczego, stosownie do treści art. 254 § 2 k.p.k., a także dwukrotność docelowego terminu ukończenia śledztwa (3 miesiące – art. 310 § 1 k.p.k.) i wydłużonego terminu dochodzenia (3 miesiące – art. 325i § 1 k.p.k.) oraz trzykrotność docelowego terminu ukończenia dochodzenia (2 miesiące – art. 325i § 1 k.p.k.). W konsekwencji zatem jest on wystarczający, aby dokonać czynności pozwalających na potwierdzenie podejrzenia popełnienia przestępstwa w stopniu uzasadniającym kontynuowanie postępowania przeciwko danej osobie – i uniknięcie narażenia się na odpowiedzialność odszkodowawczą za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów. Przyznanie zatem uprawnienia do swobodnego prowadzenia postępowania przygotowawczego – a jednocześnie prawa do kontroli zasadności i słuszności utrzymywania stanu oskarżenia (podejrzenia), aktualizującego się po 6 miesiącach od przedstawienia

zarzutu, stanowi wyważone zbalansowanie potrzeb organu prowadzącego postępowanie oraz interesów podejrzanych w tych postępowaniach.

Podstawą roszczenia byłoby zakończenie postępowania karnego przeciwko danej osobie – czy to poprzez jej uniewinnienie (etap postępowania sądowego), czy też przez umorzenie postępowania (zarówno etap postępowania przygotowawczego, jak i sądowego). Przy obliczaniu wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia sąd powinien wziąć pod uwagę okres od wniesienia pierwszego wniosku o umorzenie postępowania do czasu jego zakończenia, a także ewentualny okres oraz stopień dolegliwości środków zapobiegawczych, stosowanych względem niewątpliwie niesłusznie podejrzanego. Ponownego podkreślenia wymaga, że uprawnienie do złożenia wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów zaktualizuje się tylko w przypadku co najmniej jednokrotnego, uprzedniego skorzystania z prawa do złożenia wniosku o umorzenie postępowania po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia przedstawienia zarzutów.

Analogicznie kształtowałaby się regulacja dotycząca odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne oskarżenie. Jedyna różnica zasadniczo sprowadzałaby się do trybu postępowania, bowiem z chwilą wniesienia aktu oskarżenia, postępowanie z mocy prawa musi pozostawać w sferze jurysdykcji sądowej. Wówczas, już od początku, właściwym do rozpoznania spraw byłby sąd. Ponadto, umożliwienie ubiegania się za odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne oskarżenie nie wymagałoby wprowadzenia odrębnej procedury. Aktualnie możliwe jest zwrócenie się z wnioskiem o umorzenie postępowania na posiedzeniu w oparciu np. o art. 9 § 2 k.p.k. w zw. z art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k., tj. umorzenie postępowania z powodu oczywistego braku podstaw faktycznych oskarżenia albo o art. 9 § 2 k.p.k. w zw. z art. 339 § 3 pkt 1 k.p.k., tj. umorzenie postępowania z powodu innej z nieusuwalnych negatywnych przesłanek procesowych z art. 17 § 1 pkt 2 (np. brak znamion przedmiotowych, realizacja znamion okoliczności wyłączającej bezprawność); pkt 4) (np. czynny żal skuteczny, niepodleganie karze); pkt

6 (np. nastąpiło przedawnienie karalności na skutek przyjęcia pierwotnie niewłaściwej kwalifikacji czynu); pkt 7 w zakresie *res iudicata*; pkt 8 (np. sprawca nie podlega orzecznictwu sądów polskich na skutek zrzeczenia się przez RP jurysdykcji karnej).

