



MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 01.06. 2020 r.

**DLPK-I.070.32.2020**

**Dotyczy: BPS.DKS.KPCPP.09.2020**

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Przewodniczący**  
**Komisji Ustawodawczej**  
**Senatu RP**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 27 maja 2020 r., znak BPS.DKS.KPCPP.09.2020, dotyczące prac nad inicjatywą Komisji Ustawodawczej Senatu RP w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk senacki nr 79) i prośby o przedstawienie opinii wobec załączonych do pisma dwóch projektów poprawek do tego projektu ustawy, uprzejmie przedstawiam, że proponowane w tych projektach poprawek rozwiązania nie zasługują na akceptację.

Inicjatywa ustawodawcza Senatu RP ma na celu – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk senacki nr 79) - podwyższenie, w ramach postępowania karnego, standardów ochrony mandatu wyłonionych w drodze wyborów powszechnych, a pełniących funkcje organów samorządu lokalnego - wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (albo odpowiednio ich zastępcy), w przypadku zastosowania wobec tych osób, w postępowaniu przygotowawczym, środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, na podstawie art. 276 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30 z późn. zm.) dalej jako „k.p.k.”. W istocie projekt odnosi się do szczególnych konsekwencji jakie wiążą się z orzeczeniem zawieszenia w czynnościach służbowych osoby zajmującej stanowisko wójta,

burmistrza lub prezydenta miasta, a wynikających z treści przepisów art. 28g i 28h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Projektowane w druku senackim nr 79 zmiany obejmują:

- propozycję przeniesienia na sąd - zarówno w postępowaniu przygotowawczym jak i w postępowaniu jurysdykcyjnym - uprawnienia do zastosowania wobec wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a także ich zastępcy (lub pierwszego zastępcy), pełniącego funkcję wójta, burmistrza albo prezydenta miasta środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych (projektowany art. 250 § 1a k.p.k.),
- określenie właściwości sądu rozpoznającego sprawę o zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych (projektowany art. 250 § 2 k.p.k.),
- określenie obowiązku rozpatrzenia przez sąd zażalenia wniesionego na postanowienie w przedmiocie zastosowania tego środka zapobiegawczego nie później niż przed upływem 7 dni od przekazania sądowi zażalenia wraz z niezbędnymi aktami (projektowany art. 252 § 3 k.p.k.).

Odnosząc się do przedstawionych poprawek zmian legislacyjnych Kodeksu postępowania karnego, które opierają się na założeniu o przeniesieniu na sąd kompetencji do stosowania w postępowaniu przygotowawczym środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, w pierwszej kolejności wypada podkreślić, że istniejące obecnie gwarancje sądowej kontroli orzeczenia prokuratora wydawanego w przedmiocie zastosowania w toku postępowania przygotowawczego nieizolacyjnych środków zapobiegawczych wobec podejrzanego, w tym środka przewidzianego w art. 276 k.p.k., są adekwatne i wystarczające.

Zgodnie z dyspozycją art. 252 § 2 k.p.k. na postanowienie prokuratora wydane w powyższym zakresie przysługuje zażalenie do sądu rejonowego, w którego okręgu prowadzi się postępowanie. Przepis § 3 tego artykułu zawiera normę, która zobowiązuje sąd do niezwłocznego rozpoznania zażalenia, a więc bez zbędnej zwłoki, w jak najkrótszym okresie. W postępowaniu przygotowawczym podejrzany, stosownie do art. 254 k.p.k., może także składać w każdym czasie wnioski o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego, który prokurator musi rozpoznać w ciągu trzech dni. Na postanowienie prokuratora wydane w tym trybie także przysługuje zażalenie do sądu, o ile wniosek został złożony po upływie co najmniej 3 miesięcy od dnia wydania postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego. Ponadto, zgodnie z art. 256 k.p.k., nadzór nad prawidłowością wykonywania środków zapobiegawczych w toku postępowania karnego sprawuje sąd, a na etapie postępowania

przygotowawczego także prokurator. Z racji tego, iż stosowanie środka zapobiegawczego określonego w art. 276 k.p.k. – co wymaga podkreślenia - jest poddane w toku postępowania odwoławczego kontroli niezależnego sądu, w którym orzeka niezawisły i nie zaangażowany w wynik postępowania przygotowawczego sędzia, powyższe spełnia już standard, jaki miałyby osiągnąć projektowana regulacja.

