



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2009 r.

Druk nr 401 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 401)

Marszałek Senatu w dniu 17 grudnia 2008 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 marca 2009 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o pozostawieniu projektu ustawy poza zakresem prawa Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy
– Kodeks postępowania karnego**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego.

Jednocześnie upoważnia senatora Bohdana Paszkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego

Art. 1.

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.¹⁾) w art. 540 § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Postępowanie wznawia się, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie; wznowienie nie może nastąpić na niekorzyść oskarżonego."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 50, poz. 580, Nr 62, poz. 717, Nr 73, poz. 852 i Nr 93, poz. 1027, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 106, poz. 1149, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2003 r. Nr 17, poz. 155, Nr 111, poz. 1061 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 51, poz. 514, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889, Nr 240, poz. 2405 i Nr 264, poz. 2641, z 2005 r. Nr 10, poz. 70, Nr 48, poz. 461, Nr 77, poz. 680, Nr 96, poz. 821, Nr 141, poz. 1181, Nr 143, poz. 1203, Nr 163, poz. 1363, Nr 169, poz. 1416 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 15, poz. 118, Nr 66, poz. 467, Nr 95, poz. 659, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 141, poz. 1009 i 1013, Nr 167, poz. 1192 i Nr 226, poz. 1647 i 1648, z 2007 r. Nr 20, poz. 116, Nr 64, poz. 432, Nr 80, poz. 539, Nr 89, poz. 589, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766 i Nr 123, poz. 849, z 2008 r. Nr 100, poz. 648, Nr 107, poz. 686, Nr 123, poz. 802, Nr 182, poz. 1133, Nr 208, poz. 1308, Nr 214, poz. 1344, Nr 225, poz. 1485, Nr 234, poz. 1571 i Nr 237, poz. 1651 oraz z 2009 r. Nr 8, poz. 39 i Nr 20, poz. 104.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2006 r. (sygn. akt SK 60/05), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 540 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.; dalej jako: k.p.k.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2006 r., Nr 167, poz. 1192 (dzień publikacji wyroku – 19 września 2006 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem został zamieszczony w OTK Z.U. z 2006 r., Nr 8A, poz. 101.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż „art. 540 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim ogranicza dopuszczalność wznowienia postępowania na korzyść oskarżonego tylko do przypadków, w których uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny przepis prawny stanowił podstawę skazania lub warunkowego umorzenia, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

Jak przypomniał Trybunał w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia, art. 190 ust. 4 Konstytucji jest źródłem konstytucyjnego prawa podmiotowego, tzn. gwarantuje prawo do uruchomienia procedury zmierzającej do wydania nowego orzeczenia z uwzględnieniem stanu prawnego ukształtowanego w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Bez wątplenia prawo to ma służyć ochronie interesów jednostki, w szczególności zaś zapewniać osobie, która wszczęła postępowanie ze skargi konstytucyjnej, możliwość „skonsumowania” efektu owego postępowania. „Istotą skargi, pomyślnie rozstrzygniętej dla tego, kto ją wnosi, musi być bowiem istnienie prawnej możliwości zniweczenia każdego rozstrzygnięcia leżącego u jej genezy.” Dlatego też – co wielokrotnie zresztą Trybunał akcentował – art. 190 ust. 4 Konstytucji nie może być traktowany jako zwykła deklaracja czy pozbawiona znaczenia

normatywnego dyrektywa programowa, lecz trzeba w nim widzieć normę zobowiązującą ustawodawcę do przeniesienia treści konstytucyjnych do poszczególnych gałęzi prawa procesowego.

Wspomniany obowiązek („efektywnej implementacji”) determinuje granice swobody pozostawionej ustawodawcy w kontekście sprecyzowania trybu oraz zasad wznawiania postępowań zakończonych rozstrzygnięciami wydanymi w oparciu o przepisy, które później zostały uznane za niekonstytucyjne. Przyjmuje się przy tym, iż ma on do dyspozycji rozmaite środki, ponieważ terminu „wznowienie postępowania”, użytego w art. 190 ust. 4 Konstytucji, nie należy rozumieć w sensie technicznym, w jakim z kolei posługują się nim przepisy proceduralne. Ważny jest natomiast sam skutek w postaci ponownego rozpatrzenia sprawy, którego osiągnięcie mają poręczać instrumenty prawne oddane do dyspozycji stronom oraz właściwym organom, w tym zwłaszcza sądom.

Niemniej jednak z drugiej strony podkreślenia wymaga to, że prawo wywodzone z art. 190 ust. 4 Konstytucji nie jest prawem absolutnym i może być limitowane stosownie do postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. przede wszystkim z uwagi na prawa przysługujące innym osobom, a szczególnie ze względu na podstawową gwarancję przyznaną oskarżonemu, której wyrazem jest zasada *nulla poena sine lege*, sformułowana w art. 42 ust. 1 Konstytucji. „Trudno sobie wyobrazić w praktyce, by orzeczenie Trybunału doprowadziło do penalizacji czynu dotąd uznanego za niekaralny, czy do zwiększenia zagrożenia karą. [...] nawet gdyby moc utracił przepis będący podstawą warunkowego umorzenia wobec konkretnego oskarżonego, w świetle art. 540 § 2 k.p.k. wznowienie nie byłoby dopuszczalne, gdyż oznaczałoby działanie na niekorzyść oskarżonego.” Innymi słowy, ograniczenie możliwości wznowienia do tych wypadków, w których nie będzie to działało na niekorzyść oskarżonego, znajduje usprawiedliwienie w pozostałych wartościach konstytucyjnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na zupełnie odmienną ocenę zasługuje druga z przesłanek wznowienia, przewidziana w art. 540 § 2 k.p.k., mianowicie: odwołująca się do formy oraz charakteru orzeczenia zapadłego pod rządami normy, która następnie została zakwestionowana przez sąd konstytucyjny. W tym zakresie bowiem całkowicie miarodajne są już konkluzje wypracowane w odniesieniu do przepisów regulujących instytucję wznowienia w postępowaniu cywilnym, a przesądzające, że wyłączenie restytucji w przypadkach, w których nie doszło do wydania wyroku, tudzież gdy nie zapadło orzeczenie co do istoty sprawy, uchybia standardom konstytucyjnym. Jednoznaczne wskazanie w art. 540 § 2 k.p.k., iż wznowienie dopuszczalne jest jedynie „na korzyść oskarżonego” w dostatecznym stopniu chroni jego prawa i dalsze ograniczenia możliwości wznowienia stają się zbędne. Zatem,