Warunkiem ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie z tytułu niewątpliwie niesłusznego oskarżenia powinno uczynić się zatem wcześniejsze złożenie wniosku o umorzenie postępowania i rozpoznanie sprawy na posiedzeniu z uwagi na przesłanki z art. 339 § 3 pkt 1 lub 2 k.p.k. Wniosek ten, z oczywistych powodów, musi być złożony pomiędzy wniesieniem aktu oskarżenia a doręczeniem oskarżonemu zawiadomienia o terminie pierwszej rozprawy głównej. Celem takiego rozwiązania byłoby zdynamizowanie postępowania w oparciu o termin prekluzyjny, mając na względzie podobne rozwiązania kodeksowe – analogicznie do wniosku o wydanie wyroku skazującego na podstawie art. 338a k.p.k. w zw. z art. 339 § 3a k.p.k. Wskazać bowiem należy, że skierowanie takiego wniosku po rozpoczęciu przewodu sądowego na rozprawie głównej byłoby bezcelowe. Podkreślenia jednak wymaga, że o odszkodowanie i zadośćuczynienie mogliby się ubiegać nie tylko ci oskarżeni, względem których – w wyniku złożenia wniosku, o którym mowa powyżej – umorzono postępowanie na posiedzeniu, ale również ci, których wniosek okazał się nieskuteczny – a wobec których wydano wyrok uniewinniający, z którego uzasadnienia wynika, że wcześniej złożony wniosek o umorzenie postępowania i rozpoznanie sprawy na posiedzeniu z uwagi na przesłanki z art. 339 § 3 pkt 1 lub 2 k.p.k. był w chwili jego złożenia zasadny.

Takie rozwiązanie jest spójne z aktualnym systemem prawa karnego procesowego. Bacząc na treść art. 425 § 2 k.p.k. *in fine*, przedmiotem zaskarżenia może być także samo uzasadnienie orzeczenia. W przypadku, gdy np. powodem uniewinnienia oskarżonego byłby brak podstaw faktycznych oskarżenia, to nawet odmienne sporządzenie uzasadnienia od tego, za czym przemawiał całościowy materiał dowodowy, nie pozbawiałoby wnioskodawcy możliwości podjęcia inicjatywy w celu

uzyskania uzasadnienia urzeczywistniającego skorzystanie z postulowanego w niniejszym wystąpieniu uprawnienia.

Podobnie jak w przypadku projektowanego odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów, tak i w przypadku niewątpliwie niesłusznego oskarżenia konieczne jest rozważenie całokształtu sprawy. Przy obliczaniu wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia sąd powinien wziąć pod uwagę upływ okresu od wydania postanowienia o nieuwzględnienia wniosku, a także ewentualny okres oraz stopień dolegliwości środków zapobiegawczych, stosowanych względem niewątpliwie niesłusznie oskarżonego. Ponownie należy wskazać, że uprawnienie do złożenia wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne oskarżenie zaktualizuje się tylko w przypadku uprzedniego skorzystania z prawa do złożenia wniosku o umorzenie postępowania na posiedzeniu w trybie art. 339 § 3 pkt 1 lub 2 k.p.k. Jednocześnie w sytuacji, w której niewątpliwie niesłusznie oskarżony był tymczasowo aresztowany, nie dojdzie do powstania odrębnej podstawy odszkodowawczej – wówczas nastąpi subsumpcja roszczeń, bowiem pozbawienie wolności – jako następce względem postawienia zarzutów i stanu oskarżenia – będzie niejako konsumowało podstawę roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów albo oskarżenie. Analogiczna sytuacja będzie miała miejsce wówczas, gdy sąd w toku kontroli uzna oczywisty brak podstaw faktycznych oskarżenia. Wtedy roszczenie z tytułu niewątpliwie niesłusznego utrzymywania zarzutów będzie podlegać subsumpcji wraz z roszczeniem z tytułu niewątpliwie niesłusznego oskarżenia. W konsekwencji zatem odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów lub oskarżenie będzie przysługiwało wyłącznie wtedy, gdy osoba nie była tymczasowo aresztowana – w przeciwnym razie to odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie (jako dalej idąca ingerencja w sferę praw i wolności jednostki) będzie stanowił podstawę roszczenia odszkodowawczego.

