

# **Model odpowiedzialności Skarbu Państwa za stosowanie środków penalnych i procesowych wobec jednostki**

---

**Katarzyna Wiśniewska**

Kraków 2020

## Wstęp

Niniejsza monografia podejmuje temat odpowiedzialności odszkodowawczej skarbu państwa za niezasadne stosowanie środków karnoprocesowych i penalnych zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Zagadnienie to jest niezwykle ważne i aktualne, ponieważ „błędy organów postępowania karnego” skutkują nieusprawiedliwioną ingerencją w fundamentalne prawa i wolności jednostki, jakimi są godność, wolność osobista, prawo do prywatności, prawo do życia rodzinnego, swoboda poruszania się i prawo własności.

Zasadność wyboru tak określonego tematu badawczego wynika z faktu, że obowiązujące rozwiązania wciąż są szeroko dyskutowane zarówno przez praktyków, jak i teoretyków prawa. W prowadzonym dyskursie brakuje jednak wyników szeroko zakrojonych badań aktowych. Dotychczasowe opracowania, które były oparte na takiej metodyce pracy naukowej, w dużej mierze straciły już swoją aktualność. Ostatnim wydawnictwem prezentującym orzecznictwo sądów we wskazanym zakresie była publikacja Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości (dalej: IWS) z 2012 r., autorstwa Katarzyny Dudki oraz Bartłomieja Dobosiewicza. Zawiera ona wnioski z analizy spraw z lat 2007–2009<sup>1</sup>, dlatego monografii tej nie można obecnie uznać za w pełni aktualną<sup>2</sup>.

---

1 K. Dudka, B. Dobosiewicz, *Odszkodowanie...*

2 Należy zwrócić również uwagę na pracę Ł. Chojniaka, *Odszkodowanie...*, wydaną w 2013 r. Jednakże publikacja ta miała charakter teoretyczny i nie była oparta na badaniach aktowych.

Ponadto, ze względu na charakter opracowania, jest to praca przedstawiająca praktykę sądową w skrótowy i syntetyczny sposób. Jednakże należy podkreślić, że zaakcentowane w niej problemy stanowiły impuls do przeprowadzenia pogłębionego przeglądu praktyki orzeczniczej sądów krajowych.

Zagadnienie bezprawnej i niezasadnej ingerencji organów postępowania karnego w prawa i wolności jednostki oraz sposób wynagrodzenia szkód z nią związanych jest przedmiotem ożywionych debat naukowych<sup>3</sup>. Wywołuje również duże zainteresowanie wśród publicystów i społeczeństwa<sup>4</sup>. Według niektórych szeroka odpowiedzialność odszkodowawcza państwa prowadzi do skuteczniejszej i efektywniejszej rekompensaty poniesionych szkód, przywrócenia zaufania obywateli do organów władzy publicznej, ale także stanowi ostrzeżenie dla organów postępowania przed pochopnymi decyzjami<sup>5</sup>. Zdaniem innych sukcesywne zwiększanie zakresu i wymiaru odpowiedzialności może stanowić zagrożenie dla skuteczności działań organów postępowania karnego podejmowanych w imię interesu społecznego<sup>6</sup>.

Aktualność wskazanego obszaru badawczego jest również konsekwencją zmian legislacyjnych w zakresie procedury karnej i samego modelu odpowiedzialności Skarbu Państwa, które można było zaobserwować w ostatnich latach. Najdonioślejszą z nich była nowelizacja Kodeksu postępowania karnego, która weszła w życie 1 lipca 2015 r.<sup>7</sup> Na jej mocy wprowadzono między innymi możliwość dochodzenia przed sądem karnym rekompensaty za stosowanie środków karnych, nieizolacyjnych środków zapobiegawczych oraz zabezpieczenia majątkowego. Proponująca te rozwiązania Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego podkreśliła, że dolegliwość powyższych środków jest niekiedy wręcz poważniejsza niż samej kary. Uregulowaniu tych kwestii w ustawie karnoprocesowej przyświecało przekonanie, że:

---

3 K. Wiśniewska, *Uwarunkowania...*

4 Towarzyszy temu również duże społeczne poparcie dla istnienia mechanizmów umożliwiających dochodzenie rekompensaty od państwa w wypadkach np. niesłusznego skazania. Zob. M. Kowalczyk-Ludzia, *Wysokość...*, s. 169–187.

