



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-174(5)/09

Warszawa, 16 marca 2010 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy – Kodeks
postępowania karnego (druk nr 2425).**

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

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego
(druk sejmowy nr 2425)

Projekt ustawy *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego* zawiera propozycję nowelizacji przepisów dotyczących prawa do składania środków odwoławczych w toku postępowania przygotowawczego.

Zaproponowana w art. 1 pkt 1a i 1b projektu zmiana dotyczy nowelizacji art. 306 k.p.k. i zakłada przyznanie prawa do zaskarżania postanowień o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu śledztwa także osobom, które przestępstwo ujawniły lub wystąpiły o wszczęcie postępowania. Uprawnienie do zaskarżania postanowień projekt wprowadza w proponowanym przepisie art. 306 § 1 a i przysługiwałoby ono w sprawach o następujące przestępstwa:

- przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, o których jest mowa w art. 222-231 Kodeksu karnego,
- przeciwko wiarygodności dokumentów, o których jest mowa w art. 270-277 Kodeksu karnego,
- przeciwko mieniu, o których jest mowa w art. 278-295 Kodeksu karnego,
- przeciwko obrotowi gospodarczemu, o których jest mowa w art. 296-309 Kodeksu karnego.

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.

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. Natomiast na postanowienie o umorzeniu postępowania, zażalenie przysługuje wyłącznie stronom.

W ocenie projektodawców, tak wąskie ujęcie katalogu uprawnionych do złożenia zażalenia na decyzję 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.

Próba rozszerzenia uprawnień procesowych kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego 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.

Ponadto 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.

W kontekście możliwości naruszenia interesów uczestników postępowania przygotowawczego, przede wszystkim pokrzywdzonego i podejrzanego oraz znacznego wydłużenia czasu jego trwania należy ocenić przyznanie osobom, o których mowa w proponowanym art. 306 § 1a k.p.k., a więc bliżej nieokreślonej grupie osób, prawa do wglądu w akta postępowania przygotowawczego.

Skutkiem proponowanego rozwiązania będzie miała miejsce ingerencja w bieg postępowań przygotowawczych prowadzonych w sprawach o przestępstwa godzące w indywidualny przedmiot ochrony, gdzie występuje zindywidualizowany pokrzywdzony, a które to sprawy w żaden sposób nie dotyczą nieprawidłowości i nadużyć w instytucjach publicznych. W związku z czym wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań w powyższym zakresie nie skutkowałoby realizacją założonego przez projektodawców celu.

Poważne zastrzeżenia budzi także sam 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 i umożliwieniem obywatelom zaskarżania postanowień o odmowie wszczęcia i umorzeniu śledztwa w sytuacji, kiedy osoby te zawiadomiły organy ścigania o nieprawidłowościach i nadużyciach w instytucjach publicznych, czy też jednostkach samorządu terytorialnego ma zaliczenie do proponowanego katalogu takich przestępstw, jak np. posługiwanie się dokumentem stwierdzającym tożsamość innej osoby (art. 275 k.k.), niszczenie,

uszkadzanie, 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.).

Trudno zatem uznać, że powyższe czyny dotyczą nieprawidłowości w działaniach instytucji publicznych. Brak też jest jakiegokolwiek interesu publicznego w umożliwieniu osobom nie będącym stronami zaskarżania decyzji w sprawach o wymienione wyżej przestępstwa, a tym bardziej umożliwienia im wglądu w akta sprawy.

Jednocześnie brak jest w powyższym katalogu takich czynów, jak np. ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę (art. 265 – 266 k.k.), podanie nieprawdziwych informacji w dokumentacji związanej z obrotem papierami wartościowymi (art. 311 k.k.), przestępstwa przeciwko mieniu wojskowemu (art. 359- 362 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 również okoliczność, że w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego to 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 skierowania aktu oskarżenia do sądu 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 przyjęta 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 zaznaczyć, że cel, który przyświeca autorom projektu (podniesienie skuteczności zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych), może być 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 w brzmieniu proponowanym 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 miałyby 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. W projektowanym art. 306 § 1a projektodawcy użyli wyrazu o niejasnym znaczeniu, w niejasnym kontekście. Projektodawcy nie uściślili bowiem, w jaki sposób i komu przestępstwo ma być ujawnione. *Ujawnienie przestępstwa* jest czynnością niedookreśloną (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 propozycja niosąca za sobą

niebezpieczeństwo wydłużenia czasu trwania postępowań karnych, niezasadnego wzrostu liczby zaskarżonych postanowień oraz zwiększenia obciążenia sądów sprawujących nadzór nad postępowaniem przygotowawczym.

