



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 12 czerwca 2014 r.

Druk nr 667

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Piotr Zientarski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

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. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.¹⁾) w art. 426 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Od postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego na skutek zażalenia, a także od wydanego w toku postępowania odwoławczego postanowienia o przeprowadzeniu obserwacji, zastosowaniu środka zapobiegawczego, nałożeniu kary porządkowej lub zwrocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, o których po raz pierwszy orzekał sąd odwoławczy, przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 50, poz. 580, Nr 62, poz. 717, Nr 73, poz. 852 i Nr 93, poz. 1027, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 106, poz. 1149, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2003 r. Nr 17, poz. 155, Nr 111, poz. 1061 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 51, poz. 514, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889, Nr 240, poz. 2405 i Nr 264, poz. 2641, z 2005 r. Nr 10, poz. 70, Nr 48, poz. 461, Nr 77, poz. 680, Nr 96, poz. 821, Nr 141, poz. 1181, Nr 143, poz. 1203, Nr 163, poz. 1363, Nr 169, poz. 1416 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 15, poz. 118, Nr 66, poz. 467, Nr 95, poz. 659, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 141, poz. 1009 i 1013, Nr 167, poz. 1192 i Nr 226, poz. 1647 i 1648, z 2007 r. Nr 20, poz. 116, Nr 64, poz. 432, Nr 80, poz. 539, Nr 89, poz. 589, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 123, poz. 849 i Nr 128, poz. 903, z 2008 r. Nr 27, poz. 162, Nr 100, poz. 648, Nr 107, poz. 686, Nr 123, poz. 802, Nr 182, poz. 1133, Nr 208, poz. 1308, Nr 214, poz. 1344, Nr 225, poz. 1485, Nr 234, poz. 1571 i Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 20, poz. 104, Nr 28, poz. 171, Nr 68, poz. 585, Nr 85, poz. 716, Nr 127, poz. 1051, Nr 144, poz. 1178, Nr 168, poz. 1323, Nr 178, poz. 1375, Nr 190, poz. 1474 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 7, poz. 46, Nr 98, poz. 626, Nr 106, poz. 669, Nr 122, poz. 826, Nr 125, poz. 842, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 48, poz. 245 i 246, Nr 53, poz. 273, Nr 112, poz. 654, Nr 117, poz. 678, Nr 142, poz. 829, Nr 191, poz. 1135, Nr 217, poz. 1280, Nr 240, poz. 1430, 1431 i 1438 i Nr 279, poz. 1645, z 2012 r. poz. 886, 1091, 1101, 1327, 1426, 1447 i 1529, z 2013 r. poz. 480, 765, 849, 1262, 1247, 1282 i 1436 oraz z 2014 r. poz. 85 i 384.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt SK 33/12), stwierdzającego niezgodność art. 426 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.; dalej jako: k.p.k.) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Sentencja rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. poz. 1436 (data publikacji: 4 grudnia 2013 r.). Wyrok wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 8A, poz. 124.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał orzekł, że art. 426 § 2 k.p.k., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246; dalej jako ustawa zmieniająca), w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. do 22 marca 2011 r., art 426 § 1 k.p.k. stanowił, co następuje: „Od orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy na skutek odwołania nie przysługuje środek odwoławczy.” Z kolei poddany kognicji Trybunału Konstytucyjnego art. 426 § 2 k.p.k. przewidywał, że od innych orzeczeń sądu odwoławczego oraz od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy nie przysługuje środek odwoławczy, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Ten ostatni przepis znalazł zastosowanie w sprawie skarżącej, która w postępowaniu zainicjowanym zażaleniem na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, została ustanowiona pełnomocnikiem pokrzywdzonej. Mianowicie: sąd rozpatrujący przedmiotowe zażalenie, działając jako sąd odwoławczy, orzekł także o należnym skarżącej wynagrodzeniu z tytułu nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata (art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k.). Na to postanowienie skarżąca wniosła zażalenie, w którym zakwestionowała wysokość przyznanej jej kwoty, niemniej sąd wyższej

instancji pozostawił zażalenie bez rozpoznania, uznając je za niedopuszczalne w świetle art. 426 § 2 k.p.k. Ponieważ skarżąca wywiodła środek odwoławczy również od tego ostatniego postanowienia, właściwy sąd ponownie orzekł, że „zażalenie wniesione na rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu za pomoc prawną udzieloną z urzędu w postępowaniu odwoławczym, zawarte w orzeczeniu sądu odwoławczego, stanowi środek odwoławczy «niedopuszczalny z mocy ustawy» w rozumieniu art. 429 § 1 k.p.k. i jako taki nie podlega rozpoznaniu przez żaden sąd”.