5 A.M. Tęcza-Paciorek, *O potrzebie...*, s. 69–79; A.M. Tęcza-Paciorek, *Zasada...*, s. 310–319; Ł. Chojniak, *Odszkodowanie...*, 2010, s. 485–489; R.A. Stefański, *Odpowiedzialność...*

6 B. Miłk, *O potrzebie...*; P. Czarnecki, *Odpowiedzialność...*, s. 52–76.

7 Ustawa z dn. 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013, poz. 1247.

Odsyłanie tych osób w powyższych sytuacjach na drogę, jak wiadomo w praktyce długotrwałego, postępowania cywilnego nie jest zasadne, jeśli uwzględni się, że szkoda i krzywda spowodowana została w specyficznych warunkach, bo w postępowaniu karnym, przez państwowe organy ścigania i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych. Jak najbardziej zasadne jawi się więc kompensowanie tych szkód i krzywd w trybie karno-procesowym, z odpowiednim tylko stosowaniem przepisów prawa cywilnego, w tym procesowego.

Na mocy powyższej ustawy rozszerzono również prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia na sytuacje, gdy w wyniku kasacji lub wznowienia stwierdzono, że zarządzenie wykonania kary warunkowo zawieszanej lub z której wykonania warunkowo zwolniono oskarżonego, albo podjęcie warunkowo umorzonego postępowania i orzeczenie w to miejsce kary lub środka karnego, było niewątpliwie niezasadne. Jednym z głównych założeń niniejszej pracy było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy zasygnalizowane zmiany odpowiadały potrzebom praktyki. Jednakże zadanie to było utrudnione przez krótki okres obowiązywania powyższych rozwiązań. Regulacje w opisanym kształcie nie wpisały się bowiem na stałe do porządku prawnego, gdyż już w kwietniu 2016 r. przestały obowiązywać<sup>8</sup>. W konsekwencji konieczne stało się rozstrzygnięcie, czy decyzja o cofnięciu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego w omawianym zakresie była słuszna, czy można ją uznać za przedwczesną<sup>9</sup>.

Powyżej wskazane pomysły na dopełnienie modelu odpowiedzialności odszkodowawczej nie są jedynymi pojawiającymi się w debacie publicznej. Od lat dyskutowane jest wprowadzenie w kodeksie postępowania karnego podstaw do dochodzenia odpowiedzialności za niesłuszne oskarżenie oraz niesłuszne przedstawienie zarzutów<sup>10</sup>. Zmiany

---

<sup>8</sup> Ustawa z dn. 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 437. Kolejną zmianę wprowadziła również Ustawa z dn. 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 1964.

<sup>9</sup> Projekt kolejnej nowelizacji kodeksu postępowania karnego wniesiono do Sejmu RP dn. 22 lutego 2019 r. (druk sejmowy nr 3251). W rozdziale 58 k.p.k. przewiduje on rozszerzenie podstaw do dochodzenia odpowiedzialności za niesłuszne skazanie również w wypadku uniewinnienia lub skazania na łagodniejszą karę na skutek rozpoznania skargi nadzwyczajnej. Ponadto modyfikuje katalog stron postępowania prowadzonego na podstawie rozdziału 58 k.p.k.

