



Warszawa, 10-02-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.972.2021.MW/PZ

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w sferze mojego zainteresowania pozostają gwarancje realizacji krajowych i międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu, w tym wymóg rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP; art. 6 ust 1 EKPC¹; art. 14 ust. 1 MPPOiP²). Tematyka ta była już przedmiotem wystąpienia generalnego z dnia 18 stycznia 2023 r.³, w którym postulowałem uczynienie Prokuratorii Generalnej stałym reprezentantem Skarbu Państwa w postępowaniach z Rozdziału 58 k.p.k. W odpowiedzi z dnia 21 lutego 2023 r. (sygn. DLPK-I.053.2.2023) Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny wskazał, że ukształtowanie w ten sposób zakresu reprezentacji Skarbu Państwa prowadziłoby do

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC).

² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

³ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_MS_posiedzenia_odszkodowawcze_18.01.2023.pdf [dostęp: 3.12.2024 r.].

znacznej modyfikacji systemowej roli Prokuratorii Generalnej, gdyż obecnie jest ona wyłącznie instytucjonalnym pełnomocnikiem Skarbu Państwa w określonych ustawowo rodzajach spraw. Problemem, na który zwrócono uwagę, jest kwestia materialnej i procesowej reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniach sądowych. Trafnie bowiem spostrzeżono, że Prokuratoria Generalna jest jedynie procesowym reprezentantem (instytucjonalnym pełnomocnikiem) organu, z którego działalnością wiąże się dochodzone roszczenie – a który to organ jest materialnym reprezentantem Skarbu Państwa.

Nie podważa to jednak w mojej ocenie zasadności oraz konieczności dokonania istotnych zmian w zakresie właściwości sądu oraz reprezentacji Skarbu Państwa w tymże postępowaniu. Konsekwencją przyjęcia stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości jest bowiem potrzeba poszukiwania alternatywnych modeli, które byłyby zdolne rozwiązać niezwykle ważny problem, jakim jest postrzeganie bezstronności sądu w postępowaniu w przedmiocie zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na korzyść obywatela w związku z bezpośrednią działalnością sądu, orzekającego w sprawie.

Z tego też względu pragnę jeszcze raz zaznaczyć, że problem bezstronności sądu w postępowaniach z rozdziału 58 k.p.k. – w szczególności w aspekcie bezstronności zewnętrznej – wciąż wymaga interwencji ustawodawczej.

W doktrynie procesu karnego zwrócono uwagę na systemowy problem, który powstał wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁴. W rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego dotyczącym odszkodowania oraz zadośćuczynienia od Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie oraz stosowanie niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania, do art. 554 k.p.k. wprowadzono nowe jednostki redakcyjne: § 2a i § 2b. Pierwszy z tych przepisów określa strony postępowania tj. wnioskodawcę, prokuratora oraz Skarb Państwa. Drugi z nich wskazuje organy, które reprezentują Skarb Państwa w postępowaniu. Są to:

⁴ Dz. U. 2019, poz. 1694.

- 1) prezes sądu, w którym wydano ostateczne orzeczenie kończące postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej, stosowania środka zapobiegawczego, środka zabezpieczającego lub zatrzymania, albo
- 2) prezes sądu pierwszej instancji, w którym wydano zmienione orzeczenie - jeżeli orzeczeniem, o którym mowa w pkt 1, zmieniono orzeczenie sądu pierwszej instancji i zastosowano środek, w związku z którym nie przysługuje odszkodowanie w myśl niniejszego rozdziału, albo
- 3) organ, który dokonał zatrzymania - jeżeli sąd uwzględnił zażalenie na zatrzymanie albo jeżeli sąd nie rozpoznawał zażalenia na zatrzymanie.

Przypomnieć tu wypada, że zgodnie z art. 554 § 1 k.p.k., sądem właściwym do rozpoznania wniosku o odszkodowanie lub zadośćuczynienie jest sąd okręgowy, w którego okręgu wydano orzeczenie w pierwszej instancji lub właściwy ze względu na miejsce, w którym nastąpiło zwolnienie tymczasowo aresztowanego lub zwolnienie zatrzymanego.

J. Skorupka słusznie wskazuje, że zestawienie powyższych regulacji może prowadzić do sytuacji, w której prezes rozpoznającego sprawę sądu będzie jednocześnie reprezentantem strony postępowania – Skarbu Państwa. Taki stan rzeczy budzi uzasadnione wątpliwości co do bezstronności zewnętrznej rozstrzygającego sprawę sądu, tj. tego jak taka sytuacja jest postrzegana w odbiorze społecznym, w tym przez stronę dochodzącą odszkodowania lub zadośćuczynienia. J. Skorupka prawidłowo akcentuje również, że „postawa bezstronnego sędziego musi się zatem uzewnętrzniać w taki sposób, by kształtowała obraz bezstronnego sądu w świadomości społecznej. Jedynie sądy złożone z bezstronnych sędziów, których postępowanie także na zewnątrz ich urzędu służy obrazowi bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, stwarzają w odbiorze społecznym gwarancje sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”⁵. Z kolei dla postrzegania sądu jako bezstronnego i niezawisłego „z zewnątrz” istotne znaczenie ma brak występowania choćby pozoru lub wrażenia braku sędziowskiej niezawisłości i bezstronności. Stanowisko to podziela Sąd Najwyższy, który akcentuje, że dobro

⁵ J. Skorupka, *Sposób ukształtowania procedury karnej jako element oceny bezstronności obiektywnej (zewnętrznej) sądu*, *Palestra* 2021, nr 7/8, s. 10.

wymiaru sprawiedliwości wymaga wyeliminowania, choćby tylko w odbiorze społecznym, wszelkich sugestii mogących rzutować na swobodę i obiektywizm orzekania i przyczyn mogących zakłócać prawidłowy przebieg postępowania⁶.

