



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA

---

Warszawa, dnia 25 czerwca 2020 r.

Druk nr 74 S

---

## SPRAWOZDANIE

### KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

### KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 74)**

Marszałek Senatu w dniu 25 lutego 2020 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 25 czerwca 2020 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
(-) Michał Seweryński

**UCHWAŁA**  
**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 pana senatora Krzysztofa Brejzę do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, 413, 568 i 1086) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 55 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. W razie powtórnego wydania postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania w wypadku, o którym mowa w art. 330 § 2, pokrzywdzony może w terminie miesiąca od doręczenia mu zawiadomienia o postanowieniu wnieść akt oskarżenia do sądu, dołączając po jednym odpisie dla każdego oskarżonego oraz dla prokuratora. Przepis art. 488 § 2 stosuje się odpowiednio. Przepisów art. 339 § 3 pkt 3a i art. 396a nie stosuje się.”;

2) w art. 330 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Jeżeli organ prowadzący postępowanie nadal nie znajduje podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, wydaje ponownie postanowienie o umorzeniu postępowania lub odmowie jego wszczęcia. W takim wypadku pokrzywdzony, który wykorzystał uprawnienia przewidziane w art. 306 § 1 i 1a, może wnieść akt oskarżenia określony w art. 55 § 1 – o czym należy go pouczyć.”.

**Art. 2.** 1. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przepisy art. 55 § 1 oraz art. 330 § 2 ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Czynności procesowe dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli dokonano ich z zachowaniem przepisów dotychczasowych.

3. Strona, która na podstawie dotychczasowych przepisów zaskarżyła ponowne postanowienie o umorzeniu postępowania lub o odmowie jego wszczęcia do prokuratora nadrzędnego, ma prawo w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wnieść akt oskarżenia, o którym mowa w art. 55 § 1 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, 413, 568 i 1086; dalej nazywanej k.p.k.), ma na celu uproszczenie procedury karnej w zakresie możliwości wnoszenia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia na podstawie art. 55 § 1 k.p.k., poprzez przywrócenie brzmienia przepisów art. 55 § 1 oraz art. 330 § 2 k.p.k. obowiązującego przed dniem 5 października 2019 r.

### 2. Przedmiot i istota projektu ustawy

Projektowana nowelizacja ustawy zainspirowana została stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, który zwrócił uwagę projektodawcy na zaostrenie przesłanek umożliwiających wniesienie przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem subsydiarnego aktu oskarżenia, dokonane ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1694). Na mocy tej ustawy wniesionych zostało prawie 130 zmian przepisów Kodeksu postępowania karnego. Jednym z przepisów znowelizowanych był art. 330 § 2 k.p.k., który określił na nowo przesłanki pozwalające na wniesienie przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem subsydiarnego aktu oskarżenia.

W poprzednim stanie prawnym, jeśli prokurator umorzył postępowanie przygotowawcze lub odmówił jego wszczęcia, pokrzywdzony mógł zaskarżyć to postanowienie do sądu. W przypadku uchylecia postanowienia prokuratora przez sąd i ponownego podjęcia identycznego rozstrzygnięcia przez prokuratora, pokrzywdzony mógł wnieść subsydiarny akt oskarżenia bezpośrednio do sądu.

Po nowelizacji droga do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia została wydłużona. Jeśli bowiem prokurator ponownie wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu, postanowienie to winno zostać zaskarżone do prokuratora nadrzędnego. Dopiero w przypadku wydania przez prokuratora nadrzędnego postanowienia o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora podległego, aktualizuje się prawo pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Wskazana w nowym brzmieniu przepisu konieczność dwukrotnego (a nie, jak dotychczas, jednokrotnego) zaskarżenia decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania znacznie wydłuża cały proces z perspektywy pokrzywdzonego.

Powoduje po jego stronie dodatkowe koszty (w szczególności pomocy prawnej, a pamiętać należy, że zgodnie z art. 55 § 1 k.p.k. subsydiarny akt oskarżenia musi być sporządzony przez pełnomocnika profesjonalnego – adwokata lub radcę prawnego) a także, w przypadkach skrajnych, może doprowadzić do przedawnienia karalności, w szczególności, jeśli zażalenie dotyczy odmowy wszczęcia postępowania, a zatem nie dochodzi do przedłużenia okresu przedawnienia, o którym mowa w art. 102 Kodeksu karnego.