Podkreślenia wymaga, że samo wystąpienie z wnioskiem o umorzenie postępowania na podstawie art. 9 § 2 k.p.k. w zw. z art. 339 § 3 pkt 1 lub 2 k.p.k. nie może być pozbawione podstaw faktycznych. W doktrynie, w przypadku przesłanek z art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k., zwraca się uwagę na konieczność wykazania przez obrońcę, że „w materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przygotowawczym brakuje dowodów uprawdopodobniających popełnienie przestępstwa przez oskarżonego w stopniu niezbędnym do tego, aby sprawą zajął się sąd, a brak ten jest bezsporny (oczywisty) i nie wymaga odrębnego sprawdzenia”³⁷. Przypomnieć należy, że oczywisty brak podstaw faktycznych oskarżenia obejmuje zasadniczo negatywną przesłankę procesową z art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., choć umorzenie postępowania na podstawie art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k. nie jest z nią równoznaczne³⁸. Sytuacja taka zaistnieje, gdy brak dowodów na poparcie oskarżenia można stwierdzić bez przeprowadzania dodatkowych czynności, ale nie można umorzyć postępowania w oparciu o art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k. w sytuacji, gdy dowody muszą zostać poddane badaniu oraz wnikliwej i krytycznej ocenie³⁹.

Projektowana regulacja nie będzie powodować nadmiernego obciążenia wymiaru sprawiedliwości, bowiem wniosek złożony w trybie art. 9 § 2 k.p.k., w zakresie w jakim dotyczy czynności dokonywanej z urzędu, nie rodzi dwuinstancyjności postępowania. Podnosi się bowiem, że taki wniosek nie ma charakteru obligującego organ procesowy do podjęcia wnioskowanej czynności z urzędu⁴⁰. Organ nie jest także zobowiązany do

³⁷ J. Zagrodnik, 1.4.3. Udział obrońcy i pełnomocnika w posiedzeniach sądu w kwestii bezwarunkowego umorzenia postępowania karnego [w:] Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym i karnym skarbowym, Warszawa 2020.

³⁸ R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] R. A. Stefański, S. Zabłocki, Kodeks postępowania karnego. Tom. III. Komentarz do art. 297-424, Warszawa 2021, art. 339, teza 9; Postanowienie SA w Katowicach z 7.08.2013 r., II AKz 402/13, LEX nr 1378312.

³⁹ Por. R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] R. A. Stefański, S. Zabłocki, Kodeks postępowania karnego. Tom. III. Komentarz do art. 297-424, Warszawa 2021, art. 339, teza 12 oraz cytowana tam liczna literatura i orzecznictwo.

⁴⁰ J. Zagrodnik [w:] M. Burdzik, S. Głogowska, J. Karaźniewicz, M. Klejnowska, N. Majda, I. Palka, K. Sychta, K. Żyła, J. Zagrodnik, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2024, art. 9, teza 8.

wydania decyzji procesowej w odpowiedzi na taki wniosek – ani w zakresie jego prawnej dopuszczalności, ani co do merytorycznej zasadności⁴¹.

W odpowiedzi na wniosek złożony na podstawie art. 9 § 2 k.p.k., możliwe są bowiem dwa rodzaje rozstrzygnięć. Po pierwsze, organ może uznać wniosek za uzasadniony oraz z urzędu postanowieniem umorzyć postępowanie (na etapie postępowania przygotowawczego) lub skierować sprawę do rozpoznania na posiedzeniu (etap jurysdykcyjny). W obu przypadkach, w razie umorzenia postępowania, postanowienie jest zaskarżalne. W postępowaniu przygotowawczym takie zażalenie może wnieść pokrzywdzony, natomiast po wniesieniu aktu oskarżenia uprawnienie to przysługuje prokuratorowi oraz pokrzywdzonemu, który złożył oświadczenie w terminie o występowaniu w roli oskarżyciela posiłkowego. Ważne jest, że wówczas termin na złożenie oświadczenia ulega skróceniu względem dyspozycji przepisu art. 54 § 1 k.p.k. Pokrzywdzony może bowiem złożyć takie oświadczenie oraz zażalić postanowienie o umorzeniu postępowania, choćby w momencie jego wydania nie miał statusu strony, ale wyłącznie do momentu uprawomocnienia się tego postanowienia wobec wszystkich pozostałych stron tego postępowania⁴². Warunek złożenia oświadczenia o przystąpieniu do postępowania w charakterze oskarżyciela posiłkowego (strony) wynika z uregulowań systemowych. Jednocześnie pokrzywdzony, który takiego oświadczenia nie złoży, nie może wnieść zażalenia – te bowiem przysługuje stronom. Przepis art. 339 § 5 k.p.k. przewiduje jednak swoistą lojalność względem pokrzywdzonego, bowiem przyznaje mu prawo do uczestniczenia w posiedzeniu w przedmiocie umorzenia postępowania na podstawie art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k. na podstawie art. 339 § 5 k.p.k., a także przewidując obowiązek pouczenia go o możliwości zakończenia postępowania bez przeprowadzenia rozprawy oraz wcześniejszego złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 54 § 1 k.p.k.

