



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.90.2020.ML

Warszawa, 2 grudnia 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 580).

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

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 580)

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 580) obejmuje zmiany w zakresie trybu zaskarżania postanowień o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego i zakłada wyeliminowanie możliwości złożenia zażalenia do prokuratora nadrzędnego na powtórne postanowienie kończące postępowanie przygotowawcze, wydane ponownie po uprzednim rozpoznaniu środka zaskarżenia przez sąd.

Zdaniem projektodawców tego rodzaju rozwiązanie przyczyni się do skrócenia drogi do wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia, gdyż w obowiązującym stanie prawnym, jeżeli prokurator ponownie wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu, postanowienie to winno zostać jeszcze zaskarżone do prokuratora nadrzędnego. Dopiero w przypadku wydania przez prokuratora nadrzędnego postanowienia o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora podległego, zaktualizuje się prawo pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Z uzasadnienia projektu wynika także, że obowiązujące obecnie rozwiązania generują dodatkowe koszty po stronie pokrzywdzonego, jak również istnieje ryzyko ich instrumentalnego wykorzystania w celu uniemożliwienia pokrzywdzonemu wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

W tym kontekście zauważyć należy, że obecne brzmienie art. 330 § 2 k.p.k. i art. 55 § 1 k.p.k., objęte projektem senackim, 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. Przyjęte tą nowelizacją rozwiązania stanowią swoistego rodzaju powrót do modelu trybu zaskarżania postanowień kończących postępowanie przygotowawcze obowiązującego 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 subsydiarnemu.

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 subsydiarnych w oparciu o szczątkowo zgromadzony materiał dowodowy, którego sanowanie czy też uzupełnienie na etapie postępowania sądowego nie jest możliwe.

Projektodawcy w uzasadnieniu projektu zdają się sugerować także, że przyjęte obecnie rozwiązania mogą godzić 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 uchyli zaskarżone postanowienie. W tym kontekście należy jednak wskazać, że w kwestii subsydiarnego aktu oskarżenia Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 19 maja 2015 r. (SK 1/14) skonstatował, że *w dotychczasowych wypowiedziach dotyczących subsydiarnego 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. [...]*

Z uzasadnienia projektu wynika również, że obowiązujące obecnie rozwiązania mogą być stosowane instrumentalnie przez prokuraturę, z czym nie można się zgodzić 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 okresu 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. 75, 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 beczynności.

Trudno także zgodzić się z argumentem podniesionym przez projektodawców, że obecnie obowiązujące rozwiązanie powoduje zwiększenie kosztów po stronie pokrzywdzonego. Przeciwnie, wprowadzone w 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 nadzrędnego, 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.

Końcowo wskazać także należy, że projektowane przepisy nawiązują do uprzednio obowiązujących rozwiązań, ale projekt zawiera również przepisy końcowe i przejściowe, które mogą rodzić wątpliwości co do ich ewentualnego stosowania. W szczególności chodzi

o art. 2 ust. 3 projektu, zgodnie z którym strona, która na podstawie dotychczasowych przepisów zaskarżyła ponowne postanowienie o umorzeniu postępowania lub o odmowie jego wszczęcia do prokuratora nadzrędnego, ma prawo w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wnieść subsydiarny akt oskarżenia. Rozwiązanie tego rodzaju może w określonych stanach faktycznych prowadzić do sytuacji, że zostanie wniesiony subsydiarny akt oskarżenia przez pokrzywdzonego, niezależnie od rezultatów toczącego się i niezakończonego postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, gdy prokurator nadzrędný w następstwie wniesionego zażalenia uchylił postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego.

Reasumując, Rada Ministrów nie rekomenduje przyjęcia rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (nr druku 580).