Z treści uzasadnienia projektu wynika, że nowelizacja nie rodzi skutków finansowych. Nie można zgodzić się z tym poglądem, albowiem jak powyżej już zasygnalizowano, proponowane zmiany mogą przyczynić się do istotnego zwiększenia obciążeń sądów rejonowych i okręgowych. Projekt ustawy nie zawiera jednak żadnych informacji w zakresie zagwarantowania odpowiednich środków finansowych i kadr, które mogłyby przyczynić się do opanowania zwiększonego wpływu spraw, spowodowanego projektowaną reformą. Przewidziane w projekcie regulacje mogą spowodować znaczący wzrost wpływu spraw do sądów powszechnych bez zapewnienia odpowiednich sił i środków.

Usunięcie podniesionych wyżej zastrzeżeń o charakterze zasadniczym, nie wydaje się możliwe w oparciu o rozwiązanie proponowane w poselskim projekcie. Dalsze prace nad przedmiotowym projektem musiałyby się więc wiązać z koniecznością diametralnej zmiany projektowanych rozwiązań.

W obowiązującym stanie prawnym inicjacja postępowania karnego związana jest z czynnością określaną jako „zawiadomienie o przestępstwie”, a nie z ujawnieniem przestępstwa, czy też z wystąpieniem o jego wszczęcie. Proponowane przez projektodawcę określenie „przestępstwo ujawniły lub wystąpiły o wszczęcie postępowania” występuje jedynie w odniesieniu do organów inspekcji i kontroli państwowej, i ma związek z przyznaniem tym organom prawa pokrzywdzonego w przypadku spełnienia określonych ustawowych przesłanek (art. 49 § 3a i 4 k.p.k.). Powyższe uprawnienie należy jednak powiązać z ustawowym zakresem obowiązków tych organów, które w zakresie swojego działania zobowiązane są do prowadzenia określonych czynności. Poczynione zaś w toku tych czynności ustalenia o przestępstwie ściganym z urzędu, muszą skutkować prawnym obowiązkiem denuncjacji, o którym jest mowa w art. 304 § 2 Kodeksu karnego, a który obwarowany jest sankcją karną (art. 231 k.k.). Z kolei czasownik „ujawniać” w odniesieniu do czynu i okoliczności jego popełnienia odnosi się w Kodeksie postępowania karnego

do organów procesowych oraz wspomnianych wyżej organów inspekcji i kontroli (art. 2 § 1 pkt 2, art. 19 § 1, art. 49 § 3a i 4 oraz art. 92 k.p.k.).

Jednocześnie należy pamiętać, że „osoba” w rozumieniu Kodeksu postępowania karnego zgodnie z terminologią przyjętą w art. 49 § 1 k.p.k., jest nie tylko osoba fizyczna, ale również prawna. Zatem wbrew zamiarom projektodawcy proponowane regulacje byłyby adresowane również do osób prawnych.

Przypomnieć również należy, że projektowana regulacja zawiera tożsame rozwiązania jak skierowany w dniu 6 sierpnia 2008 r., również poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Druk sejmowy nr 1020), odrzucony w pierwszym czytaniu w Sejmie.

Rada Ministrów rozumiejąc argumenty oraz intencje projektodawców uważa jednak, że nadmiernie rozbudowany w proponowanej regulacji krąg osób uprawnionych do zaskarżenia decyzji prokuratora o umorzeniu postępowania przygotowawczego i odmowie jego wszczęcia znacznie utrudni prowadzenie postępowania przygotowawczego i spowoduje więcej szkód niż spodziewanych przez projektodawców korzyści. Niewątpliwie deklarowane założenia projektowanej nowelizacji związane ze zwiększeniem skuteczności Państwa w zwalczaniu nadużyć w instytucjach publicznych zasługują na uwagę i poparcie, zastrzeżenia jednak budzi, przewidziany w projekcie, sposób realizacji tych założeń.

Z tego też względu Rada Ministrów jest przeciwna uchwalaniu regulacji w kształcie proponowanym w poselskim projekcie. Natomiast, jeżeli w toku prac legislacyjnych nad projektem przedstawione zostaną przez projektodawców nowe propozycje realizujące deklarowany w uzasadnieniu projektowanej ustawy cel nowelizacji, które będą wolne od wskazanych wyżej wad o charakterze zasadniczym, możliwe będzie poparcie takich rozwiązań przez przedstawiciela Rządu uczestniczącego w pracach legislacyjnych nad tym projektem.