



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8.07. 2014 r.

PG VII G 025-182/14

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu

Szanowny Panie Przewodniczący

W nawiązaniu do pisma z dnia 13 czerwca 2014 r., nr BPS/KU-034/667/11/14, dotyczącego *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk senacki nr 667)*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii na podstawie art. 79a ust. 1 *uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu* (M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Przedmiot projektu stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, stwierdzającego niezgodność art. 426 § 2 Kodeksu postępowania karnego w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie *ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. Nr 48, poz. 246), w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Projekt przewiduje nowelizację art. 426 § 2 k.p.k. polegającą na poszerzeniu katalogu rozstrzygnięć sądu drugiej instancji, od których przysługuje zażalenie do innego, równorzędnego składu sądu odwoławczego, o postanowienie o zwrocie

kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, o których po raz pierwszy orzekał ten sąd.

Zaproponowana w projekcie metoda wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego nawiązuje do formuły zastosowanej w art. 394² § 1 k.p.c., któremu aktualne brzmienie nadała *ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2014 r., poz. 435), realizująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11. W orzeczeniu tym sąd konstytucyjny stwierdził, że art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 maja 2012 r., w zakresie w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, pomiędzy zagadnieniami zaskarżalności postanowień sądu odwoławczego w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzanych przez ten sąd z urzędu w postępowaniu cywilnym i karnym, istnieje – zdaniem sądu konstytucyjnego – daleko idące podobieństwo. Wynika ono przede wszystkim z faktu, iż orzekanie w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a charakter postępowania, w którym sąd drugiej instancji orzeka w tym przedmiocie, nie ma istotnego znaczenia.

Należy jednak odnotować pewną rozbieżność co do dalszych konsekwencji zaklasyfikowania analizowanego przedmiotu orzekania sądu drugiej instancji jako „sprawy”, jaką łatwo dostrzec analizując rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt SK 20/11 oraz SK 33/12. W pierwszej z powołanych spraw, w której przedmiot oceny stanowiła kwestia zaskarżalności postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu cywilnym przed tym sądem, Trybunał Konstytucyjny uznał, że brak

takiej możliwości narusza nie tylko art. 45 ust. 1, ale także art. 176 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślił, że zakres zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wyznaczony szeroko, a określają go granice prawa do sądu oraz związanych z nim gwarancji odpowiedniego ukształtowania ustroju i procedury sądowej. Równocześnie przyjął, iż zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego stanowi jeden z istotnych elementów wyznaczających treść prawa do sądu, i choć powiązanie art. 45 ust. 1 Konstytucji z zasadą dwuinstancyjności nie ma charakteru bezwzględnego, to zasada ta wymaga, by w przypadku, gdy rozstrzygnięcie sądu dotyczy „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, możliwa była weryfikacja rozstrzygnięcia zgodnie z wymogami art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyznacza więc, zdaniem Trybunału, konstytucyjne rozumienie pojęcia „sprawy”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził przy tym w powoływanej sprawie nieadekwatność wzorca kontroli z art. 78 Konstytucji, uznając, że przepis ten dotyczy orzeczeń wydanych w postępowaniach pierwszoinstancyjnych, nie zaś wydanych po raz pierwszy w określonym postępowaniu. Zdaniem Trybunału literalne brzmienie tego przepisu nie pozwala przyjąć, że art. 78 Konstytucji statuuje prawo podmiotowe stron postępowania drugoinstancyjnego.

Odminną perspektywę oceny przyjął Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 33/12. Konstatując, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykładnia użytego w art. 78 Konstytucji pojęcia „pierwszej instancji” nie jest jednolita, i odnotowując przytoczone wyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w tej kwestii w sprawie o sygn. akt SK 20/11, uznał, że sąd odwoławczy, wydając postanowienie w przedmiocie kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu, rozstrzyga sprawę między Skarbem Państwa a pełnomocnikiem powołanym do reprezentowania strony, dotyczącą wynagrodzenia tegoż pełnomocnika. Jest to samoistna sprawa, rozpatrywana w oderwaniu do podstawowej względem niej sprawy (w tym wypadku – karnej), w ramach której doszło do wyznaczenia

pełnomocnika z urzędu, a co z tym się wiąże – powstania stosunku prawnego między pełnomocnikiem z urzędu a Skarbem Państwa.

