KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 15 marca 2016 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 104)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym założeniem przedłożonej ustawy jest zmiana modelu postępowania karnego mająca na celu przywrócenie aktywnej roli sądu w toku procesu. Oznacza to powrót do obowiązującego przed dniem 1 lipca 2015 r modelu procesu karnego zachowującego nadrzędność prawdy materialnej w stosunku do zasady kontradyktoryjności.

Z modyfikacją tych zasad procesowych łączy się zmiana redakcyjna przepisu art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k., wyznaczającego cel postępowania w zakresie zasady trafnej reakcji karnej oraz konieczność powrotu do poprzedniej formuły reguły in dubio pro reo opartej w art. 5 § 2 k.p.k., według której należy dążyć do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a dopiero w razie niemożności usunięcia istniejących wątpliwości – rozstrzygnąć je na korzyść oskarżonego.

Zmianie ulegają też reguły przeprowadzania dowodów w toku postępowania, co wyraża się w zmianie jednego ze sztandarowych przepisów reformy lipcowej czyli art. 167 k.p.k.

Ustawa przywraca poprzednie brzmienie art. 167 k.p.k., który nakazuje sądowi uzupełnianie inicjatywy dowodowej stron poprzez przeprowadzanie dowodów z urzędu w każdym wypadku, gdy jest to niezbędne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy.

Dowody będzie przeprowadzać – niezależnie od sposobu ich wprowadzenia do procesu – organ procesowy, z zachowaniem szerokiej sfery aktywności stron postępowania, co oznacza przywrócenie poprzednio obowiązujących w tej materii przepisów m. in. art. 352, art. 366 § 1, art. 370 § 1–3, art. 376 § 2 i 3, art. 389, art. 391 i art. 393 k.p.k.

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-93-40, fax 22 694-91-06, e-mail: Beata.Mandylis@senat.gov.pl

Przywrócenie kontradyktoryjno-inkwizycyjnego modelu postępowania jurysdykcyjnego oznacza powrót do modelu postępowania obowiązującego do dnia 30 czerwca 2015 r., w szczególności w zakresie formalnej kontroli aktu oskarżenia (art. 337 k.p.k.), zwrotu sprawy prokuratorowi celem uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia (art. 345 k.p.k.), zobowiązania prokuratora do przedstawienia dowodów (art. 397 k.p.k.).

Zmianie uległ przepis art. 168a, który wprowadza zakaz dowodowy związany z okolicznościami uzyskania dowodu. Przepis dopuszcza możliwość korzystania z dowodów uzyskanych z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, dyskwalifikując jedynie dowody uzyskane w wyniku zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu, pozbawienia wolności albo uzyskanych w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych.

Ustawa wprowadza ponownie przepis pozwalający traktować zagrożenie surowością kary jako samodzielną podstawę stosowania tymczasowego aresztowania (art. 258 § 2 k.p.k.) oraz stanowi, że tymczasowe aresztowanie nie może być stosowane, jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku (dotychczas 2 lat).

Z przywróceniem modelu rozprawy głównej obowiązującego do dnia 30 czerwca 2015 r., funkcjonalnie połączona jest przywrócenie rozpoznawczego kształtu postępowania przygotowawczego, przewidującego w szerokim zakresie utrwalanie dowodów dla sądu.

Aktywna w odniesieniu do inicjatywy dowodowej rola sądu, a tym samym fakt, że postępowanie przygotowawcze nie będzie już prowadzone wyłącznie w celu zebrania materiału pozwalającego na stwierdzenie zasadności wniesienia aktu oskarżenia, przywraca konieczność sprawowania przez sąd merytorycznej kontroli nad zakresem i przebiegiem tego postępowania (por. art. 344a k.p.k.).

W konsekwencji w zakresie postępowania przygotowawczego, podobnie jak w odniesieniu do stadium jurysdykcyjnego, przywrócono unormowania obowiązujące do dnia 30 czerwca 2015 r., przy pozostawieniu niektórych zmian wprowadzonych po tym dniu, które przyczyniać się mają do usprawnienia postępowania.

Ustawa wprowadza możliwość pozostawienia bez rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego opartego na tych samych podstawach faktycznych co wniosek wcześniej rozpoznany (art. 41a k.p.k.).

Ustawodawca rezygnuje z przewidzianej w art. 80a i art. 87a k.p.k. zasady ustanowienia obrońcy i pełnomocnika z urzędu wyłącznie w efekcie zgłoszenia takiego żądania, bez względu na sytuację majątkową i rodzinną wnioskodawcy, jednocześnie zapewnienie obrońcy i pełnomocnika tzw. osobom niezamożnym będzie odbywało się, jak dotychczas, na podstawie art. 78 § 1 k.p.k.

W art. 213 § 1a k.p.k. ustawa wprowadza fakultatywność uzyskiwania informacji z systemu teleinformatycznego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dotyczącej stosunków majątkowych i źródeł dochodu oskarżonego, w tym prowadzonych i zakończonych postępowań podatkowych, na podstawie aktualnych danych znajdujących się w tym systemie.

Jedną z najistotniejszych zmian wprowadzanych ustawą jest wprowadzenie w Kodeksie postępowania karnego nowego rozdziału 55a, zawierającego regulację nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi na wyrok sądu odwoławczego. Skarga ta wnoszona będzie do Sądu Najwyższego.

Skarga charakteryzuje się ograniczonym zakresem kognicji (naruszenie przez sąd odwoławczy art. 437 k.p.k. lub uchybienia określone w art. 439 § 1 k.p.k.) oraz uproszczonym trybem jej rozpoznawania (na posiedzeniu bez udziału stron – art. 539e § 1 k.p.k. Skarga będzie podlegać opłacie analogicznej do opłaty za wniesienie kasacji.

