



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 604
Warszawa, 10 maja 2012 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Lidię Staroń.

(-) Beata Bublewicz; (-) Czesław Czechyra; (-) Krzysztof Gadowski;
(-) Bożena Kamińska; (-) Jan Kaźmierczak; (-) Krystyna Kłosin;
(-) Tomasz Lenz; (-) Sławomir Neumann; (-) Tomasz Piotr Nowak;
(-) Marzena Okła-Drewnowicz; (-) Marek Rząsa; (-) Krystyna Sibińska;
(-) Henryk Siedlaczek; (-) Lidia Staroń; (-) Piotr Tomański; (-) Aleksandra Trybuś; (-) Monika Wielichowska.

USTAWA

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.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 51 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Jeżeli pokrzywdzonym jest osoba nieporadna, w szczególności ze względu na wiek lub stan zdrowia, jego prawa może wykonywać osoba, pod której pieczęcią pokrzywdzony pozostaje lub osoba najbliższa. Osoba najbliższa może wykonywać prawa pokrzywdzonego w zakresie jego udziału w czynnościach procesowych, zamiast lub obok niego.”

2) w art. 306 po § 1 dodaje się § 1a w następującym brzmieniu:

„§ 1a. Prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub o jego umorzeniu przysługuje również osobie zawiadamiającej o popełnieniu przestępstwa, której prawa zostały naruszone. Zdanie drugie § 1 stosuje się odpowiednio.”

Art. 2. W sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy postępowanie przed sądem toczy się do czasu prawomocnego zakończenia postępowania na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia

Uzasadnienie

Celem niniejszego projektu jest dopuszczenie osób najbliższych pokrzywdzonym do wykonywania ich praw w postępowaniu karnym, a także umożliwienie osobie zawiadamiającej o popełnieniu przestępstwa, której prawa zostały naruszone, złożenie zażalenia na postanowienie prokuratury o umorzeniu postępowania przygotowawczego bądź odmowie jego wszczęcia.

Zmiana przepisu art. 51 § 3 k.p.k.

Obecnie regulujące kwestię kręgu osób uprawnionych do działania w imieniu pokrzywdzonych będących osobami fizycznymi art. 88 i art. 51 k.p.k. dopuszczają jedynie możliwość obrony praw pokrzywdzonego przez osobę będącą adwokatem lub radcą prawnym (w charakterze pełnomocnika), przedstawiciela ustawowego, a w odniesieniu do osób małoletnich i nieporadnych – również przez osobę, pod której pieczę pokrzywdzony pozostaje. Jest to katalog zamknięty i żaden inny podmiot nie może jego prawa wykonywać. Przedmiotowe przepisy w obecnym brzmieniu wydają się niesłusznie ograniczać możliwość obrony interesów pokrzywdzonego zawężając katalog podmiotów uprawnionych do przedstawicieli dwóch wyżej wymienionych zawodów prawniczych, przedstawicieli ustawowych oraz osób wykonujących pieczę nad pokrzywdzonym.

Niewątpliwie reprezentowanie przez profesjonalnego pełnomocnika stwarza większe gwarancje ochrony praw osób pokrzywdzonych przestępstwem. Praktyka pokazuje jednak, że są liczne osoby pokrzywdzone, których ze względu na trudną sytuację materialną nie stać na opłacenie adwokata lub radcy prawnego, a jednocześnie nie mają możliwości skorzystania z pomocy innej osoby, która mogłaby bronić ich praw w postępowaniu karnym. Przepisy Kodeksu postępowania karnego dopuszczają co prawda ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby, która nie jest w stanie ponieść kosztów adwokata lub radcy prawnego we własnym zakresie bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny – w oparciu o odpowiednio stosowany art. 78 k.p.k. – jednakże praktyka wskazuje, że możliwości pokrzywdzonego w zakresie uzyskania profesjonalnej pomocy z urzędu są mniejsze niż w przypadku podejrzanego czy oskarżonego. Kodeks postępowania karnego w ogóle cechuje się pewną asymetrią, jeżeli chodzi o uprawnienia podejrzanego (oskarżonego) i pokrzywdzonego. Przykładem jest tutaj art. 79 określający przypadki, w jakich uczestnictwo obrońcy jest obligatoryjne z uwagi na okoliczności utrudniające lub uniemożliwiające podejrzanemu (oskarżonemu) skuteczną obronę. Przepis ten nie znajduje jednak odpowiedniego zastosowania do pełnomocnika pokrzywdzonego. Zatem zaistnienie przesłanek określonych w tym przepisie, które uzasadniałyby przyznanie obrońcy z urzędu oskarżonemu, nie uzasadnia przyznania pełnomocnika osobie pokrzywdzonej. Wobec tej nierówności, jak również w celu stworzenia silniejszych gwarancji zasady kontradyktoryjności („prawa stron do sporu”), stanowiącej jedną z naczelných zasad procesu karnego, zasadne jest stworzenie pokrzywdzonemu większych możliwości obrony jego praw i interesów w postępowaniu karnym poprzez umożliwienie wykonywania jego praw przez osobę spośród jego osób najbliższych.

