

Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA” DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

Z DNIA 20 LUTEGO 2020 R. DRUK SENACKI NR 74

opinia przygotowana przez
Zespół Prawa Karnego SSP "IUSTITIA"

I. ZAKRES ZMIANY

Zgodnie z projektem ustawy zmianie ma ulec treść art. 330 § 2 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30) [dalej jako: K.p.k.] poprzez nadanie mu brzmienia: *§ 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.* Zgodnie z art. 2 projektu ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Postulowana regulacja odnosi się do uprawnienia pokrzywdzonego dotyczącego wniesienia przez niego subsydiarnego aktu oskarżenia.

Obecnie art. 330 § 2 K.p.k. stanowi, że *Jeżeli organ prowadzący postępowanie nadal nie znajduje podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, wydaje ponownie postanowienie o umorzeniu postępowania lub odmowie jego wszczęcia. Postanowienie to podlega zaskarżeniu tylko do prokuratora nadzrędnego. W razie utrzymania w mocy zaskarżonego postanowienia pokrzywdzony, który dwukrotnie wykorzystał uprawnienia przewidziane w art. 306 § 1 i 1a, może wnieść akt oskarżenia określony w art. 55 § 1 - o czym należy go pouczyć.*

Przedmiotowa regulacja w obecnym kształcie obowiązuje od dnia 05 października 2019 r. na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1694).

II. PRZYCZYNA ZMIANY

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

Aktualnie droga ta została wydłużona, jeśli bowiem prokurator ponownie wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu, pokrzywdzonemu nie przysługuje już uprawnienie do wniesienia aktu oskarżenia, ale jedynie zażalenie na takie postanowienie, które kierowane jest do prokuratora nadrzędnego nad prokuratorem, który wydał zaskarżone postanowienie. 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 brzmieniu przepisu konieczność dwukrotnego (a nie, jak poprzednio, jednokrotnego) zaskarżenia decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania znacznie wydłuża cały proces z perspektywy pokrzywdzonego. Możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia otwierać się będzie dopiero wówczas, gdy prokurator nadrzędny wyda postanowienie o nieuwzględnieniu takiego zażalenia (znowelizowany art. 55 § 1 k.p.k.).

Projektowana zmiana, będąca przedmiotem niniejszej opinii, stanowi efekt wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z 13 stycznia 2020 r. do Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o rozważenie zasadności wystąpienia przez Senat z inicjatywą ustawodawczą, która zmierzałaby do przywrócenia poprzednio obowiązującego brzmienia tego unormowania, powołując się przy tym na wątpliwości co do obecnego kształtu przepisów pod kątem konstytucyjnej zasady dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)¹.

Stanowisko zaprezentowane przez Rzecznika we wniosku podzielił projektodawca, wskazując w uzasadnieniu projektu, że obecnie obowiązujące przepisy wydłużają cały proces z perspektywy pokrzywdzonego, powodują dodatkowe koszty, mogą doprowadzić do przedawnienia karalności, pociągają za sobą niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystania w celu całkowitego uniemożliwienia pokrzywdzonemu wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, a także istotnego uszczerbku doznają uprawnienia pokrzywdzonego w zakresie możliwości naprawienia szkody wywołanej przestępstwem, w tym dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia, gdyż skorzystanie z powództwa cywilnego jest drogą zdecydowanie bardziej skomplikowaną i kosztowną.

¹ *vide*: wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 13 stycznia 2020 r., II.518.4.2019II.518.4.2019.MH, www.rpo.gov.pl

Projektodawca zwrócił uwagę, iż aktualne przepisy utrudniają ściganie i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawcy czynu zabronionego, a nadto godzą w społeczne poczucie sprawiedliwości.

Warto również zauważyć, że obecne brzmienie przepisów, stanowi (z niewielką zmianą) powrót do rozwiązań obowiązujących przed lipcem 2007 r., które następnie zostały zmienione w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 64, poz. 432)², która została podjęta w wyniku inicjatywy Rady Ministrów zgłoszonej dnia 02 listopada 2006 r. Wówczas zmianę przepisów uzasadniano w ten sposób, że *Zdecydowana większość proponowanych zmian związana jest ze znacznym ograniczeniem prokuratorskiego nadzoru instancyjnego i przekazaniem dotychczasowych podstawowych zadań procesowych prokuratora nadrzędnego do właściwości sądu oraz prokuratora bezpośrednio przełożonego, a także z istotną korektą modelu postępowania przygotowawczego*³.