⁴¹ Ibidem, wraz z cytowaną tam literaturą. Także: Uchwała SN (7) z 24.05.2005 r., I KZP 5/05, OSNKW 2005, nr 6, poz. 48; Wyrok SN z 5.06.2013 r., III KK 286/12, LEX nr 1347870.

⁴² Postanowienie SN z 26.04.2007 r., I KZP 3/07, OSNKW 2007, nr 5, poz. 40.

Drugą sytuacją jest negatywne rozpatrzenie żądania zawartego we wniosku. Organ musi chociaż rozważyć, czy wniosek ten jest uzasadniony. W razie negatywnego rozpoznania wniosku, nie nakłada się na niego jednak wymogu wydania decyzji procesowej w tym przedmiocie, gdyż ustawa nie nakłada na niego obowiązku ustosunkowania się do jego treści, co powszechnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie⁴³. Jednocześnie podnosi się, że zasada lojalności procesowej wymaga poinformowania uprawnionego wnioskodawcy o losie złożonego wniosku⁴⁴. Zazwyczaj przyjmie to formę zawiadomienia, które nie podlega zaskarżeniu.

Także kwestia wniosków o umorzenie postępowania na obu jego etapach nie może budzić zasadniczych wątpliwości. Bezspornym jest, że w interesie strony postępowania, składany wniosek powinien być sporządzony tak, aby wykazywać konieczność działania zgodnie z żądaniem w nim zgłoszonym. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, w której wnosi się go na etapie postępowania przygotowawczego. Należy bowiem wykazać, że prowadzenie postępowania przeciwko danemu podejrzanemu jest pozbawione podstawy faktycznej i prawnej.

W konsekwencji należy wskazać, że na obu etapach postępowania wniosek taki musi być należycie uzasadniony – obrońca oraz podejrzany we wniosku wypowiadają się bowiem co do faktów oraz zebranego materiału dowodowego, oceniając stan

⁴³ Zob. J. Kosonoga [w:] Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-166, red. R. A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2017, art. 9, teza 12 oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo: P. Hofmański, S. Zabłocki, Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych, Warszawa 2011, s. 103; wyrok SN z 5.06.2013 r., III KK 286/12, LEX nr 1347870, zarządzenie Przewodniczącego Wydziału Izby Karnej Sądu Najwyższego z 28.12.2006 r., IV KO 65/06, OSNwSK 2006/1, poz. 2589. Także J. Zagrodnik [w:] M. Burdzik, S. Głogowska, J. Karaźniewicz, M. Klejnowska, N. Majda, I. Palka, K. Sychta, K. Żyła, J. Zagrodnik, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2024, art. 9, teza 8 oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo: uchwała SN z 24.05.2005 r., I KZP 5/05, OSNKW 2005/5, poz. 48; postanowienie SN z 22.04.2010 r., IV KZ 17/10, OSNKW 2010/8, poz. 70; wyrok SN z 5.06.2013 r., III KK 286/12, LEX nr 1347870; P. Hofmański, S. Zabłocki, Meandry wykładni art. 9 § 2 kodeksu postępowania karnego, czyli jak postępować z „wnioskami” składanymi na podstawie tego przepisu [w:] W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska, red. L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda, Lublin 2005, s. 646 i n.; K. Marszał, Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 20.09.2007 r., I KZP 25/07, PS 2008/10, s. 149.