Dokonując oceny zaskarżonego przepisu z punktu widzenia wzorców powołanych w skardze konstytucyjnej, Trybunał podtrzymał wcześniejsze stanowisko, przedstawione m.in. w wyroku z dnia 30 października 2012 r. (sygn. akt SK 20/11), że orzekanie w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest „sprawą”, a tym samym objęte jest gwarancjami płynącymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wydając postanowienie w tym zakresie, sąd rozstrzyga niewątpliwie o konstytucyjnych prawach jednostki, ściślej: o prawach majątkowych pełnomocnika z urzędu (art. 64 Konstytucji). Prawa te stanowią ekonomiczny ekwiwalent za wykonaną pracę, a ich kształt musi być określony na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawa, w szczególności ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 461). Powyższej oceny nie zmienia okoliczność, że rozstrzygnięcie o kosztach pomocy prawnej świadczonej z urzędu ma charakter akcesoryjny w stosunku do głównego nurtu postępowania (w tym wypadku karnego). Konstytucyjne pojęcie „sprawy” jest bowiem kategorią autonomiczną, tzn. obejmuje zarówno zasadniczy przedmiot procesu, jak i kwestie incydentalne, jeżeli związane są z możliwą ingerencją w sferę podstawowych praw i wolności chronionych na poziomie Konstytucji.

Odnosząc się natomiast do drugiego ze wskazanych wzorców, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zasada zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest absolutna. Ustrojodawca dopuścił wprost wprowadzenie od niej wyjątków, pod warunkiem że będzie miało to miejsce w ustawie (art. 78 zdanie drugie Konstytucji). Jednak wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą doprowadzić do naruszenia innych norm o randze konstytucyjnej. Nie mogą także powodować przekreślenia samej zasady ogólnej. Odstępstwo

od zasady wyrażonej w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji powinno być więc podyktowane szczególnymi względami uzasadniającymi pozbawienie strony środka odwoławczego. Innymi słowy, ocena dopuszczalności omawianych wyjątków musi być przeprowadzana każdorazowo, zaś punktem odniesienia winna być zasada proporcjonalności wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji, która to obliguje ustawodawcę do równoczesnego spełnienia trzech przesłanek: niezbędności, przydatności i zbilansowania.

Trybunał podkreślił, że w badanej sprawie nie sposób doszukać się usprawiedliwionych powodów, dla których prawa majątkowe adwokata udzielającego pomocy prawnej z urzędu, miałyby zostać wyłączone z zakresu ochrony gwarantowanej przez art. 64 ust. 2 Konstytucji, a przez to konsekwentnie – z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw jednostki. Po pierwsze, wyłączenie prawa pełnomocnika z urzędu do zaskarżenia orzeczenia sądu w sprawie przysługującego mu wynagrodzenia (czyli kosztów nieopłaconej pomocy prawnej) nie ma żadnego wpływu na bieg sprawy podstawowej, w ramach której ów pełnomocnik został wyznaczony do reprezentowania interesów innego podmiotu, zwłaszcza że na tym etapie postępowania kwestia odpowiedzialności karnej jest już zazwyczaj prawomocnie rozstrzygnięta. Po drugie, stosunek prawny łączący pełnomocnika z urzędu ze Skarbem Państwa ma co prawda szczególny charakter, bo jest związany z publicznoprawnym obowiązkiem adwokatów, niemniej wynagrodzenie z tego tytułu – jak to podniesiono wyżej – jest chronionym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Sposób powstania tego prawa nie ma żadnego znaczenia dla procedury sądowego jego dochodzenia, w tym dla zaskarżalności orzeczeń pierwszoinstancyjnych. Po trzecie, wynikające z art. 426 § 2 k.p.k. pozbawienie pełnomocnika możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie dotyczące kosztów należy traktować jako niezamierzone pominięcie legislacyjne, którego źródłem jest traktowanie w przepisach k.p.k. sądu sprawującego kontrolę nad postępowaniem przygotowawczym każdorazowo jako sądu odwoławczego, nawet jeżeli rozstrzyga jakieś kwestie po raz pierwszy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca nie dostrzegł tutaj szczególnej konfiguracji procesowej, w której jeden sąd działa jako odwoławczy w sprawie podstawowej, a zarazem – w pierwszej instancji rozstrzyga odrębną sprawę, jedynie pośrednio związaną z tą pierwszą. Jakkolwiek ustawa zasadnicza nie wymaga przyznania prawa do odwołania się do wyższej instancji od rozstrzygnięć wydanych na skutek odwołania, a co za tym idzie – nie kreuje prawa strony postępowania drugoinstancyjnego do kolejnej już weryfikacji zapadłego rozstrzygnięcia, to nie można też postawić tezy, że każde

orzeczenie sądu formalnie (ustrojowo) odwoławczego jest automatycznie rozstrzygnięciem wydanym w drugiej instancji, w sensie konstytucyjnym.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Wypowiedź Trybunału, mimo że odnosiła się do art. 426 § 2 k.p.k. w brzmieniu sprzed 22 marca 2011 r., pozostaje aktualna w obowiązującym stanie prawnym. Wraz bowiem z wejściem w życie ustawy zmieniającej (*notabene* uchwalonej w celu realizacji postulatów zgłoszonych przez sąd konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt S 7/09) zarówno art. 426 § 1 k.p.k., jak i § 2 tego artykułu uzyskały nowe brzmienie, które jednak wciąż nie czyni zadość standardom z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji w kontekście zaskarżalności postanowień, o których mowa w art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k., wydanych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy.