pozostawienie poza nawiasem unormowania zawartego w art. 540 § 2 k.p.k. rozstrzygnięć, które wprawdzie kończą postępowanie w sprawie, ale nie należą do żadnej z kategorii w nim wymienionych, jak też postanowień wydawanych w toku postępowania, dotyczących kwestii wypadkowych (incydentalnych), narusza art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Powyższy wniosek, według Trybunału, ma z kolei zasadnicze znaczenie dla oceny zaskarżonego przepisu przez pryzmat art. 32 ust. 1 Konstytucji, statuującego zasadę równości. Skoro bowiem za rozwiązaniem przyjętym w art. 540 § 2 k.p.k., a ściślej – za wykluczeniem wznowienia w wypadku, gdy wydane zostało orzeczenie inne aniżeli wyrok skazujący bądź warunkowo umarzający postępowanie, nie przemawiają względy natury konstytucyjnej, to będące jego prostą konsekwencją zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, których interesy zostały naruszone w związku z obowiązywaniem niekonstytucyjnego uregulowania i dla których wznowienie byłoby szansą na sanację tego stanu rzeczy, godzi równolegle w gwarancję objętą art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, nie tylko prawa oskarżonego, o którego odpowiedzialności sąd przesądza wyrokiem (czy to poprzez skazanie, czy też w formie warunkowego umorzenia postępowania), lecz również prawa i wolności konstytucyjne innych osób, zwłaszcza zaś pokrzywdzonego, mogą doznawać uszczerbku w zetknięciu z działaniami organów prowadzących, ewentualnie nadzorujących postępowanie karne. Pozbawienie tych osób możliwości zainicjowania skutecznej procedury restytucyjnej, o jakiej mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, stwarza – w opinii Trybunału – stan nierówności w dostępie do instrumentów prawnych, który ostatecznie musi być uznany za sprzeczny z powołaną zasadą konstytucyjną.

Jednocześnie, wobec stwierdzenia niezgodności art. 540 § 2 k.p.k. z art. 190 ust. 4 Konstytucji, nieodzowne było uznanie, że badany przepis nie odpowiada także standardowi wyrażonemu w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wyłączenie możliwości wznowienia postępowania, czyli w istocie zamknięcie jednej z dróg, na której to można ubiegać się o sprawiedliwe rozstrzygnięcie sądowe, stanowi zarazem ograniczenie prawa do sądu. Wedle przytoczonych już argumentów, ograniczenie to nie może być jednakże usprawiedliwione, albowiem nie stoi za nim odpowiednie uzasadnienie wskazujące chociażby na potrzebę ochrony praw i wolności o randze konstytucyjnej.

2.3. Wyrok wywołał skutki prawne z dniem publikacji (19 września 2006 r.) – Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., kierując się sentencją wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego polegała na nadaniu nowego brzmienia art. 540 § 2. W szczególności zabieg ten jest pożądany z punktu widzenia pewności i transparentności, jakimi powinny cechować się unormowania prawne, a ponadto umożliwi prawidłowe zredagowanie przesłanek wznowienia, ujętych w wymienionej jednostce redakcyjnej.

Jak wynika z wypowiedzi Trybunału, jednokierunkowość wznowienia postępowania na gruncie procedury karnej czyni zadość zarówno wymogom konstytucyjnym, jak również wpisuje się w pełni „w logikę prawa karnego oraz zasad odpowiedzialności karnej”, a tym samym realizuje postulat spójności systemu prawa. Stąd też propozycja nowelizacji art. 540 § 2 k.p.k. zakłada wyraźne zastrzeżenie w treści tego przepisu, iż wznowienie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji oskarżonego. Poza tym projektowana zmiana nawiązuje do formuł, z jakimi można spotkać się w innych procedurach (por. art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.; art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.; art. 145a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Zwrot „jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą” jest bowiem bardziej precyzyjny niż określenie, jakim dotychczas posługiwał się art. 540 § 2 k.p.k. („jeżeli w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny”). Co równie ważne: proponowane sformułowanie odzwierciedla też postanowienie art. 190 ust. 4 Konstytucji.

4. Konsultacje

Projekt ustawy został skonsultowany z Krajową Radą Sądownictwa i Ministrem Sprawiedliwości. Wymienione organy odniosły się do niego pozytywnie, przy czym Minister zasygnalizował, że wykonanie wyroku wydanego w sprawie SK 60/05 jest także celem

rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, który to w dniu 24 listopada 2008 r. został przedłożony Sejmowi.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU
Mikołaj Dowgielewicz
Min.MD/840/09/DP/JS

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2009 r.

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat RP

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego /druk nr 401/ wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.), przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego /druk nr 401/ (pismo nr BPS/KU-034/167-2/09) uprzejmie informuję, że projektowana regulacja nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Z up. SEKRETARZA
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
PODSEKRETARZ STANU

Maciej Szpunar

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....