Rozstrzygnięcie przez sąd w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu powinno być więc traktowane jako orzeczenie zapadłe w pierwszej instancji, w rozumieniu art. 78 Konstytucji, ze wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami.

Na tle powyżej przedstawionych poglądów Trybunału Konstytucyjnego celowe jest dokonanie oceny prawidłowości przewidzianego w projekcie sposobu implementacji wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., opartego na konstrukcji tzw. „zażalenia poziomego”.

Konstrukcja ta, funkcjonująca zarówno w postępowaniu cywilnym (art. 394² k.p.c.), jak i w postępowaniu karnym (obecne brzmienie art. 426 k.p.k.), nawiązuje do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności do wskazań zawartych w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt S 7/09. Ze względu na podobieństwo spraw w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy w postępowaniu karnym i w postępowaniu cywilnym, istotne znaczenie przypisać należy również wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09, i zawartym w jego uzasadnieniu rozważaniom co do pojęć zaskarżalności i instancyjności, konieczności ich wyraźnego rozróżnienia, oraz kwestii związanych z identyfikacją – na gruncie procesu cywilnego – sytuacji wymagających, dla zachowania konstytucyjnych standardów, wyłącznie zaskarżalności określonych rozstrzygnięć sądu bądź też wymagających zapewnienia kontroli instancyjnej.

W powołanym powyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny nie przesądził jednoznacznie, według jakiego modelu powinna zostać ukształtowana ścieżka kontroli rozstrzygnięć incydentalnych, wskazując jedynie, że wyższego poziomu gwarancji – „instancyjności połączonej z dewolutywnością” – wymaga orzekanie „w sprawie”, bowiem w tym wypadku Konstytucja zakłada dwuinstancyjności postępowania.

Na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11, jako uzasadniona jawi się teza, iż ze względu na przedmiot postanowienia o zwrocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu kwalifikuje się on jako „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. To zaś – podążając za motywami uzasadnienia tego wyroku – mogłoby wskazywać, że dopuszczalne koncesje od zasady dwuinstancyjności postępowania nie mogą odnosić się do tej materii. Jeżeli zatem zasadę dwuinstancyjności rozumieć jako bezwzględny wymóg, aby środek zaskarżenia rozpoznany był przez sąd wyższego szczebla, to konstrukcja tzw. „zażalenia poziomego” mogłaby być w tym kontekście oceniana jako dyskusyjna.

Mimo tych wątpliwości ustawodawca zdecydował się na implementację powołanego powyżej wyroku z wykorzystaniem konstrukcji „zażalenia poziomego”, wprowadzając stosowną modyfikację art. 394² k.p.c., za czym przemawiały względy natury systemowej i potrzeba zapewnienia wewnętrznej spójności regulacji kodeksowych, a także postulat pozostawienia poza zakresem kognicji Sądu Najwyższego spraw, które nie wykazują istotnej prawnej złożoności, przy jednoczesnym respektowaniu konieczności zapewnienia ich zaskarżalności.

Projektowana regulacja, wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, wydaje się nie rodzić tego rodzaju wątpliwości. Problem konstytucyjny, jaki był przedmiotem analizy Trybunału, sprowadzał się w tej sprawie do zagadnienia zaskarżalności, a nie instancyjności. Dostrzec przy tym należy fakt, iż choć gwarancja dwuinstancyjnego postępowania sądowego ujęta została w art. 176 ust. 1 Konstytucji w sposób absolutny, co oznacza, że w każdym postępowaniu sądowym musi istnieć możliwość rozpatrzenia sprawy przez dwie instancje sądowe, to jednak zauważa się również, iż dwuinstancyjność nie oznacza bezwzględnego nakazu, by każda sprawa musiała być rozpoznawana przez sąd drugiej instancji – wystarczy, aby przepisy otwierały stronom postępowania możliwość zakwestionowania pierwszoinstancyjnego orzeczenia. W literaturze wskazuje się więc, iż *„pod pojęciem drugiej instancji należy rozumieć organ rozpatrujący środki zaskarżenia umożliwiające merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym”* (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 782).