Podnieść w tym miejscu należy, że celem stosowania środków zapobiegawczych jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania karnego (zapobieżenie bezprawnemu utrudnieniu jego toku) lub zapobieżenie popełnieniu przez podejrzanego nowego ciężkiego przestępstwa (ochrona porządku prawnego i społeczeństwa przed popełnieniem nowego ciężkiego przestępstwa), a środki te mogą być stosowane jedynie w sytuacji, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił zarzucone mu przestępstwo.

Stosowanie przez sąd w toku postępowania przygotowawczego środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, zgodnie z przedłożonym projektem oraz jego poprawkami mogłoby natomiast nieść szereg negatywnych konsekwencji. Taka ocena determinowana jest w znacznej mierze specyfiką środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych lub wykonywaniu zawodu, którego skuteczność stosowania w bardzo wielu przypadkach zależy może od niezwłoczności zobligowania podejrzanego do powstrzymania się od wykonywania określonych czynności służbowych. W toku postępowania przygotowawczego zdecydowana większość środków zapobiegawczych stosowana jest bezpośrednio po ogłoszeniu postanowienia o przedstawieniu zarzutów i przesłuchaniu w charakterze podejrzanego. Środki owe są natychmiast wykonalne. W przypadku stosowania tego środka zapobiegawczego przez sąd na wniosek prokuratora podejrzanego, po zakończeniu składania wyjaśnień, a przed rozpoznaniem wniosku mogłoby powrócić do wykonywania dotychczasowych czynności służbowych, co ze swej istoty w wielu przypadkach byłoby sprzeczne z celem stosowania tego typu środka zapobiegawczego. Słusznie bowiem zauważono w uzasadnieniu projektu ustawy, że : „Celem środka jest zapobieżenie popełnieniu przez oskarżonego kolejnego przestępstwa, a także jego odsunięcie od działalności, w związku z którą zarzucanego mu przestępstwa mógł się dopuścić. Ma też zapobiec usuwaniu dowodów przestępstwa, np. usuwaniu lub niszczeniu dokumentów lub wpływaniu na świadków będących podwładnymi oskarżonego.” Oczywiście jest, że sytuacja ta jest zupełnie odmienna niż w przypadku stosowania tymczasowego aresztowania, kiedy to podejrzanego, do czasu rozpoznania przez sąd wniosku prokuratora w przedmiocie zastosowania tego środka, pozostaje zatrzymanym. Przepis art. 247 § 1 i 3 k.p.k. przewiduje możliwość zarządzenia przez prokuratora zatrzymania celem przedstawienia zarzutu,

a także gdy zachodzi potrzeba zastosowania środka zapobiegawczego, jednak zgodnie z art. 247 § 4 i 5 k.p.k. po wykonaniu czynności i rozstrzygnięciu w przedmiocie środka zapobiegawczego prokurator obowiązany jest niezwłocznie zatrzymanego zwolnić. Zatrzymanie może być kontynuowane tylko w przypadku skierowania przez prokuratora wniosku o tymczasowe aresztowanie.

Dla skuteczności stosowania określonego w art. 276 k.p.k. środka zapobiegawczego istotna jest przede wszystkim niezwłoczność w zobligowaniu podejrzanego do powstrzymania się od wykonywania określonych czynności służbowych, co ma miejsce w obecnej regulacji. Projektowana zmiana organu stosującego przedmiotowy środek zapobiegawczy – z prokuratora na sąd – oraz procedowanie polegające na czasowej - nawet tak krótkiej jak zostało określone w pierwszej z poprawek do projektu – 3 dniowej zawisłości przed sądem wniosku prokuratora o zawieszenie podejrzanego w czynnościach służbowych, prowadziłyby do sytuacji, w której podejrzanym mając pełną wiedzę o stawianych zarzutach oraz podejmowanych przez prokuratora działaniach w kierunku zastosowania wobec niego środka zapobiegawczego z art. 276 k.p.k., mógłby powrócić do wykonywania dotychczasowych czynności służbowych i podejmować działania utrudniające prowadzone przeciwko niemu postępowanie karne.

