

STANOWISKO
PREZYDIUM KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 8 lutego 2016 r.
w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy
– Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 207 z 27 stycznia 2016 r.)

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw opiniuje go negatywnie.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa poważne zastrzeżenia budzi sposób i tryb prowadzenia prac legislacyjnych przedmiotowego projektu, który z uwagi na zakres proponowanych zmian oraz rangę i znaczenie tych przepisów dla ogółu obywateli powinien być procedowany z zachowaniem właściwych standardów. Tego rodzaju prace legislacyjne powinny być poprzedzone stanowiskiem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, tym bardziej, że projekt nie dotyczy zmiany pojedynczych przepisów, ale całego modelu postępowania karnego. Wobec powyższego i dotychczasowej praktyki stosowanej przy wprowadzaniu poważnych nowelizacji kodeksów, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, niedopuszczalne jest pominięcie udziału Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, jako organu właściwego do przygotowania stosownego projektu po wnikliwej analizie obowiązującego stanu prawnego i założeń, którym nowelizacja ma służyć.

Prace Komisji Kodyfikacyjnej, których efektem była nowelizacja Kodeksu postępowania karnego dokonana ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1247) rozpoczęły się w dniu 16 listopada 2009 r. W ramach tych prac odbyły się trzy konferencje poświęcone projektowanym zmianom. Propozycje Komisji konsultowane były ze wszystkimi środowiskami prawniczymi, a przygotowany w dniu 22 lutego 2011 r. projekt przybrał kształt ustawy zmieniającej w dniu 27 września 2013 r., która została częściowo zmieniona ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. Zatem obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania karnego zostały wprowadzone po gruntownej dyskusji, w której dostrzeżono potrzebę zmiany modelu szeroko rozumianego postępowania karnego. Przepisy te weszły w życie z dniem 1 lipca 2015 r. i do momentu przygotowania projektu zmian będącego przedmiotem niniejszej opinii, tj. do dnia 23 grudnia 2015 r., funkcjonują zaledwie sześć miesięcy, przy czym regulacje wprowadzające kontrydiktoryjny model gromadzenia i przeprowadzania dowodów

w postępowaniu sądowym odnoszą się jedynie do spraw, w których akt oskarżenia wpłynął do sądu po 30 czerwca 2015 r. W tej sytuacji ocena funkcjonowania kontradiktoryjnego modelu postępowania, powinna zostać przeprowadzona na podstawie konkretnych wyników pracy orzeczniczej sądów powszechnych poddanych analizie w dłuższym przedziale czasowym. Zazwyczaj badania takie są przeprowadzane po upływie 2-3 lat funkcjonowania wprowadzonych regulacji prawnych. Aktualnie brak jest danych pozwalających wysnuć w tym zakresie jednoznaczne wnioski np. przez stwierdzenie, że wskutek stosowania procedury kontradiktoryjnej występuje nadmierna przewlekłość toczących się postępowań karnych, czy też, że zmieniła się struktura wydawanych wyroków, przy nienaturalnym wzroście liczby wyroków uniewinniających wynikających z braku aktywności dowodowej stron. Takich konkretnych argumentów przeciwko prawidłowości obowiązującego aktualnie modelu postępowania karnego nie wskazują projektodawcy w uzasadnieniu projektu, będącego przedmiotem niniejszej opinii.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa punkt wyjścia dla proponowanych zmian powinna stanowić przedstawiona przez projektodawcę pogłębiona analiza obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania karnego, gdyż jednym z podstawowych celów nowelizacji powinna być poprawa sprawności postępowania karnego. Przedmiotowy projekt w żaden sposób nie odnosi się do tego aspektu pracy sądów. W tym kontekście należałoby rozważyć jakie są możliwości zawężenia granic kognicji sądów w sprawach karnych. Stosowną analizą należałoby objąć także możliwość rozszerzenia kompetencji referendarzy sądowych o czynności orzecznicze w sprawach z zakresu prawa wykroczeń z wyłączeniem możliwości orzekania o stosowaniu wolnościowych środków zabezpieczających oraz rozpoznawania spraw przewidujących możliwość wymierzenia kary aresztu. Przyjęcie pozytywnych rozwiązań w tym zakresie wiązałoby się z koniecznością uprzedniej zmiany przepisów Kodeksu wykroczeń.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że wprowadzenie zmian przewidzianych w projekcie spowoduje, że jednocześnie będą obowiązywały trzy różne ustawy procesowe. Pierwsza obowiązująca do 30 czerwca 2015 r., przy zastosowaniu której toczą się postępowania sądowe, druga wprowadzająca kontradiktoryjny model postępowania do czasu wejścia w życie projektowanej ustawy oraz trzecia przewidująca powrót do modelu mieszanego inkwizycyjno-kontradiktoryjnego. Taki stan zaburza stabilność porządku prawnego i będzie z pewnością znacząco utrudniał orzekanie w sprawach karnych.

Odnosząc się do konkretnych rozwiązań zawartych w projekcie Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi.