⁴⁴ J. Zagrodnik [w:] M. Burdzik, S. Głogowska, J. Karaźniewicz, M. Klejnowska, N. Majda, I. Palka, K. Sychta, K. Żyła, J. Zagrodnik, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2024, art. 9, teza 8.

faktyczno-prawny pod kątem znamion czynu zabronionego⁴⁵. Tylko wówczas wniosek taki byłby uzasadniony, gdyby nie tylko zawierał żądanie umorzenia postępowania, ale również materiał dowodowy jednoznacznie wskazywałby na brak dostatecznego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez podejrzanego lub zaistnienie innej z nieusuwalnych a opisanych już uprzednio negatywnych przesłanek procesowych z art. 17 § 1 pkt 2, 4, 6, 7 w zakresie *res iudicata* i pkt 8 k.p.k. Takie należyte umotywowanie wniosku jest konieczne na etapie postępowania przejściowego w fazie jurysdykcyjnej, zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie⁴⁶.

Jednocześnie pragnę zauważyć, że skuteczność regulacji nie jest uzależniona od liczby ewentualnych toczących się postępowań o odszkodowanie i zadośćuczynienie z powyższych roszczeń, lecz powinna być oceniana z perspektywy prewencyjnej. Jej głównym celem jest nie tyle rekompensata pieniężna za poniesioną szkodę i krzywdę wskutek niewątpliwie niesłusznego utrzymywania zarzutów albo oskarżenia, co zapobieganie występowania takiego rodzaju naruszeń. Przedmiotowa regulacja wówczas będzie maksymalnie skuteczna, gdy zredukuje do minimum przypadki niewątpliwie niesłusznego oskarżenia albo utrzymywania zarzutów – a jednocześnie wówczas, gdy taka sytuacja wystąpi – przyzna możliwość skutecznego dochodzenia roszczenia z tego tytułu.

Pragnę zwrócić także uwagę na wciąż obecne problemy związane z należyтым wykonywaniem przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie z najnowszymi opracowaniami w zakresie Standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC wobec przewlekłości postępowań oraz braku skutecznego środka odwoławczego są rażące, jako że przed ETPC zawisło prawie 600

⁴⁵ Zob. J. Zagrodnik, 3.6.5. Wnioski obrońcy i pełnomocnika składane w trybie art. 9 § 2 k.p.k. [w:] Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym i karnym skarbowym, Warszawa 2020.

⁴⁶ Ibidem.

spraw z tego tytułu⁴⁷. Szczególnie istotny jest fakt, że tzw. skarga na przewlekłość, wprowadzona ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴⁸ w ramach wykonania wyroku ETPC w sprawie Kudła przeciwko Polsce⁴⁹, nie stanowi należytego zabezpieczenia praw stron w postępowaniu karnym. Zaznacza się, że jest ona nieefektywna, a to wobec ograniczeń przedmiotowych skargi, nadmiernego formalizmu w jej ocenie, czy też rażąco niskich kwot zadośćuczynienia⁵⁰. Wprowadzenie instrumentu skutecznie zabezpieczającego uprawnienia i obowiązki stron postępowania, w szczególności na etapie postępowania przygotowawczego, w sposób pozytywny mogłoby wpłynąć na prewencję w zakresie potencjalnych przyszłych naruszeń art. 6 ust. 1 Konwencji.

Podkreślenia wymaga także, że konieczne jest również wyważenie interesów pokrzywdzonych oraz oskarżonych w postępowaniach z oskarżenia prywatnego lub wskutek wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Zasadnym jest, aby postulować rozwagę w zakresie dochodzenia swych praw przez obywateli. Trudna jest bowiem do zaakceptowania - z punktu widzenia zasad współżycia społecznego - sytuacja, gdy obywatel - mając świadomość niewątpliwie niesłusznego oskarżenia - wnosi subsydiarny akt oskarżenia lub prywatny akt oskarżenia. Systemowa spójność wymaga, aby również i takie sytuacje były uwzględnione w ramach roszczenia odszkodowawczego. W konsekwencji zasadnym jest postulowanie, aby również i oskarżyciele prywatni oraz subsydiarni posiłkowi ponosili odpowiedzialność za

⁴⁷ Zob. P. Domagała, Przewlekłość postępowania karnego w praktyce sądów krajowych a standardy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/standardy-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka2> [dostęp: 29.10.2024 r].