W zmianach wprowadzonych do treści przepisów Kodeksu karnego, w art. 7:

1) wyłącza się możliwość orzekania obowiązków, o których mowa w art. 72 k.k., jako samodzielnej treści kary ograniczenia wolności;

2) proponuje się nowelizację art. 37b k.k. poprzez wyłączenie możliwości stosowania warunkowego zawieszenia, o którym mowa w art. 69 k.k.

3) usuwa się z ustawy przepis art. 59a, który wprowadzał tzw. instytucję umorzenia restytucyjnego,

4) wyłącza się możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary jako autonomicznej konsekwencji materialnoprawnej wydania rozstrzygnięcia o charakterze konsensualnym (art. 60a k.k.), pozostawiając nakaz stosowania ogólnych zasad wynikających z art. 60 k.k.

5) zaostrza się sankcję karną za czyn polegający na składaniu fałszywych zeznań lub fałszywych opinii w postępowaniu sądowym.

W zmianach wprowadzonych do treści przepisów Kodeksu karnego wykonawczego (w art. 8), należy zaznaczyć włączenie referendarzy sądowych do katalogu organów postępowania wykonawczego.

Ustawa przekazuje do ich właściwości szereg czynności o charakterze nieorzeczniczym, porządkowym i technicznym, jednocześnie dodany w Kodeksie karnym wykonawczym nowy art. 18a określa katalog spraw, które wyłączono spod kompetencji referendarzy.

Uregulowania intertemporalne ustawy opierają się na zasadzie prowadzenia postępowania przygotowawczego wszczętego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie została wniesiona do sądu skarga zasadnicza, w dalszym ciągu według przepisów niniejszej ustawy, z obowiązkiem dokonania czynności procesowych, które do dnia wejścia w życie tej ustawy nie zostały dokonane.

Z kolei z uwagi na zasadnicze odmienności proceduralne związane z aktywnością stron i zakresem postępowania rozpoznawczego w odniesieniu do stadium jurysdykcyjnego i postępowań po uprawomocnieniu się orzeczenia ustawa stanowi, że postępowania toczyć się powinny według przepisów dotychczasowych do prawomocnego zakończenia postępowania.

W postępowaniu wznowieniowym lub kasacyjnym, rozpoczętym i toczącym się po wydaniu w sprawie prawomocnego orzeczenia, znajdą zastosowanie przepisy nowej ustawy procesowej.

Ustawa określa termin wejścia w życie ustawy na dzień 15 kwietnia 2016 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Przekazana Senatowi w dniu 14 marca 2016 r. ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw została uchwalona przez Sejm na 13. posiedzeniu w dniu 11 marca 2015 r.

Jest wynikiem prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 207) z dnia 27 stycznia 2016 r.

Prace na projektem ustawy prowadziła Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach. W dniu 24 lutego 2016 r. Komisja przedstawiła swoje sprawozdanie (druk sejmowy nr 276). Komisja wprowadziła do projektu ustawy ponad 60 poprawek.

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 marca 2016 r. W trakcie drugiego czytania zgłoszono 40 poprawek (druk sejmowy nr 2981 - A).

W trzecim czytaniu Sejm przyjął cztery z poprawek zaproponowanych w drugim czytaniu (oznaczone jako nr 20, 34, 35 oraz 40). Istotną zmianę wprowadziła poprawka oznaczona nr 34, która doprecyzowała przepis karny zawarty w art. 233 k.k. stanowiąc, że popełnia przestępstwo kto przedstawia „fałszywą" a nie „nierzetelną" opinię.

II. Uwagi szczegółowe

Ze względu na objętość i złożoność materii niniejszej ustawy oraz krótki czas wyznaczony na przygotowanie opinii nie stanowi ona kompleksowej i wyczerpującej oceny rozwiązań zawartych w ustawie.

Zwraca uwagę pospieszność procedowania nad przedłożoną nowelizacją oraz bardzo krótki okres *vacatio legis*, który może nawet nie przekroczyć zalecanych ustawą dla przepisów powszechnie obowiązujących 14 dni. Kwestia ta nie znajduje wyjaśnienia w uzasadnieniu projektu ustawy.

Problem odpowiedniej vacatio legis, zgodnej z zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przyzwoitej legislacji, stanowi element koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

W tym zakresie, poprzednia obszerna nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 27 września 2013 r. nie wzbudzała wątpliwości, gdyż zakreślała ponad półtoraroczny okres spoczywania ustawy.

Akty normatywne tak rozległe i dotyczące skomplikowanej materii kodeksowej powinny pozwolić adresatowi przed zastosowaniem, na zapoznanie się z jej treścią, tym bardziej, że nie stanowią prostego powrotu do rozwiązań sprzed 1 lipca 2015 roku lecz amalgamat dwóch nakładających się porządków prawnych.

Przedłożona ustawa nie zawiera oczywistych uchybień o charakterze legislacyjnym, z wyjątkiem wskazanych niżej przepisów:

1) w art. 1 w pkt 30 (dot. art. 153 § 1) oraz w art. 1 w pkt 80 (art. 351 § 8), które posługują się sformułowaniem „dźwięku albo obrazu i dźwięku" w miejsce występującego w ustawie „obrazu lub dźwięku";

2) w art. 1 pkt 60 w § 3 oraz w pkt 71 w lit. a, w art. 337 § 1 ustawa określa terminy do dokonania czynności nie określając od kiedy terminy te będą liczone;

3) w art. 1 w pkt 72, w art. 337a w § 2 oraz w art. 1 w pkt 80, w art. 351 w § 5 zwraca uwagę błędna redakcja i nieczytelność wskazanych przepisów.

Beata Mandylis
Główny legislator