



Warszawa, 31 grudnia 2020 r.

Podsekretarz Stanu

DLPK-I.401.12.2020

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 19 listopada 2020 r., BSK.DKS.KU.0401.47.2020, w sprawie opinii do projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk senacki nr 239), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Inicjatywa legislacyjna senackiej Komisji Ustawodawczej zakłada zmiany w zakresie podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i rozszerza je na przypadki niewątpliwie niesłusznego przedstawienia zarzutów lub oskarżenia. Jednocześnie w projekcie przewidziano wydłużenie okresu przedawnienia roszczeń z tytułu wszystkich podstaw odszkodowawczych z roku do lat 3. Pozostałe zmiany mają natomiast charakter dostosowujący do zakresu proponowanej regulacji, w tym m.in. w części obejmującej roszczenie zwrotne Skarbu Państwa do osób, które swoim bezprawnym zachowaniem spowodowały niewątpliwie niesłuszne przedstawienie zarzutów lub oskarżenie.

Jako uzasadnienie dla proponowanych rozwiązań wskazano, że niesłuszne przedstawienie zarzutów lub oskarżenie stanowi niewątpliwą dolegliwość, rodzącą szkodę i krzywdę, która powinna skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa. Nadto podkreślono, że podejmowane dotychczas inicjatywy legislacyjne w tym zakresie w poprzednich kadencjach Sejmu RP nie przełożyły się na wprowadzenie zmian w prawie.

W tym kontekście zauważyć należy, że obowiązujący obecnie model odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa funkcjonuje, co do zasady, w niezmiennym zakresie od momentu wprowadzenia Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. i obejmuje odpowiedzialność odszkodowawczą za niesłuszne skazanie, stosowanie środka zabezpieczającego oraz niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie.

Pewne rozszerzenie podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa miało miejsce w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1247), kiedy to

wprowadzono możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przede wszystkim w przypadkach niesłusznego stosowania środków karnych oraz środków przymusu procesowego. Jednakże i wówczas nie zdecydowano się na zmiany w zakresie podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na niesłusne oskarżenie lub przedstawienie zarzutów uznając, że zmiany te nie byłyby skorelowane z modelem kontradiktoryjnego procesu, jak również z modelem postępowania przygotowawczego. Zauważyć także należy, że zakres podobny do obecnie obowiązującego miały również regulacje uprzednich kodyfikacji karnych, z tym, że w art. 635 Kodeksu postępowania karnego z 1928 r. przewidziano prawo do odszkodowania, jeżeli oskarżenie było świadomie fałszywe, albo jeżeli oskarżyciel używał środków nieuczciwych w celu uzyskania wyroku skazującego, ale prawo to realizowało się w stosunku do oskarżyciela prywatnego lub pokrzywdzonego, mającego prawa strony, nie zaś wobec Skarbu Państwa.

Wydaje się zatem, że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa powinien być skorelowany z modelem postępowania karnego, a w przypadku proponowanych zmian w szczególności z modelem postępowania przygotowawczego. Proponowane zmiany zdają się nie uwzględniać realiów obecnego modelu postępowania karnego oraz szeregu instytucji procesowych funkcjonujących w procesie karnym. W tym kontekście trzeba przede wszystkim zauważyć, że zgodnie z art. 297 § 1 k.p.k. celem postępowania przygotowawczego jest: ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo, wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy, zebranie danych o podejrzanym, wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody oraz zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu. Przy czym nadmienić należy, że cele postępowania przygotowawczego ewoluowały i tak na mocy ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. – o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr. 206, poz. 1589, z późn. zm.) zrezygnowano z wprowadzonego w 2007 r. obowiązku wszechstronnego wyjaśniania okoliczności sprawy w postępowaniu przygotowawczym, jak również zawężono utrwalanie dowodów dla sądu do niezbędnego zakresu. W uzasadnieniu dla wprowadzenia tych zmian podkreślono, że *„wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy jest [...] domeną sądu orzekającego, nie zaś organów postępowania przygotowawczego, których aktywność dowodowa ogranicza się tylko do takiego zakresu, jaki umożliwia wniesienie do sądu aktu oskarżenia”*.