<sup>10</sup> Taki postulat sformułował również Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu generalnym do Ministra Sprawiedliwości z dn. 11 stycznia 2019 r. Podkreślił w nim, że: „wyłączenie możliwości dochodzenia na gruncie Kodeksu postępowania karnego roszczeń z tytułu niezasadnego przedstawienia zarzutów lub niesłusznego oskarżenia należy ocenić jako niezgodne ze standardami konstytucyjnymi i zasadą

w tym zakresie przewidziano w projekcie poselskim z dnia 22 marca 2012 r. W uzasadnieniu proponowanego aktu argumentowano, że: „Sam fakt niesłusznego podejrzenia i oskarżenia rodzi z reguły cały szereg negatywnych konsekwencji dla niesłuszenie podejrzanego czy też oskarżonego. Skutkuje szeregiem szkód tak w sferze materialnej jak i niematerialnej. Zasada, że «szkoda musi być naprawiona» (jedno z praw naturalnych wymienionych przez Grocjusza i powszechnie akceptowanych w cywilizowanym świecie) doznaje w tej sytuacji uszczerbku”<sup>11</sup>. W konsekwencji celem niniejszej publikacji jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy aktualny model zapewnia wystarczający mechanizm rekompensaty szkód powstałych na skutek nieuzasadnionej ingerencji przez organy postępowania karnego w prawa i wolności jednostki?

W pierwszym rozdziale dokonano analizy standardów międzynarodowych z zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej skarbu państwa. Ich wskazanie oraz wykładnia pozwoliły ocenić, czy i w jakim stopniu obecnie Polska wywiązuje się ze swoich zobowiązań międzynarodowych dotyczących mechanizmów kompensacyjnych za stosowanie środków karnoprosesowych i penalnych. Przedstawienie stanowiska organów konwencyjnych miało na celu ukazanie również, w jaki sposób należy interpretować często bardzo ogólne i niedookreślone normy prawa międzynarodowego i jakie mogą mieć one znaczenie dla orzecznictwa sądów krajowych. Szczególną uwagę poświęcono standardom obowiązującym w ramach systemu Rady Europy, ponieważ jako regionalny porządek ochrony praw człowieka w największym zakresie oddziałuje on na praktykę organów władzy ustawodawczej i sądowniczej.

W drugiej części przedstawiono model odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w ujęciu konstytucyjnym. Taka systematyka pracy wynika z faktu, że zasada odpowiedzialności państwa ma silne zakorzenienie w ustawie zasadniczej. Dokonanie wykładni norm

---

demokratycznego państwa prawa, według której każda szkoda wyrządzona przez funkcjonariusza publicznego powinna zostać naprawiona, a jednostka w relacji z władzą publiczną nie powinna ponosić na zasadzie ryzyka negatywnych konsekwencji ich niesłusznym lub niezgodnym z prawem działań” – < <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20ws.%20%20odszkodowania%20za%20nies%C5%82uszne%20przedstawienie%20zarzut%C3%B3w%20czy%20oskar%C5%BCenie.pdf> >, dostęp: 1 stycznia 2020 r.

<sup>11</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o ustroju sądów powszechnych z dn. 22 marca 2012 r., druk sejmowy nr 379.

konstytucyjnych umożliwiło w pierwszej kolejności udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakim założeniom powinny odpowiadać akty niższego rzędu, które przewidują szczegółowe procedury kompensacyjne w związku z działalnością organów postępowania karnego. W drugiej kolejności konieczne było wskazanie, czy obecne regulacje są zgodne z tymi wytycznymi. Przeprowadzona analiza umożliwiła również ocenę z perspektywy konstytucyjnej aktualnych pomysłów legislacyjnych oraz postulatów naukowych, które pojawiają się w przestrzeni publicznej.

Trzeci rozdział zawiera zestawienie o charakterze prawoporównawczym. Jego celem była odpowiedź na pytanie: czy w ramach kultury prawnej Europy istnieje jeden wspólny model odpowiedzialności odszkodowawczej skarbu państwa za stosowanie środków karnoprosesowych i penalnych. W niniejszej części punkt ciężkości położono na rozwiązania obowiązujące w tych państwach, w których doszło niedawno do zmiany w omawianym zakresie lub gdy na gruncie krajowym prowadzona jest na ten temat pogłębiona dyskusja. Porównanie ustawodawstw miało ponadto na celu pokazanie, jakie obecnie koncepcje dominują w państwach europejskich i ocenienie z tej perspektywy polskich rozwiązań. Szczególną uwagę poświęcono tym elementom, które nie są ujęte w polskim porządku prawnym.