Nie ma dostatecznych racji, które mogłyby usprawiedliwiać niedopuszczalność wykonywania prawa pokrzywdzonego przez jego osobę najbliższą. Warto nadmienić, że w postępowaniu cywilnym nie ma tak daleko idących ograniczeń, jeżeli chodzi o osoby, które mogą występować jako pełnomocnik strony. Zgodnie z art. 87 Kodeksu postępowania cywilnego regulującym tę kwestię pełnomocnikiem może być nie tylko adwokat albo radca prawny, ale

również takie osoby, jak małżonek, rodzice, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia. W procesie cywilnym dopuszczalność udzielenia tym osobom pełnomocnictwa procesowego nie budzi wątpliwości. Tymczasem w świetle obecnie obowiązującej regulacji nawet w postępowaniu adhezyjnym, a więc przy dochodzeniu roszczeń cywilnych przez pokrzywdzonego przestępstwem w procesie karnym obowiązują ograniczenia w zakresie osób mogących występować w sprawie jako pełnomocnik i w tym zakresie również rządzą przepisy kodeksu postępowania karnego o pełnomocniku, a nie przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące pełnomocników procesowych. W praktyce oznacza to, że pokrzywdzony wytaczający powództwo cywilne w procesie karnym będzie mógł ustanowić pełnomocnikiem wyłącznie adwokata lub radcę prawnego, podczas gdy wytaczając odrębne powództwo przed sądem cywilnym mógłby udzielić pełnomocnictwa również osobie bliskiej (wstępnemu, zstępnemu, rodzeństwu).

Biorąc jednak pod uwagę specyfikę postępowania karnego w niniejszym projekcie nie proponuje się zmiany art. 88 k.p.k., a art. 51 również regulującego kwestię zastępstwa pokrzywdzonego przy czynnościach procesowych. Przepis ten jednak w obecnym brzmieniu zbyt wąsko określa krąg osób uprawnionych, ograniczając go do przedstawicieli ustawowych (co z zasady dotyczy wyłącznie osób nie mających pełnej zdolności do czynności prawnych) oraz osób, pod których pieczę pokrzywdzony pozostaje. Wskazany przepis bowiem niesłusznie ogranicza prawa tych osób, które do czasu pokrzywdzenia przestępstwem dobrze funkcjonowały w życiu społecznym i zawodowym nie wymagając pomocy ze strony osób trzecich. W następstwie popełnienia przestępstwa osoba taka może również samodzielnie spełniać różne role społeczne nie wymagając w tym zakresie pieczy innych osób, natomiast wykazywać zupełną nieporadność – na skutek doznanej traumy spowodowanej przestępstwem – przy wykonywaniu swoich uprawnień procesowych. Przepis art. 51 k.p.k. w obecnym brzmieniu ma na względzie natomiast wyłącznie tych pokrzywdzonych, którzy wymagają stałej pieczy, pomija zaś te osoby, które tej pieczy nie wymagają, natomiast z racji doznanej krzywdy, potrzebują pomocy innych osób przy wykonywaniu swoich uprawnień w procesie karnym nie mogąc przy tym liczyć – chociażby z uwagi na brak dostatecznych środków – na pomoc profesjonalnego pełnomocnika. Trzeba bowiem zauważyć, że ofiary przestępstw w szczególności w pierwszym etapie postępowania karnego (postępowania przygotowawczego), to często osoby przestraszone, przeżywające kolejny raz doznany ból fizyczny lub cierpienie psychiczne. W praktyce całkowicie tracą orientację o swojej sytuacji procesowej, nieznane są im możliwości w realizacji swoich roszczeń, jak i obowiązki wobec organów ścigania. Z kolei prokurator lub policjant prowadzący postępowanie karne często nie ma czasu na dbanie o interes pokrzywdzonego, a prędzej będzie szukał sposobu na uzyskanie od niego korzystnych zeznań. W dzisiejszych realiach w tej grze pomiędzy policjantem a ściganym przestępcą, ofiara jest zwykle traktowana instrumentalnie, albo jest źródłem dowodów albo wręcz przeszkodą, jeśli odmawia składania zeznań lub po prostu nie jest w stanie ich złożyć ze względu na swój stan psychiczny lub fizyczny. Poszkodowany w takiej sytuacji zwykle alienuje się, irracjonalnie stara się ograniczyć relacje z obcymi osobami, które w jego mniemaniu mogą pogłębić doznaną krzywdę.