Obecnie obowiązujące rozwiązanie prawne spotkało się z uzasadnioną krytyką. Po pierwsze należy zauważyć, że zmierzało ono w przeciwnym kierunku, niż dotychczasowe działania legislacyjne, które dążyły raczej do ograniczania roli prokuratora nadrzędnego w kontroli instancyjnej orzeczeń w postępowaniu przygotowawczym. Po drugie należy zauważyć, że skoro przesłanką skierowania do sądu subsydiarnego aktu oskarżenia jest wydanie przez prokuratora nadrzędnego postanowienia o nieuwzględnieniu zażalenia, to teoretycznie możliwa jest sytuacja, w której prokurator nadrzędny będzie każdorazowo podejmował decyzję o uwzględnieniu zażalenia, a prokurator prowadzący lub nadzorujący postępowanie ponownie będzie podejmował decyzję o odmowie jego wszczęcia lub o umorzeniu. W takim przypadku pokrzywdzony nie będzie w stanie uzyskać weryfikacji swojego stanowiska przed sądem i to w sytuacji, w której już wcześniej sąd przyznał mu rację, uznając postanowienie prokuratora za nieprawidłowe. Zasadnym więc jest stwierdzenie, że obowiązująca regulacja – wbrew deklarowanym jego założeniom – wcale nie wzmocniła, ale osłabiła pozycję pokrzywdzonego w postępowaniu karnym oraz prowadzi ona do wydłużania postępowania jeszcze na etapie postępowania przygotowawczego. Istotnie zasadnie wskazuje się, iż *przyjęta konstrukcja prawna powoduje, że jedyną cezurą ograniczającą czas rozpoznania sprawy staje się upływ terminu przedawnienia karalności czynu zabronionego*.

III. OCENA ZMIANY

Wobec powyższego, sam postulat przeprowadzenia w tym zakresie nowelizacji należy ocenić pozytywnie, albowiem dokonana przez ustawodawcę zmiana wprowadzona w życie pod koniec ubiegłego

² *vide*: Mierzwińska-Lorencka Joanna. Art. 330. W: Kodeks postępowania karnego. Komentarz do nowelizacji 2019. Wolters Kluwer Polska, 2020.

³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

roku, rzeczywiście może naruszać konstytucyjną zasadę prawa do sądu, wyrażoną we wspomnianym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo stanowi ona *de facto* nieuzasadnione rozszerzenie uprawnień organów ścigania, a w kontekście sytuacji pokrzywdzonego oraz społecznego poszanowania prawa, jest sprzeczna z celami procesu karnego, wyrażonymi w art. 2 § 1 K.p.k., w tym przede wszystkim w odniesieniu do pkt 3 dotyczącego takiego ukształtowania postępowania karnego, aby zostały uwzględnione prawnie chronione interesy pokrzywdzonego przy jednoczesnym poszanowaniu jego godności oraz do pkt 4 stanowiącego postulat rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie.

Obecna konstrukcja przepisu art. 330 § 2 K.p.k. jest także nieczytelna, stwarza wątpliwości interpretacyjne, a jako przepis normujący prawa pokrzywdzonego oraz wprowadzający ograniczenia co do możliwości skorzystania z nich, narusza zasadę zaufania obywatela do państwa.

W sytuacji przedawnienia karalności spowodowanej odmową wszczęcia postępowania, może również dojść do wtórnej wiktyimizacji pokrzywdzonego, którego prawa zostały naruszone przez sprawcę, a następnie – np. wobec przesłanki niweczącej, jaką jest przedawnienie karalności – odbierane mu zostanie prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd.

Dlatego też przywrócenie poprzedniego stanu prawnego jest konieczne, tym bardziej, że jak słusznie wskazywano jeszcze w 2006 r., gdy odstępowano od podobnej do obecnej obowiązującej regulacji, stanowią one przejaw zwiększenia uprawnień prokuratora względem kompetencji przysługujących sądowi.

Jedynie na marginesie wypada zauważyć, że uwaga dotycząca dodatkowych kosztów w odniesieniu do sporządzenia subsydiarnego aktu oskarżenia przez profesjonalnego pełnomocnika jest chybiony, gdyż obowiązek ten nie uległ zmianie, zaś strona ma możliwość zlecenia tylko sporządzenia i podpisania aktu oskarżenia określonego w art. 55 § 1 K.p.k., bez konieczności reprezentowania strony w trakcie postępowania przygotowawczego oraz sądowego.

IV. UWAGI

Przedmiotowy projekt, choć co do intencji powinien zostać oceniony pozytywnie, to zawiera liczne braki.

Przede wszystkim pominięto przepis, który także odnosi się do materii objętej nowelizacją, a mianowicie art. 55 § 1 K.p.k. Obecnie jego treść stanowi konsekwencję regulacji z art. 330 § 2 K.p.k.

