



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 03-12-2020 r.

**Adam Bodnar**

**II.513.1.2016.PZ**

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

*Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,*

pragnę serdecznie podziękować za tak szybką odpowiedź na propozycję nowelizacji Kodeksu postępowania karnego w przedmiocie ustanowienia prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia za oczywiście niesłuszne postawienie zarzutów oraz oczywiście niesłuszne oskarżenie, a także w przedmiocie przywrócenia długości okresu przedawnienia roszczeń opisanych w Rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego - do trzech lat.

W mojej ocenie, przedstawiony w druku senackim nr 239 projekt rozwiązań ustawodawczych w tym względzie w pełni odpowiada intencjom zawartym w propozycjach przesłanych w piśmie do Pana Przewodniczącego z dnia 10 lipca 2020 roku. Jestem przekonany, że oparcie odpowiedzialności na zasadzie słuszności jest bowiem korzystne dla obywateli, gdyż nie będą musieli - dla wszczęcia postępowania odszkodowawczego - uzyskiwać żadnego prejudykatu, a tym bardziej wskazywać konkretnej osoby działającej w strukturach władzy publicznej, która była bezpośrednim sprawcą danej szkody.

Motywy uzasadniającym wprowadzenie odpowiedzialności odszkodowawczej za oczywiście niesłuszne postawienie zarzutów oraz oczywiście niesłuszne oskarżenie powinna być szeroko rozumiana sprawiedliwość. Prawidłowym mechanizmem służącym realizacji prawa do uzyskania naprawienia szkody jest w tym wypadku instytucja klauzuli generalnej słuszności, która przesunie akcent na indywidualność konkretnego przypadku. W tym przypadku słuszność pozwoli sędziemu na indywidualizację rozstrzygnięcia w celu

znalezienia rozwiązania, które w danej sprawie odpowiadać będzie poczuciu ogólnej sprawiedliwości leżącej u podstaw prawa<sup>1</sup>. Proponowane rozwiązanie, oprócz spełnienia podstawowej funkcji kompensacyjnej, spełniać będzie także funkcję prewencyjno-wychowawczą, gdyż organy państwa przed postawieniem jednostki w stan oskarżenia, będą zobowiązane 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”<sup>2</sup>. Jestem przekonany, że istnienie w porządku prawnym skutecznego środka dochodzenia naprawienia szkody w sytuacji oczywiście niesłusznego postawienia zarzutów oraz oczywiście niesłusznego oskarżenia sprzyjać będzie przyjmowaniu przez organy państwa postaw zmierzających do zapobiegania powstawaniu szkód.

Przechodząc do pewnych konkretnych uwag, w tym dotyczących techniki legislacyjnej, względem opisanych w druku senackim nr 239 propozycji, pozytywnie należy odnotować proponowane zmiany: w art. 552 § 1 k.p.k. wyrazów „Oskarżonemu, który” na wyrazy „Temu, kto”, w art. 553 § 3 k.p.k., gdzie wyraz „oskarżonego” zastąpiono wyrazem „poszkodowanego” oraz w art. 553a, gdzie wyraz „oskarżonemu” zastąpiono wyrazem „poszkodowanego”, gdyż wnioskodawca w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie jest oskarżonym, a tym samym obecnie obowiązujące przepisy w sposób niewłaściwy przypisują mu ten status procesowy.

Jeśli chodzi o modyfikacje proponowane w art. 552 k.p.k., rozważenia wymaga, czy zasadne nie będzie wprowadzenie odrębnych rozwiązań dotyczących sytuacji wniesienia aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego na podstawie art. 55 § 1 k.p.k. (subsydiarny akt oskarżenia) lub art. 59 § 1 k.p.k. (prywatny akt oskarżenia). Zgodnie z obecnie projektowanym brzmieniem art. 552 § 4 k.p.k., w przypadku niewątpliwie niesłusznego oskarżenia subsydiarnego lub prywatnego, odpowiedzialność odszkodowawczą (zadośćuczynieniową) ponosić będzie Skarb Państwa. Rozwiązanie takie może zostać uznane za zasadne systemowo, bowiem wówczas Rzeczpospolita odpowiadać będzie za

---

<sup>1</sup> Por. B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszości*, Warszawa 2009, s. 88.

<sup>2</sup> Także, s. 91 i literatura tam cytowana.

całokształt przyjętego systemu postępowania karnego, w tym dopuszczalność wniesienia aktu oskarżenia przez samego pokrzywdzonego. Warto jednak zastanowić się, czy rozwiązanie takie jest uzasadnione z punktu widzenia celowościowego, tj. czy Skarb Państwa rzeczywiście powinien być zobowiązany do naprawienia szkody lub krzywdy wywołanej nie przez działanie funkcjonariuszy państwa, lecz obywatela działającego we własnym imieniu (problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku sytuacji opisanej w art. 55 k.p.k., tj. takiej, w której prokurator nie znalazł podstaw do ścigania).