Obowiązujące przepisy, na przekór funkcji społecznej rodziny, nie dają możliwości bliskim osobom pokrzywdzonego do reprezentowania jej w czynnościach procesowych. Niezrozumiałym jest dlaczego ustawodawca uznaje, iż pokrzywdzony – często sparaliżowany przykrym doświadczeniem – jest w stanie należycie reprezentować swoje interesy, a jednocześnie przyjmuje się, że osoba bliska poszkodowanego nie obarczona tym doświadczeniem, nie będzie już w stanie zapewnić należytej reprezentacji. Dopiero, jeśli obowiązujące przepisy dadzą możliwość osobom najbliższym pokrzywdzonego wykonywania w postępowaniu karnym jego praw, konstytucyjna zasada dostępu do sądu tego uczestnika postępowania, w praktyce marginalizowana, będzie mogła być zrealizowana.

Dodanie art. 306 § 1a k.p.k.

Nie budzi wątpliwości, że państwo powinno zagwarantować każdemu pokrzywdzonemu realną ochronę swych praw na takim poziomie, aby była ona efektywna. Jednak praktyka dowodzi, że wiele osób pokrzywdzonych, po złożeniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, nie ma potem żadnego wpływu na działania organów ścigania podjęte w następstwie złożonego zawiadomienia. Budzi ich zdumienie i rodzi w nich poczucie bezsilności, gdy dowiadują się, że nie mają możliwości zaskarżenia postanowień prokuratury odmawiających wszczęcia postępowania karnego lub je umarzających. Są to często osoby bezpośrednio zainteresowane wszczęciem i prowadzeniem postępowania karnego, gdyż zarzucane przestępstwa dotyczą naruszenia ich praw. Osoby te posiadają również największą wiedzę na temat ewentualnie popełnionego przestępstwa.

Przyczyn powyższego należy szukać w definicji „pokrzywdzonego” sformułowanej w przepisie art. 49 § 1 i 2 k.p.k. Obecna bowiem konstrukcja art. 49 k.p.k. eliminuje z kręgu pokrzywdzonych osoby, których dobro prawne zostało naruszone lub zagrożone przez przestępstwa w przypadku braku spełnienia kryterium „bezpośredniości”. Takie brzmienie przepisu bardzo wąsko traktujące pojęcie pokrzywdzonego, stoi w sprzeczności z powszechnym, potocznym rozumieniem słowa „pokrzywdzony”. W rezultacie, statusu pokrzywdzonego nie będzie miała osoba, której dobro zostało naruszone przez przestępstwo, lecz pomiędzy tym przestępstwem a naruszeniem bądź narażeniem da się wyodrębnić co najmniej jedno ogniwo pośrednie. Ponadto, wciąż w teorii prawa budzi wątpliwość, czy na gruncie tego przepisu można mówić o „pokrzywdzonym”, jeśli naruszone zostały dobra ogólne, jak np. dobro wymiaru sprawiedliwości lub dobro jakim jest wiarygodność dokumentów.