Dlatego dla zachowania spójności pomiędzy tymi przepisami, zasadnym staje się przywrócenie poprzedniej treści art. 55 § 1 K.p.k., tj. sprzed 05 października 2019 r. W konsekwencji, w art. 1 projektowanej ustawy po „otrzymuje brzmienie” zamieszczona nowa treść art. 330 § 2 powinna zostać ujęta w pkt 1), a po niej należy dodać pkt 2) *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 § 2 pkt 3 a i art. 396a nie stosuje się.

Ponadto, w ramach projektowanego aktu nie zamieszczono przepisów przejściowych. Nie wiadomo zatem, czy przepisy te mają obejmować postępowania w toku, czy dopiero „nowe” postępowania. Wobec możliwej rozbieżności co do interpretacji tego rozwiązania, zasadnym staje się uzupełnienie przepisów o wskazanie, w jaki sposób nowelizacja ma oddziaływać na postępowania już zainicjowane (z uwzględnieniem spraw, które nie zostały wszczęte z uwagi na odmowę) oraz postępowania, wobec których – zgodnie z projektowanym przepisem – mogłoby dojść do utraty uprawnienia do złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia, także z uwagi na upływ czasu określonego w art. 55 § 1 K.p.k. Wobec braku danych co do istnienia tego rodzaju spraw oraz ich ilości, należy zachować daleko posuniętą ostrożność, aby nie doszło do ponownego naruszenia praw pokrzywdzonych.

Stąd, w ramach projektu ustawy, proponuje się dodanie art. 1 a. o treści: *1. W razie wątpliwości, czy stosować prawo dotychczasowe, czy przepisy niniejszej ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy. 2. Czynności procesowe dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli dokonano ich z zachowaniem przepisów dotychczasowych z zastrzeżeniem ust. 3. 3. Strona, która z zachowaniem przepisów dotychczasowych, 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 określony w art. 55 § 1 K.p.k. w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

Takie rozwiązanie zapewni ochronę prawną również pokrzywdzonym, którzy respektując dotychczasowe regulacje złożyli zażalenie do prokuratora nadrzędnego, a jednocześnie mogą być narażeni na utratę prawa do sądu.

V. DODATKOWA UWAGA

Wprowadzając zmiany w zakresie wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, projektodawca powinien również rozważyć możliwość wprowadzenia nowej regulacji, zmierzającej do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości oraz uchronienia Skarbu Państwa przed wydatkowaniem niezasadnie inicjowanych postępowań sądowych.

Obecnie, zgodnie z art. 55 § 2 K.p.k. *Akt oskarżenia wniesiony przez pokrzywdzonego powinien być sporządzony i podpisany przez adwokata, radcę prawnego albo radcę Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, z zachowaniem warunków określonych w art. 332 i art. 333 § 1. Gdy o*

sporządzenie i podpisanie takiego aktu zwraca się strona bezpośrednio do profesjonalnego podmiotu, gdy dostrzeże on brak podstaw do jego wniesienia, ma możliwość odmowy przyjęcia takiego zlecenia.

Sytuacja ta zupełnie inaczej prezentuje się w odniesieniu do pełnomocnika z urzędu. Wątpliwości budzi to, czy może on odstąpić od sporządzenia tego aktu poprzez poinformowanie na piśmie sądu, że nie stwierdził podstaw do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, choć dostrzeże, iż taka czynność jest niezasadna.

Inicjowanie bezpodstawnych postępowań tylko w celu zrealizowania nałożonego przez ustawodawcę obowiązku jest nieracjonalne. Wiąże się to nie tylko z narażeniem na uszczerbek majątku Skarbu Państwa, ale również zmusza oskarżonego do aktywnej obrony w sprawie, która z założenia jest bezpodstawna. Do badania takiej sprawy angażowany jest również wymiar sprawiedliwości, choć znaczne obciążenie pracą orzeczniczą jest faktem powszechnie znanym. Skoro zaś konstrukcję subsydiarnego aktu oskarżenia powierza się profesjonalnym podmiotom, należy również uznać, że osoby te są w stanie ocenić zasadność kontynuowania postępowania po ponownej odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania.

Na problem ten wskazuje się w literaturze przedmiotu: *Wątpliwości budzi to, czy wyznaczony pełnomocnik może sporządzić opinię o braku podstaw do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. W tym zakresie brak jest regulacji podobnej do art. 84 § 3 w zw. z art. 88. Kwestia ta jest sporna w literaturze (J. Zagrodnik, Instytucja skargi..., s. 302–304; S. Steinborn, Węzłowe problemy..., s. 72–75).(...)*⁴ I choć pojawiają się poglądy dotyczące możliwości odmowy wniesienia takiego subsydiarnego aktu oskarżenia⁵, to trzeba pamiętać, że o ile na gruncie obecnych przepisów obrońca i pełnomocnik mogą poinformować sąd na piśmie o braku podstaw do wniesienia kasacji, skargi lub wniosku o wznowienie postępowania, to w przypadku subsydiarnego aktu oskarżenia analogicznego rozwiązania brak. Nie można zatem oczekiwać, iż adwokat lub radca prawny, będzie podejmować się tego rodzaju ryzykownych decyzji.

Obecnie, pełnomocnik ustanowiony z urzędu, który przed wniesieniem subsydiarnego aktu oskarżenia zawniósłaby o zwolnienie go z tej funkcji, musiałaby wniosek taki uzasadnić, aby przekonać Sąd, iż istnieją podstawy do zwolnienia go z nałożonych obowiązków. Wówczas może jednak narazić się na odpowiedzialność dyscyplinarną oraz materialną związaną z bezpodstawnym ujawnieniem tajemnicy adwokackiej lub radcy prawnego. Jednak nawet w przypadku jego zwolnienia, sąd i tak będzie zobligowany do ustanowienia dla pokrzywdzonego kolejnego pełnomocnika.

Skoro zaś, jak wskazywano powyżej, przedmiotem nowelizacji są zagadnienia związane z wniesieniem subsydiarnego aktu oskarżenia, zasadnym staje się dodanie § 3 w ramach art. 88 K.p.k w ten sposób, że

⁴ Eichstaedt Krzysztof. Art. 55. W: Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2019.

⁵ Eichstaedt Krzysztof. Art. 55. W: Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2019.

Adwokat lub radca prawny wyznaczony z urzędu powinien sporządzić i podpisać akt oskarżenia określony w art. 55 § 1 K.p.k. albo w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu zawiadomienia o postanowieniu, poinformować na piśmie sąd właściwy do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji, że nie stwierdził podstaw do wniesienia tego aktu.

Umieszczenie tego przepisu w ramach art. 88 K.p.k. jest zasadne z uwagi na jego zakres przedmiotowy, a mianowicie odesłanie w § 2 K.p.k. do stosowania w przypadku pełnomocnika z urzędu przepisów dotyczących obrońcy ustanowionego z urzędu, w tym prawa do poinformowania sądu, że nie stwierdził podstaw do wniesienia kasacji, skargi lub wniosku o wznowienie postępowania.

Zakreślenie terminu 14 dni na poinformowanie sądu jest uzasadnione tym, że pokrzywdzony dowiedziawszy się o zaprezentowanym przez pełnomocnika stanowisku, może złożyć wniosek o wyznaczenie innego pełnomocnika, a wówczas termin na wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia, ulega zawieszeniu, stosownie do treści art. 127 a. K.p.k.

Jest to rozwiązanie podobne do obowiązującego w ramach Kodeksu postępowania cywilnego, tj. art. 118 § 5 K.p.c., gdy pełnomocnik nie dopatry się podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej lub skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Nie odbiera to zatem stronie prawa do sądu, gdyż taka informacja będzie przekazywana właśnie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, a strona nieusatysfakcjonowana stanowiskiem wyznaczonego z urzędu pełnomocnika ma prawo złożyć wniosek o ustanowienie przez sąd innego lub samodzielnie zlecić sprawę pełnomocnikowi z wyboru. Sąd natomiast, w oparciu o informację ze strony adwokata lub radcy prawnego, będzie mógł – podobnie jak ma to miejsce na gruncie art. 84 § 3 K.p.k. – zdecydować, czy ponowne ustanowienie pełnomocnika będzie rzeczywiście uzasadnione.

VI. WNIOSKI KOŃCOWE

Podsumowując, zaproponowany powrót do poprzednich uregulowań ocenić należy pozytywnie. Jest przejawem podkreślenia i wskazania na pierwszym planie słusznego interesu pokrzywdzonego, który realizując swe prawo do przeprowadzenia procesu w rozsądnym terminie uzyskuje na powrót narzędzie pozwalające drogę do uzyskania orzeczenia sądowego skrócić a zarazem wyeliminować instrumentalne traktowanie danej sprawy przez prokuratora nadrzędnego nad prokuratorem prowadzącym postępowanie. Dlatego proponowana w projektowanej ustawie zmiana brzmienia art. 330 § 2 k.p.k. zasługuje na uwzględnienie, jest przejawem dbałości o należyłą, sprawną i skuteczną realizację prawa do sądu dla pokrzywdzonego.

Zastrzeżenia budzi jednak zakres projektowanej ustawy, polegający na pominięciu zmiany art. 55 § 1 K.p.k. oraz braku przepisów przejściowych. Wspomagającym atutem, mogłoby być wprowadzenie rozwiązań, o których mowa w ramach uwag dodatkowych.