Jak przewiduje art. 426 § 1 k.p.k., od orzeczeń sądu odwoławczego oraz od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy nie przysługuje środek odwoławczy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Natomiast stosownie do art. 426 § 2 k.p.k., 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. Również ustawa nowelizująca procedurę karną, która obecnie jest w okresie *vacatio legis*, tzn. ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), nie wprowadzi w tym zakresie żadnych zmian. Z dniem 1 lipca 2015 r. modyfikacji ulegnie jedynie brzmienie wspomnianego art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k., a to w związku z przyjęciem, że obrońcą może być nie tylko adwokat, ale także radca prawny.

Konieczna jest zatem ingerencja ustawodawcy. Proponuje się, by realizacja wskazań Trybunału polegała na dodaniu do katalogu postanowień sądu odwoławczego podlegających weryfikacji w instancji poziomej (art. 426 § 2 k.p.k.) jeszcze jednej kategorii rozstrzygnięć – postanowień dotyczących kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, o których po raz pierwszy orzekał sąd odwoławczy. Taka ogólna formuła będzie miała ten walor, że po wejściu w życie przywołanej już ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw prawo do wniesienia zażalenia będą mieli nie tylko adwokaci, ale też radcowie prawni udzielający pomocy

prawnej z urzędu. Z kolei za skorzystaniem z samej instytucji zażalenia, które wyjątkowo nie ma charakteru środka dewolutywnego, przemawiają w istocie te same argumenty, które przyświecały wprowadzeniu instancji poziomej w przypadku 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. Za najważniejsze z nich można zaś uznać nade wszystko dążenie do zapewnienia rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (co skądinąd gwarantuje art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz ideę nieangażowania Sądu Najwyższego (jako najwyższej instancji sądowej w kraju) w rozstrzygnięcie kwestii, które nie są pochodnymi skomplikowanych zagadnień prawnych, wątpliwości wykładniczych tudzież jako takie nie wpisują się w rozbieżności orzecznicze, występujące między poszczególnymi sądami powszechnymi. Opisywane rozwiązanie odzwierciedla ponadto tendencję, która znalazła już wraz w art. 394² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), a więc przepisie zmienionym w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., o którym była już mowa powyżej.

Projektowane zmiany będą miały równocześnie odpowiednie skutki na gruncie procedury wykroczeniowej oraz w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, gdyż przepisy art. 109 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.) oraz art. 113 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.) nakazują odpowiednie stosowanie art. 426 bądź ogólnie – przepisów k.p.k.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt przewiduje objęcie gwarancją zaskarżalności tej kategorii postanowień, której dotyczyły rozważania Trybunału w sprawie SK 33/12. Wobec tego skutkiem prawnym proponowanej nowelizacji procedury karnej będzie zastąpienie regulacji, które nie spełniają wymogów konstytucyjnych, takimi, które w pełni czynią zadość standardom płynącym z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Projektowana ustawa może mieć też wpływ na sferę stosunków społecznych. Mimo iż trudno jest wykazać istnienie związku między mechanizmami chroniącymi prawa majątkowe profesjonalnych pełnomocników w zakresie przysługujących im kosztów pomocy prawnej

udzielonej z urzędu a jakością ich usług, można przyjąć, iż wyższy poziom gwarancji w tej dziedzinie powinien sprzyjać również odpowiednio rzetelnemu wypełnianiu obowiązków nakładanych na tychże pełnomocników na podstawie stosownych przepisów k.p.k. To zaś służyć będzie niewątpliwie wymiarowi sprawiedliwości oraz skutecznej realizacji prawa do obrony poręczonego przez art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Proponowana nowelizacja może przyczynić się do wzrostu wydatków budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne”, jednak precyzyjne określenie skali tego wzrostu nie jest możliwe z uwagi na to, że ostatecznie decydująca w tej mierze będzie liczba rozstrzygnięć odnoszących się do kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, wydanych przez sądy odwoławcze, które następnie zostaną zaskarżone przez uprawnione podmioty. Niemniej można założyć, że ewentualne wydatki z tego tytułu nie będą znaczne i znajdą pokrycie w zaplanowanych środkach budżetowych.

Wejście w życie rozwiązań zawartych w projekcie nie wpłynie natomiast na wydatki innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana brzmienia art. 426 § 2 k.p.k. nie będzie miała także skutków w sferze związanej z funkcjonowaniem przedsiębiorstw.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.