



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DKRM-140 – 149 (9)/14

Warszawa, 29 września 2014 r.

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy - Kodeks
postępowania karnego oraz
niektórych innych ustaw** (druk nr 2540).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Ewa Kopacz

Stanowisko Rządu
do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks
postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 2540)

Wyrokiem z dnia 8 października 2013 r. (sygn. akt K 30/11), Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności:

- art. 81 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu dla oskarżonego, który złożył wniosek w trybie art. 78 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego, z art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz
- art. 78 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu z art. 78 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Wyrok Trybunału oddziaływać będzie nie tylko na obecnie obowiązujący kształt instytucji obrony z urzędu w postępowaniu karnym, ale również na oczekujące na wejście w życie, rozwiązania ustawy z dnia 23 września 2013 r. – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), zwanej dalej *ustawą nowelizującą*, która dokonuje istotnych zmian w tym zakresie. Prawidłowa realizacja wyroku Trybunału wymaga podjęcia przez ustawodawcę interwencji legislacyjnej.

Z tej perspektywy senacki projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*, który ma na celu realizację w/w wyroku Trybunału Konstytucyjnego stanowi cenną inicjatywę i co do zasady zasługuje ona na poparcie. Wprowadza on bowiem prawo do poddania kontroli instancyjnej decyzji sądu o cofnięciu obrońcy z urzędu (art. 78 § 2 k.p.k.) oraz zarządzenia o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu (art. 81 § 1 k.p.k.), a także skorelowane z nimi rozwiązania w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia i *ustawie nowelizującej*.

Nie oznacza to jednak, że nie pojawiają się wątpliwości co do zaproponowanego kształtu rozwiązań szczegółowych, które nie tylko prowadzą do nadmiernego rozbudowania kognicji sądów, wydłużenia czasu trwania postępowań sądowych, ale również w proponowanym kształcie nie przewidują możliwości zaskarżenia decyzji wydanej przez sąd apelacyjny, jako sąd procedujący po raz pierwszy w sprawie oraz zawierają inne wady, których nieusunięcie powodować będzie trudności ze stosowaniem przepisów w praktyce.

Przede wszystkim w/w negatywne skutki są konsekwencją przyjętego przez projektodawców modelu odwoławczego, który zakłada, że decyzje w przedmiocie cofnięcia obrońcy z urzędu będą podlegały kontroli przez sąd wyższej instancji, a więc odpowiednio do sądu okręgowego od postanowień sądu rejonowego oraz do sądu apelacyjnego od postanowień sądu okręgowego. Projektodawcy nie uwzględnili jednak sytuacji, w której to sąd apelacyjny orzekający po raz pierwszy w tym przedmiocie, wyda postanowienie o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu. Oczywiście przypadki takie będą należały do rzadkości, nie mniej projektodawcy winni i tego rodzaju sytuacje przewidywać, a zatem odrębnie uregulować kwestie kontroli instancyjnego tego rodzaju decyzji procesowych. Sąd apelacyjny stanowi najwyższy i zarazem ostatni w hierarchii sądownictwa powszechnego organ sądowy, z reguły powierzana jest mu funkcja kontrolna, w stosunku do sądów niższej instancji, co nie oznacza jednak, że sam nie jest sądem pierwszo instancyjnym w stosunku do wielu decyzji incydentalnych, co wymaga ukształtowania odrębnej ścieżki odwoławczej od jego orzeczeń. Z oczywistych względów Sąd Najwyższy, który jest organem sądowym powołanym do rozpoznawania przede wszystkim nadzwyczajnych środków odwoławczych, bez odrębnego upoważnienia ustawowego, czyli podstawy prawnej, nie może pełnić funkcji kontrolnych w stosunku do orzeczeń sądów apelacyjnych, co wynika wprost z art. 27 k.p.k.