Wskazać także należy, że wszczęcie postępowania przygotowawczego następuje wówczas, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, zaś ewentualne wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów następuje z chwilą uznania przez organ prowadzący postępowanie karne, że dane istniejące w chwili wszczęcia postępowania przygotowawczego lub zebrane w jego toku uzasadniają dostatecznie podejrzenie, że czyn popełniła określona osoba. W doktrynie zauważa się, że „dostateczne podejrzenie”, że czyn popełniła określona osoba, jest zwrotem ogólnym. Jego interpretacja mimo konieczności oparcia jej na pewnych regułach obiektywnych będzie również oparta na elementach subiektywnych. W doktrynie bywa ono interpretowane jako posiadanie pewnego minimum dowodowego, że czyn popełniła dana osoba. W rzeczywistości sprowadza się ono do przekonania organu kompetentnego do wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów (prokuratora w śledztwie, Policji lub innego organu w dochodzeniu), że zgromadzone w sprawie dowody wskazują na sprawstwo tej konkretnej osoby (zob. B. Skowron. Komentarz do art. 313 k.p.k., LEX 2020). Zatem, chociaż pojęcie dostatecznego podejrzenia popełnienia czynu przez określoną osobę winno opierać się na większym stopniu prawdopodobieństwa, znajdującym oparcie w dowodach w stosunku do podstaw wszczęcia postępowania przygotowawczego, to jednak wciąż mamy do czynienia z prawdopodobieństwem, którego ocena może ulegać kolejnym zmianom w późniejszym toku postępowania, wobec pojawiania się nowych dowodów. Dynamika postępowania przygotowawczego w zakresie oceny dowodów dotyczyć może także czynności w tzw. w niezbędnym zakresie, które można przeprowadzić przed jego formalnym wszczęciem. W ramach tych czynności, zgodnie z art. 308 k.p.k., można m. in. przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe, a zwłaszcza dokonać oględzin, w razie potrzeby z udziałem biegłego, przeszukania lub czynności wymienionych w art. 74 § 2 pkt 1 k.p.k. w stosunku do osoby podejrzanej, a także przedsięwziąć wobec niej inne niezbędne czynności, nie wyłączając pobrania krwi, włosów i wydzielin organizmu. W wypadkach niecierpiących zwłoki, w szczególności wtedy, gdy mogłoby to spowodować zatarcie śladów lub dowodów przestępstwa, można także przesłuchać osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa w charakterze podejrzanego przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, jeżeli zachodzą warunki do sporządzenia takiego postanowienia. Przesłuchanie rozpoczyna się od informacji o treści zarzutu. Po zakończeniu czynności w niezbędnym zakresie, organ właściwy do prowadzenia postępowania podejmuje decyzje w przedmiocie wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów lub umarza postępowanie.

Podkreślić również należy, że wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów kończy postępowanie w sprawie (*in rem*) i powoduje jego przejście w fazę przeciwko osobie (*in personam*). I chociaż wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów może wiązać się z ograniczeniem pewnych swobód przez podejrzanego, w tym związanych ze stosowaniem wobec niego środków przymusu procesowego, to jednak jednocześnie z tą chwilą podejrzany staje się stroną postępowania karnego, a co za tym idzie zyskuje możliwość realnego oddziaływania na jego przebieg, przy wykorzystaniu szeregu gwarancji procesowych przyznanych tej stronie. Podejrzany może wpływać zatem na tok postępowania chociażby poprzez inicjatywę dowodową lub prawo do udziału w czynnościach postępowania przygotowawczego lub wybór sposobu obrony.

Wskazać nadto trzeba, że niezależnie od wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów, organy prowadzące postępowanie przygotowawcze są zobowiązane do respektowania, w każdej jego fazie, jednej z podstawowych zasad polskiego procesu karnego, którą jest zasada domniemania niewinności. Zasada powyższa ma swoje oparcie w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, a także w art. 5 § 1 k.p.k. i stanowi, że oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem.