Podkreślić trzeba, że nowe brzmienie przepisu pociąga za sobą ponadto niebezpieczeństwo jego instrumentalnego wykorzystania w celu całkowitego uniemożliwienia pokrzywdzonemu wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Albowiem art. 330 § 2 k. p. k. stanowi, że warunkiem wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jest **utrzymanie w mocy** ponownego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu przez prokuratora nadrzędnego.

Prawo to nie aktualizuje się zatem w przypadku, **gdy prokurator nadrzędny uchyli** postanowienie prokuratora podległego, a ten ponownie, po raz trzeci, odmówi wszczęcia postępowania lub je umorzy. W takim przypadku pokrzywdzonemu przysługuje znów jedynie zażalenie do prokuratora nadrzędnego, który ponownie może **uchylić** postanowienie, po czym prokurator podległy może ponownie je umorzyć lub odmówić wszczęcia postępowania, itd.

Taka konstrukcja prawna powoduje, iż jedyną cezurą czasową ograniczającą czas rozpoznawania sprawy stanie się upływ okresu przedawnienia karalności czynu zabronionego. Co więcej na żadnym etapie procedowania pokrzywdzony nie będzie mógł skierować do sądu subsydiarnego aktu oskarżenia.

Zdaniem projektodawcy, rozwiązanie takie budzi wątpliwości pod kątem konstytucyjnej zasady dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Samo istnienie takiej konstrukcji prawnej, nawet jeśli nie będzie ona w istocie wykorzystywana w praktyce, stanowi istotne naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W żaden bowiem sposób pokrzywdzony przestępstwem nie będzie miał bowiem możliwości przedstawienia swojej sprawy „niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi”.

Takie ograniczenie prawa do sądu nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem przekreśla samą istotę tego prawa.

Zaznaczenia nadto wymaga, iż w następstwie przyjętych rozwiązań istotnego uszczerbku doznają uprawnienia pokrzywdzonego w zakresie możliwości uzyskania naprawienia szkody wywołanej przestępstwem, w tym dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia.

Co prawda w dalszym ciągu może on wystąpić przeciwko sprawcy czynu zabronionego z powództwem cywilnym, lecz droga ta jest zdecydowania bardziej skomplikowana i kosztowna. Pokrzywdzony może nie dysponować wystarczającymi środkami, aby angażować się w powództwo cywilne, chociażby właśnie z powodu popełnionego na jego niekorzyść przestępstwa.

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że przyjęte unormowania utrudniają w istocie ściganie i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawcy czynu zabronionego, a nadto godzą w społeczne poczucie sprawiedliwości.

Mając na uwadze wyżej wskazane skutki i zagrożenia, przedłożony projekt ustawy zawiera propozycję przywrócenia poprzednio obowiązującego brzmienia przepisów art. 55 § 1 oraz art. 330 § 2 k.p.k., które nie będzie niosło ryzyko znacznego wydłużenia zatamowania drogi osób pokrzywdzonych przestępstwem do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia i dochodzenia w tej drodze swoich praw.

W art. 2 zawarto przepisy przejściowe, pozwoli to na wyeliminowanie możliwych rozbieżności interpretacyjnych co do spraw będących w toku. Projektodawca zdecydował o wskazaniu w jaki sposób nowelizacja będzie oddziaływać na już zainicjowane postępowania, w których mogłoby dojść do utraty prawa do złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia, także z uwagi na upływ terminu określonego w art. 55 § 1 k.p.k.

Zgodnie z art. 3 projektowanej ustawy, okres jej spoczywania ograniczy się do standardowego terminu 14 dni.

### **3. Konsultacje**

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

#### **4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<b>Tytuł projektu:</b> <i>Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego</i>	<b>Data sporządzenia:</b> 26 czerwca 2020 r.
<b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Krzysztof Brejza	<b>Źródło:</b> inicjatywa komisji senackiej
<b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Beata Mandylis, legislator, tel. 22 694 9340 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9364	<b>Nr druku:</b> 74, 74 S

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Jednym z przepisów znowelizowanych *ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1694) był art. 330 § 2, który określił na nowo przesłanki pozwalające na wniesienie przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem subsydiarnego aktu oskarżenia. Nowe przesłanki przyczyniły się do zjawiska, iż z perspektywy pokrzywdzonego, droga do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia została znacznie utrudniona. Nowe brzmienie art. 330 § 2 spowodowało:

- dodatkowe koszty u poszkodowanego (w szczególności pomocy prawnej),
- wydłużenie postępowania, które w przypadkach skrajnych może doprowadzić do przedawnienia karalności,
- niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystania w celu pozbawienia możliwości wniesienia do sądu subsydiarnego aktu oskarżenia. Warunkiem wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jest utrzymanie w mocy ponownego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzenie przez prokuratora nadrzędnego. Prawo to nie aktualizuje się gdy prokurator nadrzędny uchyli postanowienie prokuratora podległego, a ten ponownie, po raz trzeci, odmówi wszczęcia postępowania lub je umorzy. W takim przypadku pokrzywdzonemu przysługuje znów jedynie zażalenie do prokuratora nadrzędnego, który może uchylić postanowienie, po czym prokurator podległy może ponownie je umorzyć lub odmówić wszczęcia postępowania itd. Taka konstrukcja prawna powoduje, iż:
  - jedyną cezurą czasową ograniczającą czas rozpoznawania sprawy stanie się upływ okresu przedawnienia karalności czynu zabronionego,
  - na żadnym etapie procedowania pokrzywdzony nie będzie mógł skierować do sądu subsydiarnego aktu oskarżenia.

Należy stwierdzić, że samo istnienie takiej konstrukcji prawnej, nawet jeśli nie będzie ona w istocie nadużywana instrumentalnie w praktyce, może stanowić istotne naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W żaden bowiem sposób pokrzywdzony przestępstwem nie będzie miał bowiem możliwości przedstawienia swojej sprawy „niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi”. Takie ograniczenie prawa do sądu nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem przekreśla samą istotę tego prawa.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego*, w którym proponuje się przywrócenie brzmienia przepisów art. 55 § 1 oraz art. 330 § 2 k.p.k. obowiązującego przed dniem 5 października 2019 r.

W poprzednim stanie prawnym, jeśli prokurator umorzył postępowanie przygotowawcze lub odmówił jego wszczęcia, pokrzywdzony mógł zaskarżyć to postanowienie do sądu. W przypadku uchylecia postanowienia prokuratora przez sąd i ponownego podjęcia identycznego rozstrzygnięcia przez prokuratora, pokrzywdzony mógł wnieść subsydiarny akt oskarżenia bezpośrednio do sądu.

Oczekuje się, że przedmiotowy projekt ustawy spowoduje uproszczenie procedury karnej w zakresie możliwości wnoszenia subsydiarnego aktu oskarżenia oraz zapewni realizację zasady dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
osoby pokrzywdzone			uproszczenie procedury karnej w zakresie możliwości wnoszenia subsydiarnego aktu oskarżenia



## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt został skierowany do zaopiniowania przez: Ministra Sprawiedliwości, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajową Radę Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Stowarzyszenie Doradców Prawnych, Stowarzyszenie Sędziów Polskich "IUSTITIA", Stowarzyszenie Sędziów THEMIS, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Krajową Radę Radców Prawnych, Naczelną Radę Adwokacką, Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” oraz Fundację Pomocy Ofiarom Przystępstw.

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” poinformowało, że **z pełną aprobatą** odnosi się do przedstawionej inicjatywy ustawodawczej przywrócenia obowiązującego do dnia 4 października 2019 r. art. 330 § 2 k.p.k.

Sąd Najwyższy ocenił proponowaną w projekcie ustawy zmianę treści unormowania art. 330 § 2 k.p.k. jako **zasadną**. Jednak dodał, że musi jej towarzyszyć odpowiednia modyfikacja brzmienia art. 55 § 1 k.p.k.