W tym kontekście, zastanowić się jednak również należy, czy konieczne jest wprowadzenie ogólnego trybu zaskarżania tego rodzaju orzeczeń, który uruchamia działania drugiej, wyższej instancji, czyli odpowiednio sądów okręgowych i apelacyjnych. Wydaje się bowiem, że w przypadku tego rozwiązania wystarczającym byłoby wprowadzenie możliwości złożenia zażalenia do innego równorzędnego składu sądu. Tego rodzaju tzw. pozioma kontrola z powodzeniem stosowana jest w przypadkach takich jak w art. 426 § 2 k.p.k., kiedy od

postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego na skutek zażalenia, a także od wydanego w toku postępowania odwoławczego postanowienia o przeprowadzeniu obserwacji, o zastosowaniu środka zapobiegawczego lub nałożeniu kary porządkowej przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego. Wydaje się, że cofnięcie wyznaczenia obrońcy stanowi decyzję o porównywalnej randze i wystarczające byłoby wprowadzenie tzw. poziomej kontroli instancyjnej w takim przypadku. Podobne rozwiązanie, winno być również wprowadzone w przypadku rozwiązania zaproponowanego w nowelizowanym art. 81 § 1 k.p.k., czyli odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu. I w tym wypadku można byłoby przyjąć za wzór rozwiązanie z art. 337 § 2 k.p.k., które przewiduje możliwość zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu do sądu właściwego do rozpoznania sprawy. Podkreślić trzeba również, że zaprojektowany przez Senat RP model kontroli decyzji w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu niewątpliwie wpłynie na wydłużenie czasu trwania postępowań karnych, także ze względu na konieczność przekazywania dokumentacji do innego sądu. Tego rodzaju model rodzić będzie również zwiększone koszty, wynikające chociażby z konieczności transportowania lub przesyłania akt.

Konsekwentnie także, zaproponowana zmiana brzmienia art. 78 § 2 k.p.k. poprzez jego stosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenie (art. 2 projektu) oddziaływać będzie na system kontroli decyzji o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu w tego rodzaju postępowaniach, a co za tym idzie aktualne pozostają wątpliwości co do potrzeby uruchamiania działań w kwestiach incydentalnych odpowiednio sądów okręgowych i apelacyjnych w drobnych sprawach wykroczeniowych.

Również w pełni aprobująco można byłoby się odnieść do wprowadzenia zmiany zawartej w art. 2 projektu senackiego, która statuuje także uprawnienie do zaskarżenia zarządzenia o odmowie wyznaczenia obrońcy w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. To jednak należałoby poczynić z tym jednym zastrzeżeniem, że wystarczająca byłaby kontrola pozioma – sądu właściwego do rozpoznania sprawy. Proponowana przez Senat RP konstrukcja przepisu wprowadza natomiast wyłączną kompetencję sądu odwoławczego do rozpoznania tego zażalenia.

Podkreślić przy tym należy, że Trybunał Konstytucyjny swoim wyrokiem nie zobowiązał ustawodawcy do wdrożenia konkretnego modelu kontroli tego rodzaju decyzji, pozostawiając parlamentowi w tym zakresie swobodę wykreowania odpowiedniej instytucji. Propozycja Rządu czyni zadość wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego, który w tym wyroku stwierdził, iż *„przesądając o konieczności stworzenia mechanizmu zaskarżalności rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k., Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w tym miejscu o tym, jaki model ich weryfikacji należy zastosować. W tym kontekście aktualny pozostaje pogląd przyjęty w orzecznictwie Trybunału, że „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu...”* (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. (sygn. akt K 30/11))