Podejrzany również ma osadzone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, niezawisły sąd, które może zostać zrealizowane przede wszystkim po wniesieniu aktu oskarżenia przez oskarżyciela. Jednakże w kontekście proponowanych zmian w zakresie rozszerzenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa także na sytuacje niewątpliwie niesłusznego oskarżenia nie można tracić z pola widzenia, że wniesienie aktu oskarżenia nie pozbawia oskarżyciela możliwości dysponowania tą skargą po jej wniesieniu do sądu. Zgodnie bowiem z art. 14 § 2 k.p.k. oskarżyciel publiczny może cofnąć akt oskarżenia do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej. W toku przewodu sądowego przed sądem pierwszej instancji cofnięcie aktu oskarżenia dopuszczalne jest jedynie za zgodą oskarżonego, zaś ponowne wniesienie aktu oskarżenia przeciwko tej samej osobie o ten sam czyn jest niedopuszczalne. Kodeks postępowania karnego nie określa przesłanek cofnięcia skargi, pewną wskazówką może być w tym wypadku art. 64 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019, poz. 740, z późn. zm.), który mówi, że prokurator może cofnąć akt oskarżenia, gdy wyniki postępowania sądowego nie potwierdzają zarzutów oskarżenia. W doktrynie *zasadnie uszczegóławia się, że może to nastąpić w szczególności, gdy: brak jest dowodów winy, czyn*

nie jest przestępstwem, brak jest przesłanek do prowadzenia procesu, ściganie jest niepożądane lub dowody oskarżenia okażą się wyraźnie niewystarczające lub pozorne czy też fałszywe (M. Cieślak, Odstąpienie oskarżyciela publicznego od oskarżenia, „Palestra” 1961/1, s. 15 i 182; W. Daszkiewicz, Oskarżyciel w polskim procesie karnym, Warszawa 1960, s. 180; R.A. Stefański [w:] System Prawa Karnego Procesowego, red. P. Hofmański, t. 6, Strony i inni uczestnicy postępowania karnego, red. C. Kulesza, Warszawa 2016, s. 194) (zob. J. Kosonoga. Komentarz do art. 14 k.p.k. LEX 2020). W tym kontekście można zatem postawić tezę, że w przypadku zaistnienia tego rodzaju okoliczności ewentualne skorzystanie z instytucji cofnięcia aktu oskarżenia mogłoby być oceniane przez pryzmat przyszłej, potencjalnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i mogłoby doprowadzić do faktycznego wyeliminowania tej instytucji, choć zaktualizowałyby się przesłanki uzasadniające jej wykorzystanie.

Wreszcie przy ocenie proponowanych rozwiązań legislacyjnych w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej nie można również pominąć faktu, że ich redakcja zakłada objęcie odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa w zakresie niewątpliwie niesłusznego oskarżenia bez jakiegokolwiek rozróżnienia spraw, które mogą się przecież toczyć nie tylko z oskarżenia publicznego, ale mogą być zainicjowane skargą oskarżyciela prywatnego lub subsydiarnego.

Reasumując należy stwierdzić, że obecny model odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wykazuje się spójnością z funkcjonującym modelem postępowania karnego i nie wymaga zmiany we wskazanym przez projektodawców kierunku, który, co nie jest bez znaczenia, niewątpliwie spowodowałby zwiększenie wydatków Skarbu Państwa, z uwagi na rozszerzenie zakresu tej odpowiedzialności, jak również wydłużenie okresu przedawnienia roszczeń.

Końcowo nadmieniam, że dane statystyczne dotyczące liczby osób, którym przedstawiono zarzuty oraz liczby osób oskarżonych, o które wystąpiono do Prokuratury Krajowej, nie zostały dotychczas przedstawione. Zostaną one przesłane odrębnym pismem niezwłocznie po ich uzyskaniu.

Z poważaniem

Anna Dalkowska

/podpisano elektronicznie/