Czwarty rozdział zawiera analizę statystyczną odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa dochodzonej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Zgromadzone dane zestawiono z innymi informacjami dotyczącymi działalności wymiaru sprawiedliwości oraz organów ścigania. W ramach tej części podjęto również próbę zidentyfikowania ewentualnych współzależności pomiędzy różnymi czynnikami i zjawiskami zachodzącymi w ramach procesów karnych oraz prowadzonej polityce karnej. Z uzyskanych informacji wynika, że w każdym roku inicjowanych jest około 700–900 omawianych postępowań. Opublikowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości statystyki wskazują, że w okresie od początku 2008 r. do końca pierwszej połowy 2019 r. sądy okręgowe zobowiązały Skarb Państwa do wypłaty rekompensat w łącznej wysokości 167 033 841 zł. Już te liczby dowodzą wagi podejmowanego tematu i uzasadniają zakres przeprowadzonych analiz badawczych. Jednakże nie można przyjąć, że dane te przedstawiają pełny obraz pomyłek sądowych<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> J. Władcki i A. Dudzińska podkreślają jednocześnie, że: „liczba pomyłek sądowych, w wyniku których skazani zostają niewinni ludzie, jest znacznie większa od tej, w sprawach których wznowiono postępowanie i zasądzono odszkodowanie. Zdecydowana

W piątym rozdziale zaprezentowano wyniki badań aktowych. W ich ramach analizie poddano 463 sprawy, które zostały udostępnione przez właściwe sądy okręgowe. W toku przygotowywania niniejszej pracy szczególną uwagę zwrócono na przebieg postępowań prowadzonych na podstawie wniosków złożonych lub zarejestrowanych w Sądzie Okręgowym w Gdańsku, Gliwicach, Katowicach, Kielcach, Łodzi, Warszawie oraz Wrocławiu w latach 2008–2016. Dużym utrudnieniem, wyzwaniem oraz szansą dla dokonywanych analiz była okoliczność, że prace badawcze były realizowane w okresie dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości prawnej. Celem tej części monografii było przede wszystkim zobrazowanie praktyki orzeczniczej sądów pod rządami różnych regulacji prawnych. W toku analizy położono nacisk na sposób ustalania przez sądy adekwatnych rekompensat oraz wzajemnych zależności między różnymi reżimami kompensacji szkód. Istotne było również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy praktyka sądów ukształtowana na podstawie obowiązujących przepisów jest jednolita, czy też można dostrzec w niej różnice, które mogą doprowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Osobnym zagadnieniem, które było przedmiotem rozważań, to przedawnienie roszczeń i uwzględnianie przez sądy zarzutu podnoszonego przez prokuratora. Wspomniany element modelu odpowiedzialności Skarbu Państwa jest szczególnie istotny z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, postulatów Rzecznika Praw Obywatelskich oraz ostatnich zmian legislacyjnych. Przeprowadzone badania miały służyć również ocenie, czy zmiany legislacyjne z ostatnich lat korespondowały z potrzebami praktyki, czy też pomijały uzasadnione wątpliwości sądów, pełnomocników i samych wnioskodawców.

Ostatni rozdział zawiera podsumowanie opisanych powyżej analiz. Tak zarysowane perspektywy badawcze miały doprowadzić do udzielenia odpowiedzi na najważniejsze pytanie: czy w ramach obecnego modelu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa możliwa jest skuteczna i pełna rekompensata za naruszenie tak fundamentalnych praw i wolności, jakimi są godność i wolność osobista, które zostały niezasadnie naruszone w związku z prowadzonym postępowaniem karnym i czy istnieje jeden spójny mechanizm dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia.

---

większość niewinnie skazanych odbywa do końca życia swą karę, ponosząc liczne pozakodeksowe konsekwencje skazania, do końca życia nosząc niezаслужenie piętno przestępcy” – J. Widacki, A. Dudzińska, *Pomyłki...*, s. 65.