W poglądzie tym wyraźnie nawiązuje się do ustaleń poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01, w którym sąd konstytucyjny stwierdził, że z punktu widzenia zasady dwuinstancyjności podstawowe znaczenie przypisać należy zapewnieniu, by przyznany stronie środek prawny, za pomocą którego może zakwestionować rozstrzygnięcie pierwszej instancji, umożliwiał merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Z tej perspektywy nie jest wystarczający środek o charakterze kasatoryjnym, choć umożliwia on przeniesienie sprawy do sądu zajmującego hierarchicznie wyższą pozycję, niż sąd rozpoznający sprawę w pierwszej instancji. Nie chodzi więc przede wszystkim o to, że koniecznie i w każdej sprawie orzekać musi sąd wyższej instancji w sensie ustrojowym, lecz o to, że rozstrzygnięcie sądu wydane po raz pierwszy w określonej sprawie podlega weryfikacji.

Nie bez znaczenia w omawianym kontekście jest również wyrok z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

W orzeczeniu tym Trybunał, w odniesieniu do rozumienia pojęcia „rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego” w kontekście art. 78 Konstytucji, zajął stanowisko tożsame z zapatrywaniem przyjętym w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12. Równocześnie sąd konstytucyjny uznał adekwatność wzorca kontroli z art. 176 ust. 1 Konstytucji, powołanego w związku z art. 78 ustawy zasadniczej. Tym niemniej, uznając niezgodność z tymi wzorcami kontroli badanego unormowania, stwierdził jednocześnie – zastrzegając, iż wybór sposobu realizacji wyroku należy do ustawodawcy – że istnieją znaczące argumenty za wprowadzeniem w analizowanym zakresie zażalenia „poziomego”.

Przy uwzględnieniu przedstawionych powyżej poglądów objęte ramami przedstawionego projektu proponowane brzmienie art. 426 § 2 k.p.k. zasługuje na aprobatę.

Niezależnie od powyżej wyrażonej oceny odnoszącej się do zagadnienia sposobu wdrożenia wykonywanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zasygnalizowania wymaga fakt, iż proponowała modyfikacja art. 426 § 2 k.p.k., z uwagi na treść sformułowania, które zgodnie z projektem miałyby uzupełnić dotychczasowe brzmienie tego przepisu, nie w pełni odzwierciedla istotę stanowiska Trybunału Konstytucyjnego.

Poszerzając katalog postanowień sądu odwoławczego, od których przysługiwać ma odwołanie do innego równorzędnego składu tego sądu, poprzez dodanie w tym przepisie *in fine* sformułowania „*lub zwrocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, o których po raz pierwszy orzekł sąd odwoławczy*”, autorzy projektu zawęzili proponowaną przesłankę zaskarżalności do postanowień o zwrocie kosztów, a zatem rozstrzygnięć o charakterze pozytywnym.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast niekonstytucyjność art. 426 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy. Określenie „postanowienie w przedmiocie” oznacza w tym wypadku zarówno rozstrzygnięcie o zwrocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, jak i o odmowie ich zwrotu. Odzwierciedlający stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie zakres przedmiotu zaskarżenia, wynikający z posłużenia się określeniem „w przedmiocie”, jest więc istotnie szerszy od zakresu zaskarżenia wynikającego z zaproponowanej w projekcie formuły przepisu.

W toku dalszych prac niezbędne jest więc dokonanie modyfikacji proponowanego przepisu, polegającej na posłużeniu się w jego treści sformułowaniem „*lub w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, o których po raz pierwszy orzekł sąd odwoławczy*”.

Z pozostaniem

02
PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO

Marek Jamrogowicz