



Warszawa, dnia 10 grudnia 2009 r.

Do druku nr 2425

DL-P-I-0701-12/09

SEKRETARIAT SZEFA KS
WPLYNEŁO

dnia 11.12.2009 200 r.

.....
(podpis)

Pan Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze.

W nawiązaniu do pisma Nr PS-155/09 z dnia 10 września 2009 r., uprzejmie przedstawiam przygotowaną zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008, Nr 7, poz. 39, ze zm.), opinię o *poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego* (druk sejmowy nr 2425).

Poselski projekt nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, jak wynika z jego uzasadnienia, ma stanowić odpowiedź na postulaty organizacji pozarządowych dotyczące poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia i umorzeniu postępowania przygotowawczego, zwłaszcza w sprawach dotyczących nieprawidłowości i nadużyć w instytucjach publicznych. W opinii projektodawców w tego rodzaju sprawach, jeżeli prokurator odmówi wszczęcia bądź umorzy postępowanie przygotowawcze, nie ma podmiotu, który byłby zainteresowany i jednocześnie uprawniony do złożenia zażalenia, a tym samym poddania decyzji prokuratora kontroli sądowej.

W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 306 § 1 k.p.k., do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego uprawnieni są pokrzywdzeni oraz instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, która

zawiadomiła o przestępstwie. Na postanowienie o umorzeniu postępowania, zażalenie przysługuje natomiast wyłącznie stronom.

W ocenie projektodawców, tak wąskie ujęcie katalogu uprawnionych do złożenia zażalenia na decyzje o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego istotnie przekłada się na skuteczność państwa w zwalczaniu nadużyć w instytucjach publicznych, zaś aktualny stan prawny ogranicza możliwości weryfikowania decyzji organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze i zwalczania nadużyć w takich instytucjach.

Z powyższych względów projektodawcy zaproponowali rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia i umorzenie postępowania przygotowawczego. Projekt poselski przewiduje wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego nowego przepisu, oznaczonego jako art. 306 § 1a, stanowiącego, że w sprawach o przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 222-231 Kodeksu karnego, w sprawach o przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, o których mowa w art. 270-277 Kodeksu karnego, w sprawach przeciwko mieniu, o których mowa w art. 278-295 Kodeksu karnego oraz w sprawach o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, o których mowa w art. 296-309 Kodeksu karnego, prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub jego umorzeniu ma przysługiwać także osobom, które przestępstwo ujawniły lub wystąpiły o wszczęcie postępowania. Równocześnie, poprzez odesłanie do zdania drugiego przepisu art. 306 § 1 k.p.k. przyznaje się tym osobom prawo przejrzenia akt postępowania oraz – poprzez nowelizację art. 306 § 3 k.p.k. – prawo do złożenia zażalenia na bezczynność organu procesowego.

Odnosząc się do zawartych w poselskim projekcie rozwiązań należy stwierdzić, że wynikające z obowiązującego stanu prawnego ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego jest rozwiązaniem racjonalnym, a próba rozszerzenia uprawnień procesowych w tym zakresie o kolejne podmioty, działające w interesie naruszonego porządku prawnego i osoby, inne niż pokrzywdzony, jest sprzeczna z przepisem art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k., artykułującym jeden z celów

postępowania karnego, którym jest uwzględnienie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego. W polskim procesie karnym obowiązuje zasada skargowości. W sprawach z oskarżenia publicznego skargą jest akt oskarżenia skierowany przez prokuratora lub inny uprawniony z mocy ustawy organ państwowy. W szczególnych przypadkach, przewidzianych w art. 55 § 1 k.p.k., akt oskarżenia w sprawie z oskarżenia publicznego może wnieść pokrzywdzony (tzw. oskarżenie subsydiarne).

Nadmiernie rozbudowany krąg podmiotów uprawnionych do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania wydłuża czas do ostatecznego rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania, a tym samym wstrzymuje pokrzywdzonego, który spełnia przesłanki i chce wnieść subsydiarny akt oskarżenia.