Najlepszym przykładem rozdźwięku pomiędzy powszechnym znaczeniem pojęcia „pokrzywdzonego” a prawną definicją tego pojęcia zawartą w przepisie art. 49 k.p.k. są właśnie przypadki fałszywych opinii biegłych, dokumentów (art. 271 lub 233 k.k.) czy nieprawdziwych zeznań świadków (art. 233 k.k.), które – w sensie formalnym – naruszają dobro wymiaru sprawiedliwości, a jedynie pośrednio naruszają dobra stron postępowania, które uzyskały niekorzystne rozstrzygnięcie w oparciu o takie nieprawidłowe dowody. Znane są również przypadki, gdy biegli rzeczoznawcy majątkowi wyceniając wartość nieruchomości,

z której prowadzona jest egzekucja, sporządzają fałszywe opinie, nie odpowiadające rzeczywistej wartości, a nawet w niektórych wypadkach rzeczywistemu stanowi nieruchomości. W takich sprawach, choć działania biegłego rzeczoznawcy, komornika czy innych osób stanowią przestępstwo, często jednak faktycznie „pokrzywdzeni” taką nieprawdziwą opinią, dokumentem nie są uznawani przez prokuratorów za formalnie pokrzywdzonych. Prokuratorzy powołują się właśnie na art. 49 k.p.k.

Pojęcie pokrzywdzonego rzutuje w szczególności na krąg osób uprawnionych do zaskarżenia decyzji o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego (art. 306 k.p.k.) Zawężenie pojęcia „pokrzywdzonego” skutkuje pozbawieniem społeczeństwa możliwości realnej kontroli nad prokuratorem, który może zaniedbywać obowiązek ochrony dóbr ogólnych. Prowadzi to często do poczucia braku zaufania obywateli do organów ścigania. Zawiadamiają oni o przypadkach naruszenia tych dóbr ogólnych i ujawniają okoliczności tych naruszeń, a następnie w bezsilności obserwują przebieg postępowania przy braku środków prawnych do zaskarżenia postanowienia prokuratury, a w konsekwencji braku możliwości ujawnienia i ukarania sprawców oraz naprawienia szkody.

Godzi się zauważyć, że ustalenie kręgu osób pokrzywdzonych następuje zazwyczaj w toku dalszych czynności postępowania (w każdym razie przed skierowaniem do sądu aktu oskarżenia), na wstępie zaś organ bada sprawę w ogólnych zarysach, a więc analizuje, czy w ogóle doszło do popełnienia czynu zabronionego. Ustalenie to poprzedza wszelkie inne bardziej szczegółowe ustalenia dotyczące konkretnych okoliczności czynu, w tym również osób pokrzywdzonych. Podobnie również dopiero w dalszej kolejności organ ustala krąg osób podejrzanych, najpierw zaś rozstrzyga, czy w ogóle czyn został popełniony. Natomiast postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania niejako ze swej istoty zapada po pierwszych czynnościach wyjaśniających, a więc jeszcze przed poczynieniem konkretnych ustaleń dotyczących kręgu osób pokrzywdzonych. W tej sytuacji osoba, która mogłaby zostać uznana za pokrzywdzonego w toku dalszych podjętych już w toku postępowania czynności, jest pozbawiona możliwości zaskarżenia decyzji o odmowie wszczęcia postępowania.

Występują też takie sytuacje, gdy przestępstwa dopuszczają się członkowie organów osób prawnych (np. spółdzielni), gdzie naruszone zostało dobro tej osoby prawnej. W takim wypadku, gdy zawiadomienie składa spółdzielca, nie mający statusu pokrzywdzonego, nie ma on możliwości zweryfikowania prawidłowości umorzenia postępowania. Zawiadamianym w takiej sytuacji i uprawnionym do zaskarżania decyzji będzie za to organ, występujący w imieniu pokrzywdzonej spółdzielni, którego nieprawidłowe działanie jest przedmiotem zawiadomienia.