Alternatywą dla proponowanego rozwiązania jest wyłączenie prywatnego oskarżenia spod zakresu art. 552 k.p.k. Za rozwiązaniem tym przemawia fakt, że co do zasady przestępstwa ścigane w trybie prywatnoskargowym nie mają wielkiego ciężaru gatunkowego i są zagrożone relatywnie niską sankcją. Ryzyko, że osoba niesłusznie oskarżona poniesie szkodę lub krzywdę jest zatem zmniejszone. Z drugiej zaś strony, ewentualne wprowadzenie możliwości przyznania odszkodowania lub zadośćuczynienia z jednoczesnym regresem Skarbu Państwa względem oskarżyciela prywatnego mogłaby stanowić dla pokrzywdzonych przestępstwem ściganym w trybie prywatnoskargowym dodatkowy element zniechęcający do dochodzenia ich słusznych praw. Pokrzywdzony musiałby bowiem liczyć się z ewentualnością, że w przypadku uznania jego aktu oskarżenia za niezasadny, groziłaby mu konieczność poniesienia nie tylko kosztów procesu, lecz także odszkodowania lub zadośćuczynienia. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 59 k.p.k., wniesienie prywatnego aktu oskarżenia (w przeciwieństwie do subsydiarnego aktu oskarżenia) nie jest obwarowane przymusem adwokacko-radcowskim. Ewentualne nieuwzględnienie oskarżenia może zatem wynikać nie tyle z braku merytorycznej zasadności, co z niedoskonałości technicznych sporządzonego aktu oskarżenia. Zasadne wydaje się zatem wyłączenie prywatnego aktu oskarżenia spod zakresu projektowanego art. 552 § 4 k.p.k.

Jeśli zaś chodzi o sytuację wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, podkreślenia wymaga, że możliwość takiego działania ze strony pokrzywdzonego aktualizuje się dopiero wówczas, gdy organy ścigania przynajmniej trzykrotnie nie znajdą podstaw do prowadzenia postępowania karnego (art. 330 § 2 k.p.k.). Stanowi to pewien sygnał dla pokrzywdzonego, że być może faktycznie w danej sprawie nie ma podstaw do przypisania danej osobie

odpowiedzialności karnej. Jeśli pokrzywdzony mimo to decyduje się na skierowanie aktu oskarżenia, uzasadnione jest oczekiwanie, że będzie zmuszony do także do wyrównania szkody lub krzywdy osoby niesłusznie oskarżonej. Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z projektowaną treścią art. 552 § 4 k.p.k., nie każde niesłuszne oskarżenie będzie stanowiło podstawę do przyznania odszkodowania lub zadośćuczynienia, a jedynie takie, któremu można przypisać walor „niewątpliwej niesłuszności”. Ponadto, poszkodowany będzie musiał wykazać, że faktycznie szkodę lub krzywdę poniósł. Wydaje się zatem, że zachowanie możliwości dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia w przypadku przestępstw publicznoskargowych w sytuacji, gdy został wniesiony subsydiarny akt oskarżenia, z jednoczesnym regresem Skarbu Państwa wobec oskarżyciela uregulowanym w art. 557 k.p.k., stanowi odpowiednie wyważenie ścierających się w tym przypadku interesów różnych uczestników procesu.

Przechodząc dalej, w odniesieniu do art. 553 § 1 k.p.k. zaproponowano zmianę o treści: „§ 1. Roszczenie o odszkodowanie lub zadośćuczynienie nie przysługuje temu, kto w zamiarze wprowadzenia w błąd sądu lub organu ścigania złożył fałszywe zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub fałszywe wyjaśnienie i spowodował tym niekorzystne dla siebie orzeczenie w przedmiocie skazania, przedstawienie zarzutów, wniesienie oskarżenia, zastosowanie środka zabezpieczającego albo zatrzymanie”. Pod rozważę Pana Przewodniczącego poddaję uprzejmie możliwość ujęcia wskazanego przepisu w następujący sposób: „§ 1. Roszczenie o odszkodowanie lub zadośćuczynienie nie przysługuje temu, kto w zamiarze wprowadzenia w błąd sądu lub organu ścigania złożył fałszywe zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub fałszywe wyjaśnienie i spowodował tym niekorzystne dla siebie orzeczenie w przedmiocie **skazania, tymczasowego aresztowania, zastosowania środka zabezpieczającego, zatrzymanie, przedstawienie zarzutów albo oskarżenie**”. Propozycja zawarta w projekcie pomija orzeczenie o tymczasowym aresztowaniu, które obecnie jest wskazane w art. 553 § 1 k.p.k. Ponadto, zauważyć należy, że o skazaniu, zastosowaniu tymczasowego aresztowania oraz zastosowaniu środka zabezpieczającego orzeka sąd, zaś zatrzymanie, przedstawienie zarzutów i oskarżenie są czynnościami procesowymi. Stąd też istotne stało się ich wyróżnienie za pomocą odpowiedniej formy gramatycznej.

