



MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 06.05. 2020 r.

DLPK-I.401.2.2020

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

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie BPS.DKS.KU.0401.9.2020 dotyczącej wydania opinii w przedmiocie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk senacki 74), uprzejmie przedstawiam co następuje.

Przedstawiona przez Senat RP propozycja legislacyjna obejmuje zmiany w zakresie trybu zaskarżenia postanowień kończących postępowanie przygotowawcze i zakłada wyeliminowanie możliwości złożenia zażalenia do prokuratora nadrzędnego na powtórne postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego, wydane ponownie po uprzednim rozpoznaniu środka zaskarżenia przez sąd. Zgodnie z uzasadnieniem projektu, zmiany mają przyczynić się do skrócenia postępowania z perspektywy pokrzywdzonego.

W tym kontekście zauważyć należy, iż obecnie brzmienie art. 330 § 2 k.p.k., ustalone zostało na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1694), która weszła w życie, co do zasady, z dniem 5 października 2019 r. Zmiany w zakresie art. 330 § 2 k.p.k. tylko *prima vista* stanowią rozwiązanie nowe. Trzeba bowiem wskazać, iż w istocie wprowadzone zmiany w zakresie art. 330 § 2 k.p.k. stanowią co do zasady nawiązanie do rozwiązań funkcjonujących w polskim systemie prawnym w latach 1998 – 2007. Uzasadnieniem dla przemodelowania obowiązującego przed zmianami wprowadzonymi w 2019 r. postępowania odwoławczego w postępowaniach przygotowawczych, było umożliwienie prokuratorowi nadrzędnemu

pełniejszej kontroli nad prawidłowością decyzji prokuratora niższego rzędu dotyczącej ponownej odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania przygotowawczego, tak aby ewentualne usterki tej decyzji, formalne lub merytoryczne, ze szczególnym uwzględnieniem wykonania wytycznych sądu uchylającego poprzednio wydane postanowienie, mogły być usunięte już na tym etapie postępowania. Zatem rozwiązanie obowiązujące obecnie, pozwala na efektywniejsze eliminowanie przypadków, w których w sprawach dotyczących przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, faktyczna rola oskarżyciela, zamiast prokuratorowi, przypada oskarżycielowi substydiarnemu.

Wprowadzenie przepisu przyznającego prokuratorowi nadrzędnemu prawo do rozpatrywania zażaleń wniesionych na ponownie wydane postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego stanowi bowiem dodatkowy czynnik kontrolny w procedurze odwoławczej, który z jednej strony daje możliwość realnej weryfikacji realizacji przez organy ścigania czynności zaleconych do wykonania przez sąd uchylający poprzednio wydane postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania przygotowawczego, tworząc tym samym efektywne narzędzie służące przeciwdziałaniu możliwym do wystąpienia przypadkom niepełnego wykonania przez prokuratora wskazań sądu wydanych na podstawie art. 330 § 1 k.p.k., z drugiej zaś eliminuje ryzyko wystąpienia sytuacji polegających na zbyt pochopnym kierowaniu do sądów skarg substydiarnych w oparciu o szczątkowo zgromadzony materiał dowodowy, którego sanowanie czy też uzupełnienie na etapie postępowania sądowego nie jest możliwe. Innymi słowy, regulacja ta zapobiega powstawaniu negatywnego zjawiska polegającego na nadmiernym wnoszeniu do sądów bezzasadnych substydiarnych aktów oskarżenia oraz stawiania w stan oskarżenia osób oczywiście niewinnych. Poza tym stwarza gwarancję nieangażowania sądów w cykl wykonywania dodatkowych czynności, których przeprowadzenie w celu ustalenia lub wyjaśnienia okoliczności podnoszonych w skardze substydiarnej powinno mieć miejsce już na etapie przedsądowym, jeszcze przed podjęciem decyzji o skierowaniu oskarżenia do sądu.

W tym kontekście można należy wskazać, iż w kwestii substydiarnego aktu oskarżenia Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 19 maja 2015 r. (SK 1/14) konstatował, iż *w dotychczasowych wypowiedziach dotyczących substydiarnego aktu oskarżenia Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ocena konstytucyjności art. 55 § 1 zdanie pierwsze (i art. 330 § 2) k.p.k. musi być dokonywana w kontekście całości uprawnień pokrzywdzonego w zakresie inicjowania postępowania karnego. Zasadniczym instrumentem ochrony praw pokrzywdzonego jest zasada legalizmu powiązana z obowiązkiem starannego wyjaśnienia sprawy przez organy*

*kompetentne do prowadzenia śledztwa lub dochodzenia. Możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia stanowi zaś dodatkowy instrument ochrony interesów pokrzywdzonego, niewchodzący w zakres uprawnień pokrzywdzonego, których zapewnienia wymaga Konstytucja. Ma on zatem uzupełniające znaczenie. [...]*