Ponadto, obecne rozwiązanie jest nieracjonalne również z tego powodu, że ustawodawca przyznał uprawnienie do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania – poza pokrzywdzonym – jedynie instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej zawiadamiającej o przestępstwie, których dobra nie zostały naruszone, a z kolei pozbawia się tego prawa osoby, której zarzucany czyn dotyczy.

Praktyka wskazuje również, że decyzje o odmowie wszczęcia i o umorzeniu postępowania częstokroć zapadają w podobnych okolicznościach po podjęciu wstępnych czynności sprawdzających. Innymi słowy, po wszczęciu postępowania przygotowawczego, zaraz się je umarza, co wyłącza możliwości zaskarżenia tej decyzji przez osoby zawiadamiające, które nie mają statusu pokrzywdzonego, co zwykle prowadzi do wyeliminowania sądowej kontroli tej decyzji.

W świetle powyższego aktualny model, w którym jedynie pokrzywdzony (w tym wąskim rozumieniu) może poddawać sądowej ocenie odmowę wszczęcia lub umorzenie postępowania przygotowawczego, nie daje gwarancji realizacji zadań prokuratora jako obrońcy dóbr ogólnych. Przesądza o tym właśnie faktyczny brak instancyjnej kontroli sądowej w sytuacji, gdy określone postępowanie zostało umorzone w fazie *in rem*, bądź gdy zapadła decyzja o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Środki wewnętrznego nadzoru przewidziane w art. 327 § 1 k.p.k. oraz 328 k.p.k. są niewystarczające. Brakuje tu bowiem formalnej kontroli sądowej nad prokuratorem wypełniającym funkcję rzecznika praw pokrzywdzonych przestępstwem dotyczącym również dóbr publicznych. Zgodnie zaś z zasadą *ubi remedium ibi ius* - tylko tam gdzie istnieją określone sądowe środki ochrony tam podstawowe prawa człowieka mogą istnieć naprawdę. Innymi słowy, bez efektywnych i realnych środków ochrony nawet najlepiej sformułowane prawa pokrzywdzonego pozostaną martwą literą – atrapą.

Zaproponowana zmiana art. 306 k.p.k. poszerzy krąg osób uprawnionych do zaskarżania decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania. W rezultacie polepszy się sytuacja pośrednio pokrzywdzonych przestępstwem poprzez stworzenie możliwości poddania sądowej kontroli realizacji przez prokuratora roli obrońcy dóbr ogólnych, w sytuacji, gdy prowadzi to jednocześnie do naruszenia lub zagrożenia interesów indywidualnych, nie spełniających kryterium bezpośredniości, określonego w art. 49 k.p.k.

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 31 maja 2012 r.

BAS-WAPEiM-1278/12

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna dotycząca zgodności z prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania
karnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Lidia Staroń)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu jest zmiana art. 51 § 3 oraz art. 306 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, dalej również jako kpk, (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.). Zgodnie z zaproponowanymi zmianami prawa pokrzywdzonego, którym jest osoba nieporadna mogłaby wykonywać również osoba najbliższa dla pokrzywdzonego. Ponadto w projekcie określono, iż prawo złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub o jego umorzeniu przysługiwałoby również osobie zawiadamiającej o popełnieniu przestępstwa, której prawa zostały naruszone.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Jednakże zgodnie z art. 2 projektu w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy postępowanie przed sądem winno toczyć się do czasu prawomocnego zakończenia postępowania na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo UE nie reguluje spraw objętych opiniowanym projektem ustawy.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Opiniowany projekt nie jest objęty zakresem regulacji prawa UE.

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 31 maja 2012 r.

BAS-WAPEiM-1279/12

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Lidia Staroń) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu

Przedmiotem projektu jest zmiana art. 51 § 3 oraz art. 306 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, dalej również jako kpk, (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.). Zgodnie z zaproponowanymi zmianami prawa pokrzywdzonego, którym jest osoba nieporadna mogłaby wykonywać również osoba najbliższa dla pokrzywdzonego. Ponadto w projekcie określono, iż prawo złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub o jego umorzeniu przysługiwałoby również osobie zawiadamiającej o popełnieniu przestępstwa, której prawa zostały naruszone.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla