



# Ministerstwo Sprawiedliwości

---

Sekretarz Stanu

DLPK-I.053.2.2023

Warszawa, 21 lutego 2023 r.

**Pan**

**Marcin Wiącek**

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 stycznia 2023 r., dotyczące reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu odszkodowawczym uregulowanym w rozdziale 58 k.p.k., po uzyskaniu stanowiska Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie było informowane o praktycznych problemach i wątpliwościach interpretacyjnych związanych ze stosowaniem art. 554 § 2a i § 2b k.p.k., w brzmieniu nadanym na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1694), w kontekście wątpliwości co do bezstronności sądu w postępowaniu odszkodowawczym uregulowanym w rozdziale 58 k.p.k. W wystąpieniu również nie podniesiono takich problemów, odwołując się jedynie do stanowiska doktryny.

W uzasadnieniu powyższej nowelizacji wskazano, że proponuje się przywrócenie w postępowaniu odszkodowawczym udziału w charakterze strony organu reprezentującego Skarb Państwa. Rolą tego organu jest dbanie o zabezpieczenie interesów majątkowych Skarbu Państwa, podczas gdy zadaniem prokuratora jest reprezentowanie interesu społecznego w kształtowaniu sprawiedliwego i trafnego rozstrzygnięcia. W przeciwieństwie jednak do regulacji obowiązujących w latach 2015–2016 projektowane regulacje wyraźnie wskazują, który organ w danej sytuacji procesowej jest uprawniony i zobowiązany do reprezentowania Skarbu Państwa. W poprzednim stanie prawnym ustawa procesowa nie normowała tej kwestii, co w praktyce wywoływało wiele trudności w jego określeniu.

Projektowane regulacje miały na celu wzmocnienie ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa w tym postępowaniu i jednoznaczne wskazanie, który z organów Państwa odpowiada za ich ochronę w danym postępowaniu. Wskazano również, że działanie w postępowaniu odszkodowawczym organu reprezentującego Skarb Państwa w kształcie zaproponowanym w projekcie nie koliduje z uprawnieniami i obowiązkami Prokuratury Generalnej, przewidzianymi w odrębnych przepisach.

Odnosząc się do podniesionych wątpliwości w kontekście bezstronności zewnętrznej sądu należy zwrócić uwagę, że w postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym na podstawie przepisów rozdziału 58 k.p.k. prezes sądu nie występuje jako strona postępowania, a jedynie jako reprezentant Skarbu Państwa (*statio fisci*). Uwzględniając systemową ocenę wymogu rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd nie można podzielić zaprezentowanego kategorycznego stanowiska, że w przedmiotowym postępowaniu sędzia orzeka w sprawie, która go bezpośrednio dotyczy i której wynikiem może być bezpośrednio zainteresowany, ze względu na podległość służbową. Wydaje się, że obowiązujące obecnie przepisy przewidują rozwiązania mogące mieć zastosowanie w przypadku powstania ewentualnej wątpliwości w zakresie bezstronności zewnętrznej sądu w konkretnej sprawie (art. 44<sup>2</sup> k.p.c. w zw. z art. 558 k.p.k., art. 44<sup>1</sup> k.p.c. w zw. z art. 558 k.p.k., art. 37 k.p.k.).

Natomiast przedstawiona propozycja wprowadzenia w postępowaniu odszkodowawczym uregulowanym w rozdziale 58 k.p.k. Prokuratury Generalnej jako reprezentanta Skarbu Państwa budzi istotne wątpliwości systemowe i funkcjonalne związane z zasadniczym zmodyfikowaniem ustawowej roli Prokuratury Generalnej, która pełni obecnie wyłącznie rolę instytucjonalnego pełnomocnika Skarbu Państwa w określonych ustawą rodzajach spraw. Nie występuje ona natomiast w roli materialnego reprezentanta Skarbu Państwa. Proponowane rozwiązanie byłoby jednocześnie wyłomem w istniejącym od lat modelu reprezentacji materialnej i procesowej Skarbu Państwa.

W stosunkach prawnych Skarb Państwa działa przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (*stationes fisci*). Szczegółowe zasady

reprezentacji Skarbu Państwa reguluje art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, z późn. zm.), określając zasady reprezentacji materialnej. Uregulowaniu tej ustawy towarzyszy równocześnie określenie w art. 67 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. zasad reprezentacji procesowej. Skarb Państwa jest generalnie reprezentowany w procesie przez ten podmiot, z działalnością którego wiąże się dana sprawa.