*Trybunał dostrzegał także sygnalizowane w piśmiennictwie niebezpieczeństwo nadużywania uprawnienia do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia i wykorzystywania go jako instrumentu szykanowania określonych osób. Podnosi się, że ustawodawca celowo przyjął rozwiązania ograniczające swobodę inicjowania postępowania karnego tego rodzaju aktami oskarżenia, traktując ów tryb jako wyjątek od ścigania przestępstw z urzędu. Ma to zapobiec sytuacji, w której prawo oskarżyciela publicznego do dysponowania skargą w sprawach z oskarżenia publicznego stanie się iluzoryczne, a sądy „utoną w powodzi” niemających odpowiednich podstaw faktycznych lub prawnych aktów oskarżenia, wnoszonych przez pokrzywdzonych, zbyt emocjonalnie zaangażowanych w sprawę i niewykazujących obiektywizmu w swoich wystąpieniach (por. J. Grajewski, [w:] Kodeks postępowania karnego, Komentarz, red. J. Grajewski, Warszawa 2010, s. 249).*

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem zawartym w uzasadnieniu projektu, jakoby przyjęte rozwiązania godziły w konstytucyjną zasadę prawa do sądu, określoną w art. 45 Konstytucji RP, poprzez uniemożliwienie wniesienia pokrzywdzonemu subsydiarnego aktu oskarżenia, w sytuacji w której prokurator nadrzędny uchylił zaskarżone postanowienie. Trzeba bowiem zauważyć, że zgodnie z treścią art. 330 § 2 k.p.k. prawo pokrzywdzonego do skargi subsydiarnej jest związane, co wyraźnie wskazał ustawodawca z dwukrotnym wykorzystaniem przez niego uprawnień do zaskarżenia postanowienia o umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, a wówczas zaktualizuje się prawo do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego, oczywiście wtedy, kiedy prokurator nadrzędny wyda postanowienie o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia (art. 55 § 1 k.p.k.), uznając brak podstaw do zainicjowania przed sądem sprawy ściganej z oskarżenia publicznego.

Za pozbawione podstaw należy uznać twierdzenie, iż tego rodzaju rozwiązania mogą być stosowane instrumentalnie przez prokuraturę, w kontekście konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także zadań prokuratury, do której należy czuwanie nad ściganiem przestępstw i ochrona praworządności (art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740, z późn. zm.)). Ewentualne ryzyka dotyczące czasu trwania postępowania

przygotowawczego w kontekście podnoszonym w uzasadnieniu przedłożenia senackiego, mogą skutecznie zostać zniwelowane zarówno przez instrumenty nadzorcze określone w art. 326 k.p.k., jak również instytucję nadzoru służbowego, funkcjonującego w prokuraturze.

Należy wreszcie wspomnieć o rozwiązaniach *ustawy z dnia 17 marca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* (Dz. U. z 2018 r. poz. 74, z późn. zm.), które nie tylko służą dyscyplinowaniu organów prowadzących lub nadzorujących postępowanie przygotowawcze w zakresie terminów tego postępowania, ale również przyznają prawo do określonych sum pieniężnych w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionej zwłoki lub bezczynności.

Trudno także zgodzić się z argumentem podniesionym przez projektodawców, iż obecnie obowiązujące rozwiązanie powoduje zwiększenie kosztów po stronie pokrzywdzonego.

Przeciwnie, wprowadzone nowelą z dnia 19 lipca 2019 r. unormowanie miało na celu doprowadzenie do takiej sytuacji, aby sprawa niezasadnie umorzona lub taka, w której niezasadnie odmówiono wszczęcia postępowania, w wyniku decyzji prokuratora nadrzędnego, mogła w dalszym ciągu toczyć się w trybie publicznoskargowym, tym samym wydatki w takiej sprawie byłyby pokrywane w całości na etapie postępowania przygotowawczego przez Skarb Państwa.

Konsekwentnie również, gdy w przypadku prawidłowego rozstrzygnięcia na etapie postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego pokrzywdzony nie będzie musiał występować z subsydiarnym aktem oskarżenia w celu udowodnienia winy sprawcy przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego i uzyskania wyroku skazującego, pozwalającego choćby na naprawienie szkody wyrządzonej takim przestępstwem, to także nie będzie ponosić z tego tytułu wydatków, chociażby koniecznego zastępstwa procesowego dla sporządzenia subsydiarnego aktu oskarżenia.

*Z wyrazami szacunku,  
z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości*

Marcin Warchoł  
Sekretarz Stanu

*/podpisano elektronicznie/*  
z upoważnienia  
**MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI**  
Marcin Warchoł  
SEKRETARZ STANU