Zważywszy na te okoliczności, wskazany przez projektodawcę cel projektu w postaci ochrony idei samorządności lokalnej, nie znajduje uzasadnienia dla proponowanych zmian regulacji Kodeksu postępowania karnego. Zaznaczyć ponadto należy, iż właściwymi regulacjami, które służą realizacji idei „podwyższenie standardu ochrony mandatu” organów samorządowych wydają się przepisy dotyczące funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, a nie Kodeksu postępowania karnego.

Czynienie wyjątków od reguł zakreślonych w Kodeksie postępowania karnego mogłoby także rodzić uzasadnione wątpliwości, co do zgodności proponowanych regulacji z fundamentalną zasadą równości obywateli wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która mówi, że „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”. Stosownie zaś do dyspozycji § 4 art. 250 k.p.k., poza tymczasowym aresztowaniem, które może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu, inne środki zapobiegawcze stosuje sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator. Prokurator jest zatem uprawniony do zastosowania wszystkich wolnościowych środków zapobiegawczych, w tym także na podstawie art. 276 k.p.k. środka w postaci zawieszenia podejrzanego w czynnościach służbowych lub wykonywaniu zawodu. Projektowane zakresowe wyłączenie określonych podmiotów z kompetencji prokuratora niewątpliwie wpłynie na zmianę tej normy.

Nieuzasadnione jest wprowadzenie wyjątkowych regulacji dla ustalonej, wąskiej grupy podmiotów. Projektodawca nie wyjaśnia dlaczego projekt nie obejmuje innych funkcjonariuszy publicznych, bądź osób pełniących funkcje publiczne, takich jak posłowie, senatorowie, członkowie rządu, sędziowie, prokuratorzy, funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i wielu innych. W odniesieniu do posłów, senatorów, sędziów i prokuratorów można kontrargumentować, że chronią ich immunitet i każdorazowo pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej uzależnione jest od zgody właściwego organu, jednak w przypadku jej wyrażenia wszystkie środki zapobiegawcze stosować można na zasadach ogólnych.

Wnioskowanie o wprowadzenie regulacji szczególnych z uwagi na pełnione przez podejrzanego funkcję wydaje się być determinowane nieuprawnionymi obawami co do obiektywizmu prokuratora, choć z drugiej strony projektodawca nie dostrzega takiego zagrożenia w odniesieniu do oskarżonych spoza katalogu osób w swoisty sposób uprzywilejowanych. Takie unormowanie może budzić wątpliwości, że procesowe uprzywilejowanie lub choćby odrębność w regulacjach, skutkująca odmiennym traktowaniem grupy obywateli przez organy państwa z uwagi na ich status zawodowy, czy jakiegokolwiek inne okoliczności podmiotowe, może nie spełnić wymogu zgodności z ustawą zasadniczą.

Podkreślenia także wymaga, iż przepisy prawa Unii Europejskiej czy Rady Europy, nie wymagają, aby środki zapobiegawcze zawsze były stosowane przez sąd. Dla zachowania ogólnych standardów praworządności wystarczające jest, aby stosowna decyzja prokuratora podlegała zaskarżeniu do sądu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na opinię Komisji Weneckiej, wyrażoną w dotyczącej Azerbejdżanu sprawie CDL-AD (2014)022, zgodnie z którą zawieszenie jako takie może być uzasadnione w przypadku przestępstwa lub nawet poważnego wykroczenia radnego, którego zachowanie zaszkodziłoby gminie, w celu zapobieżenia lub powstrzymania szkody. Opinia nie wskazuje jednak organu, który powinien podejmować taką decyzję.

Środek w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, w tym wykonywanych wskutek demokratycznego wyboru, jest – w różnych postaciach – znany niektórym jurysdykcjom romańskim i innym (Francja, Hiszpania, państwa Ameryki Płd.). Analiza dostępnych źródeł wskazuje jednak, że w państwach europejskich nie jest on stosowany przez sąd karny.

We Francji zawieszenie w czynnościach służbowych stosuje się wyłącznie w postępowaniu administracyjnym. Stosowną procedurę przewiduje tzw. Ogólny kodeks władz lokalnych i regionalnych (Le Code Général des Collectivités Territoriales, artykuł L. 2122-16).

Decyzję podejmuje właściwy minister, a jej uzasadnieniem może być toczące się przeciwko przedstawicielowi samorządu postępowanie karne. Decyzja może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Francuska Rada Konstytucyjna uważa, że ta forma wyrażania uprawnień nadzorczych jest zgodna z konstytucyjną zasadą swobodnego administrowania samorządami lokalnymi, nawet jeśli zawieszenie lub zwolnienie ma wpływ na wszystkie uprawnienia burmistrza, zarówno jako urzędnika pochodzącego z wyboru, jak i jako przedstawiciela państwa. Jednocześnie należy podkreślić, że zawieszenie może nastąpić w tym trybie także bez jakiegokolwiek postępowania karnego.

W Hiszpanii analogiczny środek zapobiegawczy jest przewidziany, lecz jedynie w kumulacji z tymczasowym aresztowaniem i tylko w przypadku szczególnie poważnych przestępstw na szkodę struktur państwowych i państwa jako takiego (np. terroryzmu). Zawieszenie w czynnościach służbowych następuje wówczas z urzędu. W pozostałych wypadkach może ono – tak jak we Francji – nastąpić wyłącznie w trybie administracyjnym, niezależnie od postępowania karnego.

Biorąc pod uwagę, iż brak jest w istocie uzasadnienia dla proponowanych zmian w Kodeksie postępowania karnego, a także obowiązującą regulację, na podstawie której decyzja prokuratora o zawieszeniu w czynnościach służbowych podlega kontroli sądowej, nie tylko nie ma powodów wprowadzania projektowanych rozwiązań, ale są one niewskazane z punktu widzenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Nie bez znaczenia jest okoliczność, że dotychczas podmioty stosujące prawo nie wnioskowały potrzeby przeniesienia decyzji o zastosowaniu w toku postępowania przygotowawczego środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (albo odpowiednio ich zastępcy) do kompetencji sądu.

W związku z powyższym, przedstawiona w pierwszym projekcie poprawek propozycja dodania w art. 250 k.p.k. przepisu § 2c określającego, że „Wniosek prokuratora o zastosowanie środka zapobiegawczego, o którym mowa w § 1a, sąd rozpatruje nie później niż przed upływem 3 dni od dnia przekazania sądowi tego wniosku.” także nie zasługuje na akceptację.

Propozycja zaś zmiany art. 250 § 3 k.p.k. polegająca na zastąpieniu w aktualnym jego brzmieniu określenia „wniosek, o którym mowa w § 2” określeniem „wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania” oraz zmiany art. 28g ust. 4 pkt 4 i ust. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 j.t.) określającej, że tylko postanowienie sądu (a nie jak dotychczas także postanowienie prokuratora) o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych, będzie stanowiło



potwierdzenie zaistnienia okoliczności warunkujących przemijającą przeszkodę w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta - mają charakter wynikowy i dostosowawczy względem propozycji zmiany przepisów art. 250 k.p.k., a w związku z brakiem zasadności zmian przepisów procedury karnej również nie znajdują uzasadnienia.

Mając na względzie powyższe stanowisko, jako zbędne ocenić należy także przepisy przejściowe określone w art. 3 ust. 2 pierwszego projektu poprawek określające, że do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy będą stosowane przepisy art. 28g ust. 4 pkt 4 oraz ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu dotychczasowym.

Odnośnie zaś do drugiego projektu poprawki przewidującej jedynie dookreślenie w art. 252 § 3 k.p.k. maksymalnego terminu rozpatrzenia przez sąd zażalenia na zastosowanie środka zapobiegawczego określonego w art. 276 k.p.k., który ma wynosić tak jak obecnie w przypadku tymczasowego aresztowania 7 dni należy wskazać, iż przedmiotowa propozycja również budzi wątpliwości. Zmieniany przepis art. 252 § 3 k.p.k. już w aktualnym brzmieniu zobowiązuje sąd do niezwłocznego rozpoznania zażalenia na środki zapobiegawcze, a co za tym idzie także i środek w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych. Jak już podniesiono wyżej, nie stwierdzono problemów w zakresie stosowania tej regulacji bądź przykładów naruszeń tego obowiązku warunkujących konieczność wprowadzenia projektowanej zmiany w celu zwiększenia gwarancji praw osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne, w zakresie orzeczenia wobec nich środka zapobiegawczego przewidzianego w art. 276 k.p.k.

Mając na względzie przedstawioną argumentację i uwagi wyrażam opinię, że projektowane rozwiązania legislacyjne należy ocenić negatywnie.

*Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości*



**Marcin Warchol**

**Sekretarz Stanu**

/podpisano elektronicznie/