W odniesieniu do art. 554 § 1 k.p.k. zaproponowano zmianę o treści: „§ 1. Żądanie odszkodowania należy zgłosić w sądzie okręgowym, w którego okręgu wydano orzeczenie w pierwszej instancji, w wypadku określonym w art. 552 § 4 – w sądzie okręgowym właściwym ze względu na miejsce, w którym nastąpiło zwolnienie tymczasowo aresztowanego lub zwolnienie zatrzymanego, zaś w wypadku niewątpliwie niesłusznego przedstawienia zarzutów lub wniesienia oskarżenia, w okręgu którego wykonano tę czynność.”. Pod rozwagę Pana Przewodniczącego poddaję możliwość ujęcia wskazanego przepisu w następujący sposób: „§ 1. Żądanie odszkodowania należy zgłosić w sądzie okręgowym, w którego okręgu wydano orzeczenie w pierwszej instancji, a w wypadku określonym w art. 552 § 4 – w sądzie okręgowym właściwym ze względu na miejsce, w którym nastąpiło zwolnienie tymczasowo aresztowanego lub zwolnienie zatrzymanego, **zaś w wypadku niewątpliwie niesłusznego przedstawienia zarzutów lub oskarżenia, w sądzie okręgowym właściwym ze względu na miejsce wykonania tej czynności.**”. Sformułowanie takie wprost wskazuje na właściwość sądu okręgowego także w tym ostatnim przypadku i pozwoli uniknąć ewentualnych przyszłych wątpliwości interpretacyjnych.

W odniesieniu do art. 555 k.p.k. zaproponowano zmianę o treści „Art. 555. Roszczenia przewidziane w niniejszym rozdziale przedawniają się po upływie 3 lat 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.”. Rozwiązanie to należy ocenić jako prawidłowe w zakresie przywrócenia długości terminu przedawnienia roszczeń do lat trzech, ale pomija ono wskazanie początku biegu terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie za oczywiście niesłuszne postawienie zarzutów oraz oczywiście niesłuszne oskarżenie. Pod rozwagę Pana Przewodniczącego poddaję zatem możliwość ujęcia wskazanego przepisu w następujący sposób: „Art. 555. Roszczenia przewidziane w niniejszym rozdziale przedawniają się po upływie 3 lat od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, **w wypadku tymczasowego aresztowania, przedstawienia zarzutów i oskarżenia** – od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w razie zaś zatrzymania – od daty zwolnienia.”. W

przypadku przedstawienia zarzutów i oskarżenia nie musi bowiem dojść do wydania orzeczeń opisanych w art. 552 § 1 i 2 k.p.k., a tym samym zaproponowane w projekcie rozwiązanie nie zawsze dawało podstawę do ustalenia początku terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie za oczywiście niesłuszne postawienie zarzutów oraz oczywiście niesłuszne oskarżenie w takich przypadkach.

W art. 556 § 1 k.p.k. proponuję, oprócz zastąpienia wyrazu „oskarżonego” wyrazem „poszkodowanego”, dokonać także materialnej zmiany w ten sposób, że w § 1 znalazłoby się także odwołanie do niewątpliwie niesłusznego, postawienia zarzutów lub oskarżenia. Proponowana zmiana sprawi, że wniesione roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienie za oczywiście niesłuszne postawienie zarzutów oraz oczywiście niesłuszne oskarżenie stanie się roszczeniem podlegającym dziedziczeniu, podobnie jak inne roszczenia z rozdz. 58 k.p.k.

Zmiany w art. 557 § 1 oraz 558 k.p.k. oceniam jako w pełni prawidłowe pod względem merytorycznym, jak i pod względem techniki legislacyjnej. Uważam, że ograniczenie regresu Skarbu Państwa tylko do bezprawnych działań, których wynikiem stało się niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie, przedstawienie zarzutów i oskarżenie, w należyty sposób chroni osoby, w tym funkcjonariuszy publicznych działających na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień.

Przedstawiając Panu Przewodniczącemu powyższe propozycje, pragnę jeszcze raz podziękować za podjęcie tej niezwykle istotnej dla ochrony praw i wolności obywateli problematyki.

**Łączę wyrazy szacunku,**

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/