Nie można również nie zauważyć, że język projektu senackiego nie tylko nie koreluje z aktualnym językiem tekstu normatywnego Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz *ustawy nowelizującej*, ale również prowadzi do niespójności w brzmieniu Kodeksu postępowania karnego po wejściu w życie *ustawy nowelizującej*. Wówczas to pojawią się dwa odrębne sformułowania co do prawa zaskarżenia decyzji procesowych, z art. 78 § 2 k.p.k. (*na postanowienie o cofnięciu obrońcy przysługuje zażalenie*) oraz z art. art. 81 § 1 k.p.k. (*odmowa wyznaczenia obrońcy z urzędu podlega zaskarżeniu*). W obecnym stanie prawnym nie funkcjonuje takie sformułowanie jak *podleganie zaskarżeniu*. Ustawodawca bowiem co do zasady wskazuje zakres zaskarżenia, określając także formę decyzji, na którą przysługuje zażalenie, a zatem prawidłowo należałoby się posłużyć w przypadku zmian *ustawy nowelizującej* sformułowaniem:

- w art. 80a § 3 k.p.k. i w art. 81 § 1 k.p.k. – *Na odmowę wyznaczenia obrońcy przysługuje zażalenie. Przepis art. 93a § 3 stosuje się.*

- w art. 23 § 1 k.p.s.w. – *Na odmowę wyznaczenia obrońcy przysługuje zażalenie. Przepis art. 103 § 3a stosuje się.*

Zastrzeżenie co do stosowania przepisu art. 93a § 3 k.p.k. i art. 103 § 3a k.p.s.w, jest jak się wydaje niezbędne, gdyż *ustawa nowelizująca* przewiduje co do zasady odrębny tryb zaskarżania postanowień i zarządzeń referendarskich, polegających na wniesieniu sprzeciwu od tych decyzji. Na skutek wniesienia sprzeciwu decyzja referendarza traci moc i sprawa podlega rozpoznaniu przez prezesa sądu lub przez sąd. Tym samym istnieją skuteczne mechanizmy eliminujące ewentualne wadliwe decyzje referendarskie, także w przedmiocie wyznaczenia obrońcy z urzędu. Brak odwołania się do tego przepisu mógłby rodzić wątpliwości co do rodzaju środka zaskarżenia przysługującego stronom od decyzji o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu, wydanej przez referendarza sądowego.

Niefortunne wydaje się również sformułowanie zawarte w art. 1 pkt 2, art. 2 oraz art. 3 pkt 1 lit. b oraz art. 3 pkt 2 dotyczące pozostawienia bez rozpoznania ponownego wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu, w przypadku tzw. prawa ubogich, o ile wniosek będzie oparty na tych samych okolicznościach. Jak się wydaje w tego rodzaju przypadkach zawsze występuje ta sama okoliczność uzasadniająca złożenie wniosku, czyli sytuacja majątkowa i osobista oskarżonego, z tym, że mogą zmieniać się lub pozostawać bez zmian podstawy faktyczne, na których wnioskodawca opiera swój wniosek o wyznaczenie obrońcy z urzędu. Podobne sformułowanie funkcjonuje już na poziomie art. 6 § 3 pkt 1 k.k.w. i projektodawcy ewentualnie powinni odwołać się do jego brzmienia.

Marginalnie należy się zastanowić nad ewentualnym poszerzeniem inicjatywy legislacyjnej w zakresie umożliwienia wprowadzenia kontroli odwoławczej decyzji o odmowie wyznaczenia pełnomocnika lub o cofnięciu jego wyznaczenia.

Reasumując, stwierdzić należy, że senacka propozycja legislacyjna niewątpliwie zasługuje co do zasady na poparcie i skierowanie do dalszych prac legislacyjnych, z zastrzeżeniem jednak potrzeby pogłębionej analizy, co do rozwiązań szczegółowych, przede wszystkim w zakresie modelu kontroli decyzji w przedmiocie obrony z urzędu. Podkreślić bowiem należy, że zaprojektowany przez Senat model kontroli decyzji w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu jest niewątpliwie bardziej kosztogenny

i prowadzić będzie do istotnego wzrostu obciążeń dla budżetu państwa, niż prezentowany w stanowisku Rządu.