Fundacja Pomocy Ofiarom Przystępstw wyraziła opinię, że **w pełni podziela argumentację leżącą u podstaw projektowanej zmiany** (powrót do poprzedniego uregulowania) ustawy Kodeks postępowania karnego.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka **pozytywnie** oceniła proponowane zmiany. Dodatkowo wskazała, że pełne przyjęcie procedowanego w nich założenia wymaga również modyfikacji 55 § 1 k.p.k., który również wskazuje na konieczność wniesienia przez pokrzywdzonego zażalenia do prokuratora nadrzędnego.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „IUSTITIA” oceniło zaproponowany powrót do poprzednich uregulowań **pozytywnie**. Stwierdziło, że proponowana w projekcie ustawy zmiana brzmienia art. 330 § 2 k.p.k. zasługuje na uwzględnienie, gdyż jest przejawem dbałości o należyta, sprawna i skuteczna realizacja prawa do sądu dla pokrzywdzonego. W opinii wskazano, że zastrzeżenia budzi jednak zakres projektowanej ustawy, polegający na pominięciu zmiany art. 55 § 1 k.p.k. oraz braku przepisów przejściowych.

Minister Sprawiedliwości wskazał następujące argumenty ukazujące zalety obecnego rozwiązania:

- pozwala na efektywniejsze eliminowanie przypadków, w których w sprawach dotyczących przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, faktyczna rola oskarżyciela, zamiast prokuratorowi, przypada oskarżycielowi subsydiarnemu,
- dodatkowy czynnik kontrolny w procedurze odwoławczej daje możliwość realnej weryfikacji realizacji przez organy ścigania czynności zalecanych do wykonania przez sąd:
  - tworząc efektywne narzędzie służące przeciwdziałaniu możliwym do wystąpienia przypadkom niepełnego wykonania przez prokuratora wskazań sądu,
  - eliminuje ryzyko wystąpienia sytuacji polegających na zbyt pochopnym kierowaniu do sądów skarg subsydiarnych w oparciu o szczątkowo zgromadzony materiał dowodowy,
  - zapobiega powstawaniu negatywnego zjawiska polegającego na nadmiernym wnoszeniu do sądów bezzasadnych aktów oskarżenia oraz stawiania w stan oskarżenia osób oczywiście niewinnych,
  - stwarza gwarancje nieangażowania sądów w cykl wykonywania dodatkowych czynności, których przeprowadzenie powinno mieć miejsce już na etapie przedsądowym.

Ponadto Minister Sprawiedliwości stwierdził, że nie można się zgodzić z twierdzeniem zawartym w uzasadnieniu do projektu ustawy, jakoby obowiązujące rozwiązania godziły w konstytucyjną zasadę prawa do sądu, określona w art. 45 Konstytucji RP. Minister Sprawiedliwości wyraził także pogląd, że za pozbawione podstaw należy uznać twierdzenie, iż obecnie obowiązujące rozwiązanie może być stosowane instrumentalnie przez prokuraturę oraz że powoduje zwiększenie kosztów po stronie pokrzywdzonego.

Połączone Komisje w trakcie I czytania zdecydowały o uzupełnieniu projektu o dodanie:

- 1) modyfikacji art. 55 § 1 k.p.k., który również odnosi się w swej treści do konieczności wniesienia przez pokrzywdzonego zażalenia do prokuratora nadrzędnego;
- 2) przepisów intertemporalnych.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Źródła finansowania:												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł	Ocena Skutków Regulacji powinna być oparta na dowodach. Z uwagi na krótki okres											

danych i przyjętych do obliczeń założeń	obowiązywania obecnych przepisów regulujących tryb złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia, od 5 października 2019 r., brak jest danych statystycznych umożliwiających dokonanie oceny <i>ex – post</i> ustawy, w konsekwencji nie można w oparciu o wiarygodne dane sporządzić szacunek wpływu projektowanego rozwiązania na sektor finansów publicznych.
---	---

**7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.**

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
w ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
w ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu.						

**8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.**

Brak wpływu.

**9. Wpływ na rynek pracy.**

Brak wpływu.

**10. Wpływ na pozostałe obszary.**

Brak wpływu.

**11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.**

Przepisy projektu ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Z uwagi na cel projektu ustawy nie zachodzi konieczność ewaluacji regulacji.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

Brak.