Na gruncie obowiązującej regulacji k.p.k. z sytuacją, w której może zaistnieć wrażenie braku bezstronności sądu możemy mieć do czynienia po stronie sądu okręgowego rozpoznającego w I instancji wnioski o odszkodowanie z art. 554 § 1 k.p.k. w następujących konfiguracjach procesowych:

- w odniesieniu do ostatecznego orzeczenia kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej lub stosowania środka zabezpieczającego, na podstawie art. 554 § 2b pkt 1 k.p.k., organem reprezentującym Skarb Państwa jest prezes tego sądu okręgowego, co będzie miało miejsce, gdy:

- 1)** sąd okręgowy, jako sąd I instancji, wydał wyrok kończący postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej lub orzeczenie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego, w których zastosował środek izolacyjny (karę pozbawienia wolności; pobyt w zakładzie psychiatrycznym), a jego rozstrzygnięcie uprawomocniło się z uwagi na niewniesienie od niego żadnego środka zaskarżenia;
- 2)** sąd rejonowy, jako sąd I instancji, wydał wyrok kończący postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej lub orzeczenie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego, w których zastosował środek izolacyjny (karę pozbawienia wolności; pobyt w zakładzie psychiatrycznym), a jego rozstrzygnięcie zostało zaskarżone i utrzymane w mocy przez sąd okręgowy, jako sąd odwoławczy;
- 3)** sąd rejonowy, jako sąd I instancji, wydał wyrok kończący postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej lub orzeczenie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego, w których zastosował środek inny niż izolacyjny, a orzeczenie to zostało zmienione przez sąd okręgowy działający jako sąd odwoławczy, w ten sposób, że zastosowany został środek izolacyjny;

⁶ Postanowienie SN z 10.06.1998 r., IV KO 41/98, LEX nr 784890.

- w odniesieniu do środka zapobiegawczego, gdy tymczasowo aresztowany został zwolniony w miejscu znajdującym się w okręgu sądu okręgowego, który z tego względu, zgodnie z art. 554 § 1 k.p.k., staje się sądem właściwym do rozpoznania żądania o odszkodowanie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, i jednocześnie, na podstawie art. 554 § 2b pkt 1 lub 2 k.p.k., organem reprezentującym Skarb Państwa będzie prezes tego sądu okręgowego, gdy:

- 1)** sąd okręgowy, jako sąd II instancji, wydał postanowienie o utrzymaniu w mocy postanowienia sądu rejonowego o zastosowaniu tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym, albo o zastosowaniu tego izolacyjnego środka zapobiegawczego w sytuacji jego niezastosowania przez sąd I instancji i zaskarżenia postanowienia na niekorzyść oskarżonego⁷;
- 2)** sąd okręgowy wydał postanowienie o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym jako sąd pierwszej instancji właściwy do rozpoznania sprawy w rozumieniu art. 263 § 2 k.p.k. albo już po wniesieniu aktu oskarżenia, jako sąd rozpoznający sprawę w I instancji, a jego rozstrzygnięcie uprawomocniło się z uwagi na niewniesienie od niego żadnego środka zaskarżenia;
- 3)** sąd okręgowy wydał postanowienie o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym, jako sąd pierwszej instancji właściwy do rozpoznania sprawy w rozumieniu art. 263 § 2 k.p.k., albo, już po wniesieniu aktu oskarżenia, jako sąd rozpoznający sprawę w I instancji, a jego rozstrzygnięcie zostało zaskarżone i zmienione przez sąd odwoławczy w ten sposób, że w miejsce tymczasowego aresztowania został zastosowany środek inny niż izolacyjny, względem zastosowania którego, w myśl rozdziału 58 k.p.k., nie przysługuje odszkodowanie.

W innych sytuacjach, które mogą mieć miejsce na gruncie art. 554 k.p.k., stan, w którym przepis ten wskazuje na właściwość tego samego sądu, którego prezesem jest organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa nie zachodzi.

⁷ D. Świecki, *Komentarz do art. 554*, w: B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, teza nr 5.

Z postrzeganiem brakiem bezstronności sądu możemy mieć do czynienia również po stronie sądu apelacyjnego rozpoznającego środek odwoławczy od orzeczenia sądu okręgowego wydanego w sprawie wniosku o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Taka sytuacja procesowa może mieć miejsce kiedy, na podstawie art. 554 § 2b pkt 1 k.p.k., organem reprezentującym Skarb Państwa jest prezes sądu apelacyjnego:

- w odniesieniu do ostatecznego orzeczenia kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej lub stosowania środka zabezpieczającego, gdy:

- 1)** sąd okręgowy, jako sąd I instancji, wydał wyrok kończący postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej lub orzeczenie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego, których zastosował środek izolacyjny, a orzeczenie to zostało zaskarżone i utrzymane w mocy przez sąd apelacyjny działający jako sąd odwoławczy;
- 2)** sąd okręgowy, jako sąd I instancji, wydał wyrok kończący postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej lub orzeczenie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego, w których zastosował środek inny niż izolacyjny, a orzeczenie to zostało zmienione przez sąd apelacyjny działający jako sąd odwoławczy, w ten sposób, że zastosowany został środek izolacyjny;

- w odniesieniu do środka zapobiegawczego, gdy tymczasowo aresztowany został zwolniony w miejscu znajdującym się w okręgu sądu okręgowego, który z tego względu, zgodnie z art. 554 § 1 k.p.k., staje się sądem właściwym do rozpoznania żądania o odszkodowanie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, gdy:

- 1)** sąd okręgowy wydał postanowienie o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym jako sąd pierwszej instancji właściwy do rozpoznania sprawy w rozumieniu art. 263 § 2 k.p.k. albo już po wniesieniu aktu oskarżenia, jako sąd rozpoznający sprawę w I instancji, a orzeczenie to zostało zaskarżone i utrzymane w mocy przez sąd apelacyjny działający jako sąd odwoławczy;

- 2) sąd okręgowy wydał postanowienie o nieprzedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym i zastosowaniu środka innego niż izolacyjny, jako sąd pierwszej instancji właściwy do rozpoznania sprawy w rozumieniu art. 263 § 2 k.p.k., albo, już po wniesieniu aktu oskarżenia, jako sąd rozpoznający sprawę w I instancji, a orzeczenie to zostało zmienione przez sąd apelacyjny działający jako sąd odwoławczy, w ten sposób, że zastosowany został środek izolacyjny;
- 3) sąd apelacyjny orzekł o przedłużeniu stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania ponad termin 2 lat określony w art. 263 § 2 k.p.k. (zgodnie z art. 263 § 4 k.p.k.). Orzeczenie sądu apelacyjnego, wydane zarówno w pierwszej instancji, jak i w drugiej instancji (tzw. instancji poziomej zgodnie z art. 263 § 5 k.p.k.), będzie ostatnim orzeczeniem kończącym postępowanie w przedmiocie stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania.

Wskazany problem, ze względu na treść art. 24 § 1 w zw. z art. 246 § 2 k.p.k., który wprowadza właściwość funkcjonalną sądu rejonowego do rozstrzygania zażalenia na zatrzymanie (w przypadku nieuwzględnienia zażalenia organem reprezentującym Skarb Państwa jest prezes sądu rejonowego) oraz ze względu na art. 554 § 2b pkt 3 k.p.k., który przesądza, że organem reprezentującym Skarb Państwa jest ten organ, który dokonał zatrzymania - jeżeli sąd uwzględnił zażalenie na zatrzymanie albo jeżeli sąd nie rozpoznawał zażalenia, nie wystąpi w przypadku żądań o odszkodowanie za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie. Zgodnie z art. 554 § 1 k.p.k., sądem właściwym do rozpoznania takiego żądania jest sąd okręgowy właściwy ze względu na miejsce, w którym nastąpiło zwolnienie zatrzymanego.

W literaturze przedmiotu spotykany jest pogląd, że aby wymienione powyżej sytuacje, jako rzutujące na bezstronność zewnętrzną sądu, nie mogły się wydarzyć w praktyce, w odniesieniu do nich zastosowanie powinien znaleźć art. 44² k.p.c. Przepis ten stanowi, że „jeżeli stroną jest Skarb Państwa, a państwową jednostką organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, jest sąd: (1.) właściwy do rozpoznania sprawy - sąd ten z urzędu przedstawia akta sprawy sądowi nad nim przełożonemu, który przekazuje sprawę innemu sądowi równorzędnemu z sądem

przedstawiającym; (2.) przełożony nad sądem właściwym do rozpoznania sprawy - sąd właściwy do rozpoznania sprawy z urzędu przedstawia akta sprawy temu sądowi przełożonemu, który przekazuje sprawę innemu sądowi równorzędnemu z sądem przekazującym, mającemu siedzibę poza obszarem właściwości sądu przekazującego”.

Jak wskazuje D. Świecki: „w sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie ustawodawca wprowadził wyłączenie sądu właściwego, o którym mowa w art. 554 § 1 [k.p.k.], jeżeli z orzeczeniem tego sądu wiąże się dochodzone roszczenie i sąd ten jest *statione fisci* Skarbu Państwa, zobowiązany do jego zapłaty. Wynika to wprost z unormowania zawartego w art. 44² k.p.c., który ma wprost zastosowanie w postępowaniu o odszkodowanie na podstawie art. 558 k.p.k.”⁸. Według wskazanego poglądu oznacza to, że w przypadku, gdy na podstawie art. 554 § 1 k.p.k. zachodziłaby którakolwiek z sytuacji wymienionych powyżej, na podstawie art. 558 k.p.k., który przewiduje stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w sprawach nieuregulowanych w kodeksie postępowania karnego, zastosowanie winien znaleźć art. 44² k.p.c. Zdaniem D. Świeckiego „względy prawne i aksjologiczne leżące u podłoża art. 44² k.p.c., zwłaszcza postrzeganie sądu jako organu bezstronnego, przemawiają za jego stosowaniem w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie”, ponieważ „zachodzić może uzasadniona obawa co do bezstronności sądu w aspekcie zewnętrznym, gdy reprezentantem Skarbu Państwa jest prezes tego samego sądu, przed którym toczy się postępowanie o odszkodowanie”⁹. Z drugiej strony, ten sam Autor przychylił się do propozycji J. Skorupki, żeby w postępowaniu toczącym się na podstawie rozdziału 58 k.p.k. reprezentantem Skarbu Państwa był wyspecjalizowany organ, jakim jest Prokuratura Generalna RP¹⁰. D. Świecki wskazuje, że „gdyby jednak pomimo spełnienia przesłanek z art. 44² k.p.c. nie doszło do wystąpienia o wyłączenie sądu, powstaje pytanie dotyczące konsekwencji prawnych rozpoznania sprawy przez

⁸ D. Świecki, *Komentarz do art. 554*, w: B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, teza nr 6.

⁹ D. Świecki, *Komentarz do art. 554*, w: B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, teza nr 7.

¹⁰ Tamże.

sąd podlegający właściwie wyłączeniu *ex lege*¹¹. Naruszenie art. 44² k.p.c. nie stanowi bowiem bezwzględnej przyczyny odwoławczej z art. 439 § 1 k.p.k., co, jak zaznacza wspomniany Autor, „już świadczy o braku spójności systemowej wprowadzonych rozwiązań” oraz „że może ono zostać usunięte tylko w wyniku wniesienia środka zaskarżenia, ale już nie w trybie wznowienia postępowania z urzędu (art. 542 § 3 k.p.k.)”¹².

Możliwość zastosowania art. 44² k.p.c. do postępowania opisanego w rozdziale 58 k.p.k. nie jawi się jednak jako rozwiązanie oczywiste, ponieważ art. 44² k.p.c. odnosi się do sytuacji, w której pozwanym jest Skarb Państwa, a państwową jednostką organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie jest sąd. Prowadzi to do wątpliwości na tle zastosowania przepisów k.p.c. odnoszących się do pozwu do postępowania odszkodowawczego przewidzianego w k.p.k. (art. 558 k.p.k.). Zwrócić należy uwagę, że art. 44² k.p.c. posługuje się terminem „sąd”, podczas, gdy art. 554 § 2b pkt 1 i 2 wskazują na prezesa sądu, jako organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa. O ile zatem funkcjonalnie art. 44² k.p.c. ma na celu zapobieganie swoistej kolizji interesów i zapewnienie zewnętrznej bezstronności sądu, tak literalnie nie odpowiada problemowi wynikłemu z nowelizacji k.p.k. w zakresie art. 554 § 2a i 2b k.p.k. dokonanej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1694).

Zastosowanie art. 44² k.p.c. w postępowaniu odszkodowawczym na podstawie art. 558 k.p.k., rodzi wątpliwości systemowe, ponieważ, jak twierdzi A. Partyk, art. 44² pkt 2 k.p.c. może być w istocie niekonstytucyjny, z tego powodu, że zgodnie z nim o sądzie rozpoznającym sprawę decyduje *de facto* strona pozwana (tj. sąd, z którego działalnością wiąże się dochodzone roszczenie)¹³.

Jednocześnie zastosowanie do opisanego problemu art. 44¹ § 1 k.p.c., który stanowi, że „Sąd Najwyższy może przekazać sprawę do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu z sądem występującym, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru

¹¹ D. Świecki, *Komentarz do art. 554*, w: B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, teza nr 9.

¹² Tamże.

¹³ A. Partyk, *Komentarz do art. 44 (2)*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, red. O. M. Piaskowska, LEX/el. 2022, teza nr 4.

sprawiedliwości, w szczególności względem na społeczne postrzeganie sądu jako organu bezstronnego” albo jego odpowiednika w postaci art. 37 k.p.k., który stanowi, że „Sąd Najwyższy może z inicjatywy właściwego sądu przekazać sprawę do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości”, ze względu na mnogość konfiguracji procesowych, w których może dojść do naruszenia zewnętrznej bezstronności sądu I albo II instancji rozstrzygającego w przedmiocie żądania o odszkodowanie na podstawie rozdziału 58 k.p.k. jest, w mojej ocenie, rozwiązaniem niewystarczającym.

Powyżej opisana złożoność układów procesowych, połączona ze specyfiką reprezentacji materialnej i procesowej *statio fisci* Skarbu Państwa oraz ustawową rolą Prokuratury Generalnej powoduje, że powierzenie tej ostatniej roli reprezentanta Skarbu Państwa prowadziłoby do zbyt daleko idących zmian systemowych. Konsekwencją takich ustaleń musi być natomiast potrzeba poszukiwania możliwie neutralnych systemowo rozwiązań, które w maksymalnym stopniu zniwelowałyby ryzyko związane z postrzeganiem bezstronności zewnętrznej sądu przez obywatela, a jednocześnie w minimalnym stopniu wymagałyby reorganizacji dotychczas obowiązującego systemu dochodzenia roszczeń w trybie rozdziału 58 k.p.k. **W mojej ocenie możliwe są zatem dwa rozwiązania takiej sytuacji. Pierwsze to ukierunkowanie zmian na właściwość sądu rozpoznającego zgłoszone roszczenie, zaś drugie, to zmiana *statio fisci* Skarbu Państwa z prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych na Ministra Sprawiedliwości, którego procesowym reprezentantem w postępowaniu z rozdziału 58 k.p.k. mogłaby być wówczas Prokuratura Generalna Skarbu Państwa.**

Przed dokonaną w 2019 r. nowelizacją ustawy Kodeks postępowania karnego, miały miejsce dwie istotne z perspektywy omawianego zagadnienia nowelizacje art. 554 k.p.k. Pierwsza z nich - z dnia 27 września 2013 r. (Dz. U. 2013, poz. 1247) w art. 554 § 3 k.p.k. wprowadzała obowiązek zawiadomienia o terminie rozprawy organu uprawnionego do reprezentowania Skarbu Państwa. Zaniechanie przez ustawodawcę określenia Skarbu Państwa jako strony skutkowało powstaniem rozbieżności w doktrynie, ponieważ spotykany był pogląd, że art. 554 § 3 k.p.k. nie

dawał podstaw do określenia go jako strony postępowania¹⁴. Następnie nowelizacja k.p.k. z dnia 11 marca 2016 r. (Dz. U. 2016, poz. 437) całkowicie wykluczała udział Skarbu Państwa w postępowaniu odszkodowawczym z rozdziału 58 k.p.k. Dopiero nowelizacją z 2019 r. wskazano Skarb Państwa bezpośrednio jako stronę postępowania, co wiązało się z doprecyzowaniem w art. 554 § 2b k.p.k., jaki organ uprawniony jest do jego reprezentacji w rzeczonym postępowaniu. Jak zauważa D. Świecki, uprawnienie organu do reprezentacji Skarbu Państwa oparte jest na kryterium „zawinienia” w zaistnieniu podstawy do dochodzenia odszkodowania¹⁵ poprzez wydanie decyzji, której skutkiem stało się zaistnienie podstawy do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Rozwiązanie przyjęte w art. 554 § 2b pkt 1 albo 2 k.p.k., z przyczyn wskazanych powyżej, negatywnie rzutuje na postrzeganie bezstronności sądu w odbiorze społecznym. Tym samym wyrazić można wątpliwość, czy nie pozostaje ono w sprzeczności z prawem strony do rzetelnego procesu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, pomocniczo także w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

Chciałbym w tym miejscu zaakcentować, że ze względu na specyfikę postępowania o odszkodowanie za oczywiście niesłuszne zastosowanie środka o charakterze izolacyjnym, unormowania rozdziału 58 k.p.k. winny nie pozostawiać żadnych wątpliwości co do zewnętrznej bezstronności sądu. Tymczasem gwarancja ta, na gruncie obowiązującej regulacji, doznaje uszczerbku już z tego powodu, że może prowadzić do uzasadnionych wątpliwości i obaw odnośnie do rzeczywistej zewnętrznej bezstronności sądu. Nie ulega wątpliwości, że sędzia nie może orzekać w sprawie, której wynikiem jest bezpośrednio zainteresowany¹⁶, zaś obowiązujące unormowanie art. 554 § 2b pkt 1 albo 2 k.p.k., które dopuszcza rozstrzygnięcie sprawy w przedmiocie odszkodowania za niesłuszne skazanie lub niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie oraz zatrzymanie przez sąd, którego prezes jest organem reprezentującym Skarb Państwa, prowadzi do sytuacji, w której sędzia orzeka w

¹⁴ D. Świecki, *Komentarz do art. 554*, w: B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, teza nr 14.

¹⁵ D. Świecki, *Komentarz do art. 554*, w: B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, teza nr 15.

¹⁶ D. Świecki, *Komentarz do art. 40*, w: B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, teza nr 7.

sprawie, która go bezpośrednio dotyczy i której wynikiem może być bezpośrednio zainteresowany.

Nawiązując do dwóch wyżej zarysowanych propozycji rozwiązania problemu zewnętrznej bezstronności sądu orzekającego w przedmiocie roszczeń wskazanych w art. 552 k.p.k., raz jeszcze wskazać należy, że pierwszą propozycją jest utworzenie oddzielnej, wyspecjalizowanej jednostki zajmującej się sprawami z zakresu rozdziału 58 k.p.k. Uwzględniając jednak charakterystykę reprezentacji materialnej Skarbu Państwa w sprawach o roszczenia odszkodowawcze z rozdziału 58 k.p.k., za najrozsądniejsze uznaję nie tyle oddelegowanie organu do reprezentacji materialnej lub procesowej (co i tak nie rozwiązuje problemu związanego z postrzeganiem bezstronności zewnętrznej sądu), co ukierunkowanie prac legislacyjnych na ustanowienie jednego organu rozstrzygającego sprawy z zakresu tych roszczeń. W mojej ocenie rozwiązanie polegające na wydzieleniu oraz powierzeniu jednemu wydziałowi sądu rozstrzygania wszystkich spraw z zakresu odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie oraz niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie zachowuje najwyższy standard gwarancyjności tego postępowania, z jednocześnie możliwie maksymalną redukcją problemu postrzegania bezstronności zewnętrznej sądu przy ustanowieniu procedury, w której rozstrzygać będą wyłącznie sędziowie wyspecjalizowani w tego rodzajach spraw.

Przykładem takiej komórki jest Wydział ds. Lustracji – Sąd Lustracyjny, ulokowany w strukturach Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Rozwiązując szczególny problem, jakim była konieczność przeprowadzenia lustracji osób pełniących funkcje publiczne, ustawodawca zdecydował się na przyjęcie rozwiązania polegającego na wydzieleniu w ramach struktury organizacyjnej jednego sądu powszechnego specjalnego wydziału, zajmującego się wyłącznie tego typu sprawami. W mojej ocenie, wyłączenie zatem rozstrzygania w przedmiocie odszkodowania z tytułu rozdziału 58 k.p.k. do jednego sądu, pozwoli na zobiektywizowanie (z perspektywy zewnętrznej) całej procedury, bez jednoczesnego uszczerbku dla tempa oraz możliwości sądzenia spraw.

Wskazać należy, że postulowane rozwiązanie jest możliwe do zrealizowania.

Potwierdza to również analiza statystyczna spraw w przedmiocie roszczeń z art. 552 k.p.k. w latach 2000-2023. Na podstawie statystyk udostępnionych przez Ministerstwo

Sprawiedliwości¹⁷ można wskazać, że **skala problemu ubiegania się o odszkodowania i zadośćuczynienia z rozdziału 58 k.p.k. nie jest znaczna** ze statystycznego punktu widzenia, choć dotyczy problemu szczególnie istotnego z perspektywy obywatela.

¹⁷ Ministerstwo Sprawiedliwości, Prawomocnie zasądzone odszkodowania w latach 2000-2023 i zadośćuczynienia w latach 2009 – 2023 w trybie art. 552 k.p.k. w sądach okręgowych, Opracowania wieloletnie, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [dostęp: 3.12.2024 r.].

W oparciu o statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁸, liczba prawomocnie

¹⁸ Statystyka roboczo została zakwalifikowana na dwa okresy: lata 2000-2010, które zostały opracowane zbiorczo, oraz lata 2011-2023, dla których podane zostało zestawienie roczne. I tak w okresie od 2000 do 2010 roku odszkodowanie zasądzone łącznie 500 razy na podstawie art. 552 § 1 i 2 k.p.k., 27 razy na podstawie art. 552 § 3 k.p.k. oraz 1882 razy na podstawie art. 552 § 4 k.p.k., zaś zadośćuczynienie zasądzone łącznie 370 razy (statystyka obejmuje wyłącznie lata 2009 i 2010), co daje nam maksymalnie 2779 rozstrzygnięć w 10-letnim okresie. Podkreślenia wymaga, że jest to liczba maksymalna z tego względu, że nie sposób wykluczyć tożsamości podmiotowej osób, na rzecz których zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie ani też zasądzenia w jednym postępowaniu odszkodowania i zadośćuczynienia, w tym także w związku z inną podstawą prawną roszczenia. W konsekwencji zatem w latach 2000-2010 można mówić o przedziale pomiędzy 2309 (maksymalne minimum) a 2779 rozstrzygnięć w przedmiocie roszczeń z art. 552 k.p.k., a zatem w uśrednieniu mniej, niż 280 spraw rocznie. Szczegółowy okres sprawozdania statystycznego można podzielić na trzy podokresy: lata 2011-2015, 2016-2020 oraz 2021-2023. I tak w pierwszym podokresie łącznie doszło do zasądzenia 922 odszkodowań, w tym 71 za niesłuszne skazanie z art. 552 § 1 i 2 k.p.k. (19 w 2011 r.; 15 w 2012 r.; 8 w 2013 r.; 7 w 2014 r.; 22 w 2015 r.), 10 za niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego z art. 552 § 3 k.p.k. (3 w 2011 r.; 3 w 2013 r.; 4 w 2014 r.) oraz 841 za tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z art. 552 § 4 k.p.k. (19 w 2011 r.; 23 w 2012 r.; 32 w 2013 r.; 18 w 2014 r.; 32 w 2015 r.). Zasądzone także 1650 zadośćuczynień, w tym 124 za niesłuszne skazanie z art. 552 § 1 i 2 k.p.k. (19 w 2011 r.; 23 w 2012 r.; 32 w 2013 r.; 18 w 2014 r.; 32 w 2015 r.), 20 za niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego z art. 552 § 3 k.p.k. (6 w 2011 r.; 3 w 2013 r.; 10 w 2014 r.; 1 w 2015 r.) oraz 1506 za tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z art. 552 § 4 k.p.k. (312 w 2011 r.; 286 w 2012 r.; 306 w 2013 r.; 344 w 2014 r.; 258 w 2015 r.). Widać zatem tendencję przemawiającą za uznaniem, że odszkodowanie zasądzało zazwyczaj wtedy, gdy zasądzało także zadośćuczynienie. Łącznie rozpoznawano 1650 spraw o zadośćuczynienie, co daje średnią 330 spraw rocznie i 27,5 sprawy miesięcznie. Nawet przy skrajnie niekorzystnym z punktu analizy statystycznej założeniu o rozpoznawaniu każdej z tych spraw osobno, rozpoznano 2572 sprawy, co daje średnią nieco ponad 514 spraw rocznie oraz niespełna 43 sprawy miesięcznie. Nieco inaczej prezentuje się dynamika za lata 2016-2020. Zasądzone 464 odszkodowań, w tym 55 za niesłuszne skazanie z art. 552 § 1 i 2 k.p.k. (25 w 2016 r.; 10 w 2017 r.; 5 w 2018 r.; 9 w 2019 r.; 6 w 2020 r.), 2 za niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego z art. 552 § 3 k.p.k. (1 w 2019 r.; 1 w 2020 r.) oraz 407 za tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z art. 552 § 4 k.p.k. (103 w 2016 r.; 101 w 2017 r.; 89 w 2018 r.; 62 w 2019 r.; 52 w 2020 r.). Zasądzone także 1079 zadośćuczynień, w tym 132 za niesłuszne skazanie z art. 552 § 1 i 2 k.p.k. (70 w 2016 r.; 27 w 2017 r.; 12 w 2018 r.; 12 w 2019 r.; 11 w 2020 r.), 6 za niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego z art. 552 § 3 k.p.k. (3 w 2016 r.; 2 w 2019 r.; 1 w 2020 r.) oraz 941 za tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z art. 552 § 4 k.p.k. (215 w 2016 r.; 243 w 2017 r.; 197 w 2018 r.; 159 w 2019 r.; 127 w 2020 r.). Widoczna jest zatem tendencja spadkowa, w szczególności, gdy chodzi o liczbę zasądzonych odszkodowań. Łącznie bowiem w tym 5-letnim okresie rozstrzygnięto mniej spraw (1543) niż samych roszczeń o zadośćuczynienie w okresie 2011-2015 (1650). Uśredniając dane z tego okresu, rozstrzygano niespełna 93 sprawy odszkodowawcze rocznie, a więc niecałe 8 miesięcznie. Jeśli chodzi o zadośćuczynienia, to średniorocznie rozstrzygano niecałe 216 spraw, a zatem miesięcznie orzekano w 18 sprawach. Nawet w najgorszym statystycznie wariantcie, gdy każdego z roszczeń dochodzono w odrębnym postępowaniu, daje to średnią około 309 spraw rocznie, tj. niecałe 26 spraw miesięcznie. Jeszcze mniejsze obciążenie sądów sprawami prezentuje się w najnowszym, chociaż niepełnym okresie statystycznym za lata 2021-2023. W ciągu ostatnich trzech lat, według najnowszych roczników statystycznych, rozstrzygnięto łącznie w przedmiocie 143 odszkodowań, w tym 13 za niesłuszne skazanie z art. 552 § 1 i 2 k.p.k. (3 w 2021 r.; 3 w 2022 r.; 7 w 2023 r.), 0 - za niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego z art. 552 § 3 k.p.k. oraz 130 za tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z art. 552 § 4 k.p.k. (60 w 2021 r.; 39 w 2022 r.; 31 w 2023 r.). Zasądzone także 400 zadośćuczynień, w tym 22 za niesłuszne skazanie z art. 552 § 1 i 2 k.p.k. (6 w 2021

zasądzonych odszkodowań z rozdziału 58 k.p.k. systematycznie się zmniejsza. W okresie 2011-2015 średniorocznie rozpoznania wymagało maksymalnie 514 spraw, w okresie 2016-2020 było to już tylko maksymalnie 309 spraw, zaś w ostatnim okresie statystycznym nie więcej, niż jedynie 213 spraw. Przy takiej liczbie spraw bez wątpienia możliwe jest zorganizowanie systemu sądownictwa w sprawach o roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie w sprawach karnych w taki sposób, aby powierzyć rozpoznanie wszystkich roszczeń w ramach jednego wydziału sądu apelacyjnego, roboczo nazwanego sądem odszkodowawczym, na wzór funkcjonującego sądu lustracyjnego. Co więcej, dynamika orzecznicza jednoznacznie potwierdza, że najczęściej w tym trybie zapadają roszczenia z tytułu niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania. Uwzględniając tendencję spadkową w zakresie stosowania tego środka zapobiegawczego – przy jednoczesnym baczeniu na prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego w tym zakresie – nie ma przeciwwskazań ku temu, aby zakładać dalsze zmniejszenie ilości spraw rozpoznawanych z tego tytułu.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że z punktu widzenia interesów budżetowych państwa prezentowane rozwiązanie nie tylko nie stanowi nadmiernego obciążenia, ale wręcz może okazać się pożądane. Ustanowienie sądu zajmującego się wyłącznie orzekaniem w sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie pozwoliłoby na uściślenie standardu kwotowego zasądzanych odszkodowań i zadośćuczynień, co w sposób pozytywny mogłoby wpłynąć na projekcje wydatków budżetowych. Z kolei specjalizacja sędziów w tym zakresie pozytywnie wpłynie nie tylko na szybkość postępowań, ale także na jakość zapadających rozstrzygnięć, co bez wątpienia powinno stanowić priorytet ustawodawczy.

Zdaję sobie także sprawę z tego, że istnieją takie sprawy, które potencjalnie mogą trafić do rozstrzygnięcia przez nowo utworzony sąd odszkodowawczy, w których

r.; 5 w 2022 r.; 11 w 2023 r.), 0 - za niesłusne zastosowanie środka zabezpieczającego z art. 552 § 3 k.p.k. oraz 378 za tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z art. 552 § 4 k.p.k. (144 w 2021 r.; 118 w 2022 r.; 116 w 2023 r.). Średniorocznie zatem rozstrzygano 181 spraw, co daje 15 spraw miesięcznie. Jak widać na powyższych przykładach, w ciągu ostatnich trzech lat statystycznych najwięcej spraw rozstrzygano w przedmiocie zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłusne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, tj. 144 sprawy, a zatem średnio 12 roszczeń miesięcznie. Sumując nawet największą wartość z ostatnich 3 lat statystycznych, tj. 213 orzeczeń (2021 r.), w najgorszym wariantcie statystycznym daje to średnio niecałe 18 spraw miesięcznie wymagających rozstrzygnięcia w skali kraju.

reprezentantem materialnym Skarbu Państwa będzie prezes tego sądu. W takich wypadkach należy mieć na uwadze treść art. 37 § 1 k.p.k., który wymaga przekazania sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu.

Bacząc na łączną liczbę spraw rozpoznawanych w trybie art. 58 k.p.k. takie rozwiązanie jednocześnie zapewni postrzeganie bezstronności zewnętrznej sądu, jak i ze statystycznego punktu widzenia, nie prezentuje zagrożenia wielości spraw, w której prezes tego sądu będzie występować w roli reprezentanta Skarbu Państwa. Według danych za I półrocze 2024 r., do Sądu Apelacyjnego w Warszawie wpłynęło 35 spraw apelacyjnych o odszkodowanie i zadośćuczynienie w trybie art. 552 k.p.k.¹⁹. Zapewne wyłącznie w niektórych z nich (o ile w ogóle) prezes tego sądu będzie występować w tej roli. W konsekwencji takie rozwiązanie jawi się nie tylko jako zasadne, ale także możliwe do wdrożenia.

Drugim możliwym do wdrożenia rozwiązaniem jest zmiana art. 552 § 2b pkt 1 i 2 k.p.k. w ten sposób, aby *stationes fisci* Skarbu Państwa przestali być wskazani tam prezesi sądów, a został nim Minister Sprawiedliwości, którego procesowym reprezentantem w postępowaniu z rozdziału 58 k.p.k. mogłaby być wówczas Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. To rozwiązanie nie niesie ze sobą potencjalnego korzystania z art. 37 § 1 k.p.k., gdyby miało dojść do rozstrzygnięcia przez nowo utworzony sąd odszkodowawczy spraw, w których reprezentantem materialnym Skarbu Państwa będzie prezes tego sądu. Nadto, geograficzne położenie i wiążąca się z tym konieczność dojazdu do nowo utworzonego Wydziału Odszkodowawczego przy Sądzie Apelacyjnym w Warszawie, może rodzić zastrzeżenia z punktu widzenia zasady dostępu do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zastrzeżenia te ze względu na możliwość zdalnego procedowania nie mogą jednak przekreślać zupełnie tej propozycji.

Mając zatem na względzie przedstawione racje, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych, które zmierzałyby do ukształtowania postępowania odszkodowawczego uregulowanego w rozdz. 58 k.p.k.

¹⁹ <https://waw.sa.gov.pl/container/statystyka/2024/MS-S5a%20-%20sprawozdanie%20w%20sprawach%20karnych%20za%20I%20p%20C3%B3%C5%82rocze%202024%20roku.pdf> [dostęp: 3.12.2024 r.].

zgodnie z zasadą zewnętrznego bezstronności z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC, albo poprzez utworzenie Wydziału Odszkodowawczego przy Sądzie Apelacyjnym w Warszawie oraz uczynienia go sądem właściwym do rozpoznawania spraw w tym trybie (na zasadach opisanych powyżej), albo poprzez zmianę art. 552 § 2b pkt 1 i 2 k.p.k. w ten sposób, aby *stationes fisci* Skarbu Państwa przestali być wskazani tam prezesi sądów, a został nim Minister Sprawiedliwości, którego procesowym reprezentantem w postępowaniu z rozdziału 58 k.p.k. mogłaby być wówczas Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

Jednocześnie proszę uprzejmie o poinformowanie mnie o zajętych przez Pana Ministra stanowiskach wobec przedłożonych postulatów.

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).