⁴⁸ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1725.

⁴⁹ Wyrok z dnia 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96.

⁵⁰ P. Domagała, Przewlekłość postępowania karnego w praktyce sądów krajowych a standardy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/standardy-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka2> [dostęp: 29.10.2024 r].

niewątpliwe niesłuszne oskarżenie. Mając na uwadze specyfikę takiego postępowania należy wskazać, że odszkodowanie i zadośćuczynienie w trybie Rozdziału 58 k.p.k. powinno przysługiwać bezpośrednio od oskarżyciela prywatnego lub subsydiarnego posiłkowego, mając na uwadze fakt, że szkoda lub krzywda powstała wskutek działania osoby prywatnej, a nie osoby działającej w imieniu jednostki organizacyjnej w ramach wymiaru sprawiedliwości.

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 utrzymywania w stanie przedstawienia zarzutów (status podejrzanego) i niesłusznego utrzymywania w stanie oskarżenia (status oskarżonego). Potrzeba zbieżna w założeniach była już dostrzeżona w ubiegłej kadencji Senatu, jednak wobec nienadania numeru druku sejmowego i niepodjęcia przez Sejm uchwały w sprawie prac nad projektem ustawy oznaczonym drukiem senackim nr 239, wymaga ona ponowienia przy uwzględnieniu stosownych modyfikacji.

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 aresztowanie lub zatrzymanie.

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 38/96)⁵¹. 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 391/17⁵²).

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)⁵³ 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. TK nie rozważył natomiast licznych argumentów zawartych w piśmie procesowym Rzecznika Praw Obywatelskich (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.

Argumenty te z uwagi na niezmieniony stan prawny zachowują aktualność. Poniżej przedstawię jedynie zarys toku rozumowania, który wskazuje niezgodność art. 555

⁵¹ LEX nr 28472.

⁵² LEX nr 2495985.

⁵³ LEX nr 1219447.

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 orzecnictwem 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 20/02⁵⁴). 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 34/07⁵⁵).

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 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. wciąż

⁵⁴ LEX nr 80984.

⁵⁵ LEX nr 481989.

aktualne orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2004 r., sygn. akt II KK 78/04⁵⁶) . 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 431/06⁵⁷).

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 wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt. SK 18/00⁵⁸). 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 orzeczniczych 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, różnicowanie 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

⁵⁶ LEX nr 141362.

⁵⁷ LEX nr 255593.

⁵⁸ LEX nr 50257.

konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08⁵⁹).

Regulacja określająca roczny termin przedawnienia zawarta 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 przepisów kodeksu postępowania karnego (będącego uprzednio, w brzmieniu z 1969 r., *lex specialis* w stosunku do art. 418 k.c.). Nie ma powodu do tego, aby 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 Trybunału Konstytucyjnego, równość ochrony praw majątkowych

⁵⁹ LEX nr 578127.

należy odnosić do praw majątkowych należących do tej samej kategorii (wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98⁶⁰).

W mojej ocenie, 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 przedawnienia⁶¹. 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.

⁶⁰ LEX nr 37389.

⁶¹ Por. T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010, s. 144-145.

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 ujednoczenia terminów karnych i cywilnych, co kształtowałoby 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 pełnomocnika⁶².

W tym stanie rzeczy, ustawodawca winien wydłużyć przyjęty w art. 555 k.p.k. termin przedawnienia roszczeń do trzech lat.

Mając na względzie rozważania zawarte w części 1. niniejszego wystąpienia, konieczne jest również uregulowanie terminu przedawnienia roszczeń z tytułu odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów albo oskarżenie oraz ustalenie identycznej jego długości.

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

⁶² 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.

określana jako „poszkodowana”, ewentualnie „wnioskodawca”, co lepiej oddawałoby sytuację procesową podmiotu w tym postępowaniu⁶³.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁶⁴ zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku zajęтым w przedstawionej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (ePUAP);
- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP (ePUAP).

⁶³ 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.

⁶⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264).