Należy przy tym pamiętać, że w sytuacji, gdy w postępowaniu karnym w stadium *in rem* występuje pokrzywdzony, należy wąsko kształtować uprawnienia podmiotów wymienionych w art. 305 § 4 k.p.k., gdyż ich interesy mogą stać w sprzeczności z podlegającymi ochronie, na mocy powołanego powyżej przepisu, interesami pokrzywdzonego.

W sytuacji, gdy postępowanie przygotowawcze przeistoczone zostało w stadium *ad personam* nadmierne rozbudowanie kręgu osób uprawnionych do zaskarżenia postanowienia o umorzeniu postępowania, może naruszać także prawnie chronione interesy podejrzanego, w szczególności prawo do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie.

Poważne zastrzeżenia budzi również katalog przestępstw, co do których miałyby nastąpić, zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w projekcie poselskim, rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżania decyzji o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego. Nie do końca jest jasne, jakimi kryteriami kierowali się w tym zakresie autorzy projektu. W projekcie nie wykazano bowiem, jaki związek z podanym w uzasadnieniu *ratio legis* proponowanych rozwiązań ma zaliczenie do proponowanego katalogu takich przestępstw, jak np. posługiwanie się dokumentem stwierdzającym tożsamość innej osoby (art. 275 § 1 k.k.), niszczenie, uszkodzenie, usuwanie, przesuwanie lub czynienie niewidocznymi znaków granicznych (art. 277 k.k.), kradzież z włamaniem (art. 279

k.k.), rozbój (art. 280 k.k.), zabór pojazdu w celu krótkotrwałego użycia (art. 289 k.k.), kradzież leśna (art. 290 k.k.), czy też czynna napaść na funkcjonariusza publicznego (art. 223 k.k.).

Należy przy tym pamiętać, że jeżeli projektodawca zamierza rozszerzyć uprawnienia procesowe osób, które przestępstwo ujawniły lub wystąpiły o wszczęcie postępowania przygotowawczego, to szczegółowego uzasadnienia wymaga powód ograniczenia zaskarżalności decyzji procesowych tylko do pewnych kategorii przestępstw, z pominięciem pozostałych, oraz przyjęte w tym zakresie kryterium. Na tym tle może bowiem powstać wątpliwość co do konstytucyjności przedstawionych w projekcie rozwiązań, w zakresie realizacji zasady równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

Dokonując oceny projektu należy mieć na uwadze okoliczność, że w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego to właśnie prokurator jest organem uprawnionym do oceny, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania przygotowawczego, i równocześnie zobowiązany do jego wszczęcia, zgodnie z określoną w art. 10 k.p.k. zasadą legalizmu, w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, a także do skierowania do sądu aktu oskarżenia albo podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.) zadaniem prokuratury, a zatem każdego prokuratora jest strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw. Struktura prokuratury jest oparta na hierarchicznym podporządkowaniu prokuratora prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu, a działania procesowe prokuratora podlegają nadzorowi służbowemu zarówno w jednostce organizacyjnej prokuratury, w której pełni on czynności, jak i jednostce wyższego stopnia. Oczywiście zdarzyć się może, że podjęta w konkretnej sprawie ocena prokuratora, a tym samym decyzja wydana na jej podstawie, są błędne. W takich sytuacjach podmioty składające zawiadomienie o przestępstwie, które nie posiadają statusu pokrzywdzonego, mogą jednak korzystać (i jak pokazuje praktyka – niejednokrotnie korzystają) z mechanizmów uruchomienia kontroli służbowej w ramach struktury prokuratury, aż do jej najwyższego stopnia.

Zasada hierarchicznego podporządkowania prokuratora prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu zostaje utrzymana również po nowelizacji ustawy o prokuraturze przewidującej rozdzielenie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W stanie prawnym po nowelizacji, prokurator bezpośrednio przełożony nadal będzie decydował o uchyleniu lub zmianie decyzji prokuratora podległego przed jej doręczeniem stronom, a prokurator przełożony może przejąć sprawę prowadzoną przez prokuratora podległego lub powierzyć jej prowadzenie innemu prokuratorowi. Celem tych regulacji jest zagwarantowanie prawidłowego realizowania zasady legalizmu w postępowaniu karnym.