Okoliczność, że w określonym zakresie czynności procesowe za Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuratorię Generalną (art. 67 § 2 zdanie drugie k.p.c.), nie pozbawia znaczenia kategorii jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie (M. Dziurda, Procesowa reprezentacja Skarbu Państwa a reprezentacja materialnoprawna, „Studia Iuridica” 2018/75, s. 34). Prokuratoria Generalna pełni bowiem rolę wyłącznie instytucjonalnego pełnomocnika Skarbu Państwa, a nie *statio fisci* (art. 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2022 r. poz. 2100). W konsekwencji niezbędne jest w każdej sprawie (również w sprawie, w której zastępstwo wykonuje Prokuratoria Generalna) oznaczenie Skarbu Państwa jako strony i dodatkowo prawidłowe wskazanie nazwy właściwego – od strony materialnoprawnej – podmiotu reprezentującego Skarb Państwa (G. Bieniek, H. Pietrkowski, Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2013, s. 137).

Zastępstwo procesowe wykonywane przez Prokuratorię Generalną jest ograniczone do pewnej kategorii spraw o charakterze cywilnym (w tym gospodarczym) i nie obejmuje spraw karnych, w tym spraw prowadzonych na podstawie rozdziału 58 k.p.k. (art. 4 ust. 3 ww. ustawy). Prokuratoria Generalna może natomiast, na uzasadniony wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa lub państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, przejąć zastępstwo w postępowaniu karnym, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa. Będzie wchodziło to w grę w indywidualnych sprawach, gdy przemawiają za tym przykładowo okoliczności konkretnego postępowania. Rozwiązanie to uzasadnia odrębność i specyfika spraw karnych, również tych, w których dochodzi się roszczeń o charakterze odszkodowawczym. Wyłączenie

zastępstwa Prokuraturii Generalnej dotyczy przy tym wszystkich spraw rozpoznawanych w postępowaniu karnym, w którym występuje Skarb Państwa i państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a więc nie tylko, gdy sąd karny stosuje przepisy prawa cywilnego orzekając o odszkodowaniu oraz zadośćuczynieniu określonym w rozdziale 58 k.p.k., lecz również, gdy Skarb Państwa lub państwowe jednostki organizacyjne występują w takim postępowaniu przykładowo w roli pokrzywdzonego. Wyłączenie rodzajowe spraw karnych z zakresu właściwości Prokuraturii Generalnej jest tym samym wewnątrznie spójne i kompleksowe.

Uwzględnienie propozycji powierzenia Prokuraturii Generalnej reprezentacji materialnej Skarbu Państwa podważałoby podstawowe założenia, na jakich opiera się reprezentacja Skarbu Państwa w polskim systemie prawa, zwłaszcza w sprawach odpowiedzialności deliktowej, to jest przez organ władzy publicznej bądź przez organ jednostki organizacyjnej, z działalnością której wiąże się dochodzone roszczenie. Proponowana konstrukcja prawna utrudniałaby przy tym efektywną obronę interesów Skarbu Państwa, a w konsekwencji podważała zasadę sprawności działania instytucji publicznych, zwłaszcza, że prawdopodobnym skutkiem sugerowanych zmian byłoby obligatoryjne oraz wyłączne zastępstwo Prokuraturii Generalnej w tej kategorii spraw, analogiczne jak w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Nie byłoby tym samym możliwe przekazanie sprawy do prowadzenia innej jednostce organizacyjnej, nawet gdyby charakter sprawy za tym przemawiał. Obowiązek wykonywania przez Prokuratorie Generalną zastępstwa w sprawach karnych prowadzonych na podstawie rozdziału 58 k.p.k. – zamiast prezesa właściwego sądu – mógłby istotnie wpłynąć na możliwość skutecznej ochrony istotnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa, w sprawach skomplikowanych, o kluczowym znaczeniu lub dużej wartości przedmiotu sporu. Uwzględnienie postulatu skutkowałoby również zapewne znacznym wzrostem obciążenia Prokuraturii Generalnej nowymi zadaniami, które wymagałyby zapewnienia adekwatnego finansowania i możliwości organizacyjnych. Obecnie sprawy te są rozproszone między różne jednostki organizacyjne w skali całego kraju. Jeśli skutkiem proponowanej

regulacji miałyby być reprezentacja (choćby procesowa) we wszystkich sprawach tego rodzaju, bez względu na wartość przedmiotu sporu, co zdaje się wynikać z treści postulatu, oznaczałoby to również istotny wyłom w ogólnej zasadzie wykonywania obligatoryjnego zastępstwa w sprawach będących we właściwości sądu okręgowego o wartości przewyższającej kwotę 75 000 zł.

Uwzględniając powyższe uprzejmie informuję, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie planuje obecnie wszczęcia prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

*Z wyrazami szacunku*

Marcin Warchoł

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/