Należy również wyraźnie zaznaczyć, że cel, który przyświeca autorom projektu (podniesienie skuteczności zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych), może być w pełni realizowany na podstawie obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw.

Ustawodawca określając zasady kontroli nad działalnością instytucji publicznych położył akcent na kontrolę instytucjonalną (m.in. regionalne izby obrachunkowe - zgodnie z *ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych* – są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych). Konsekwencją przyjęcia tego modelu jest wyposażenie państwowych organów kontroli w uprawnienia przewidziane w art. 49 § 4 k.p.k., przyznającym tym organom – w sytuacji niedziałania organu pokrzywdzonej instytucji. – prawa pokrzywdzonego

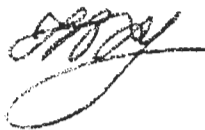
Sytuacje opisane w uzasadnieniu projektu „*rodzące w mieszkańcach gminy czy pracownikach instytucji publicznych rozgoryczenie i poczucie bezkarności*” mogą mieć, i zapewne mają miejsce. Drogą do wyeliminowania takich sytuacji nie może być jednak wyłącznie ściganie karne. Zwrócić należy uwagę, że mieszkańcy gminy mają wpływ na wybór jej władz oraz rozliczenie ich działalności publicznej. Natomiast podkreślenia wymaga, że przyjęcie rozwiązania proponowanego w projektowanej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego spowoduje realne niebezpieczeństwo wykorzystywania instytucji zażalenia na odmowę wszczęcia

postępowania lub jego umorzenie przez tzw. „pieniaczy” oraz osoby korzystające z proponowanych uprawnień dla celów instrumentalnych.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zastrzeżenia budzi użycie w przedstawionym projekcie, w dodanym § 1 a art. 306 k.p.k. pojęcia osoby, „która ujawniła przestępstwo” lub która „wystąpiła o wszczęcie postępowania”, gdyż wydaje się, że nie są one tożsame z obowiązującym pojęciem osoby, „która zawiadomiła o popełnieniu przestępstwa” (art. art. 303, 304, 304 a, 305 § 1, 307 i inne k.p.k.). Określenie więc osoby, która ujawniła przestępstwo jest nieostre, i może nasuwać poważne problemy interpretacyjne. Wątpliwości dotyczą również określenia osoby, która wystąpiła o wszczęcie postępowania, o ile wystąpienie takie miałoby przybrać inną postać niż złożenie zawiadomienia o przestępstwie. Wątpliwości te z pewnością negatywnie przełożyłyby się na realizację przyznawanego przez projekt poselski tym osobom prawa do wnoszenia zażaleń na postanowienia prokuratora.

Należy przy tym zaznaczyć, że prawo procesowe nie powinno przyznawać określonych uprawnień określonej osobie tylko z tej racji, że ujawniła ona przestępstwo. *Ujawnienie przestępstwa* jest czynnością niedookreśloną (może nastąpić np. w publikacji prasowej), która nie pozostaje w bezpośrednim związku z inicjacją postępowania przygotowawczego albo czynności sprawdzających. Proponowana nowelizacja mogłaby skutkować przyznaniem legitymacji do zaskarżania istotnych decyzji procesowych w toku postępowania karnego niepoliczalnej grupie osób. Jest to więc tym samym propozycja niosąca za sobą niebezpieczeństwo wydłużenia postępowań karnych, niezasadnego wzrostu liczby zaskarżonych postanowień oraz zwiększenia obciążenia sądów sprawujących nadzór nad postępowaniem przygotowawczym.

Z wyrazami szacunku:



Krzysztof Kwiatkowski

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 14 grudnia 2009 r.

Cena 0,30 zł + 22% VAT