1. Sprzeciw Rady budzi uchylenie art. 168a k.p.k. uznającego za niedopuszczalne przeprowadzenie i wykorzystanie dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego. Nie jest właściwe rozwiązanie aprobujące zachowania przestępcze jako sposób pozyskiwania dowodów w postępowaniu karnym, czy szerzej w jakimkolwiek postępowaniu czy to o charakterze sądowym, czy też administracyjnym, a do tego w istocie sprowadza się proponowana zmiana.

2. Na akceptację nie zasługuje także systemowy powrót do aktywnej roli sądu przy przeprowadzaniu dowodów, który co prawda może, w stosunku do obecnej sytuacji, wpływać korzystnie na przyspieszenie fazy postępowania dowodowego przed sądami obu instancji ale jednocześnie przez połączenie inkwizycyjnego modelu postępowania dowodowego w postępowaniu sądowym z celem postępowania przygotowawczego - wskazanym w projektowanym art. 297 § 1 pkt 5 k.p.k. - odtwarza mankament poprzedniego modelu postępowania polegający na tym, że w śledztwie lub dochodzeniu przygotowuje się dowody dla sądu, który przeprowadza je ponownie w postępowaniu jurysdykcyjnym. Potrzeba wyeliminowania tego stanu była jedną z przyczyn wprowadzenia zmian przepisów procesowych w ramach aktualnie funkcjonującego modelu postępowania karnego. Rezygnacja z tych rozwiązań nie wpłynie, w ocenie Rady, pozytywnie ani na poprawę sprawności postępowań karnych ani też nie wzmocni zasady prawdy materialnej. Nowoczesny proces karny oparty został na zasadzie kontradyktoryjności, aby wzmocnić gwarancję dotarcia do omawianej zasady procesowej. Aktywność procesowa i dowodowa stron stwarza sądowi rozpoznającemu merytorycznie sprawę, realną możliwość dotarcia do ustalenia prawdziwych faktów i okoliczności.

3. Negatywnie Rada ocenia pozostawienie w niezmienionej formie § 2 art. 332 Kodeksu postępowania karnego co oznacza, że uzasadnienie aktu oskarżenia również w świetle nowych przepisów nie będzie obligatoryjnym elementem formalnym i niezależnie od charakteru i rodzaju sprawy nie będzie obowiązku jego sporządzenia. Przyjęcie konstrukcji aktu oskarżenia, której głównymi elementami, oprócz danych osobowych oskarżonego, będą sformułowane zarzuty, ich podstawa prawna oraz lista osób, których wezwania na rozprawę żąda oskarżyciel, jak też innych dowodów, których przeprowadzenia się domaga na rozprawie głównej, bez wskazania na jakie okoliczności te dowody mają być przeprowadzone, powoduje utrudnienia dla sędziów rozpoznających sprawy szczególnie obszerne dowodowo i skomplikowane pod względem prawnym. Rozwiązanie takie uniemożliwia ponadto niezwłoczną, właściwą ocenę rangi poszczególnych środków dowodowych w ramach całokształtu materiału dowodowego sprawy przed przystąpieniem do przewodu sądowego.

W świetle powyższego uzasadniony byłby powrót do rozwiązań obowiązujących w tym zakresie przed 1 lipca 2015 r., które przewidywały w art. 222 § 3 k.p.k. fakultatywność sporządzania uzasadnień aktów oskarżenia jedynie w przypadku gdy sporządzane były przez Policję lub organ wskazany w art. 325d k.p.k.

4. Rada negatywnie ocenia również proponowane brzmienie art. 351 § 1 i art. 439 Kodeksu postępowania karnego. Wskazana w treści projektowanego art. 351 § 1 k.p.k. przesłanka odstępstwa od przyjętej w tym przepisie kolejności wyznaczania sędziów powołanych do orzekania w sprawie, powołująca się na „inną usprawiedliwioną niemożność wykonywania obowiązków służbowych przez sędziego” jest mało precyzyjna i nader ogólna. Konsekwencją tego będzie luz interpretacyjny, skutkujący poważnymi wątpliwościami w przypadku wnioskowania co do naruszenia tej przesłanki, wobec braku możliwości uszeregowania określonych w obszarze tej podstawy przypadków w zamknięty katalog. Powyższe znacznie utrudnia badanie tego rodzaju uchybienia, a jego wystąpienie – w świetle proponowanego brzmienia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., który wprowadza nową bezwzględną przesłankę odwoławczą w postaci nienależytej obsady sądu, gdy sędzia lub sędziowie powołani do orzekania w sprawie zostali wyznaczeni z pominięciem reguły wskazanej w art. 351 § 1 k.p.k., skutkuje uchyleniem wyroku niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów. Rada podkreśla, że „inna usprawiedliwiona niemożność wykonywania obowiązków służbowych przez sędziego” jako przesłanka pominięcia jego osoby przy wyznaczaniu sędziów powołanych do orzekania w sprawie nie powinna stanowić bezwzględnej przesłanki odwoławczej. Konsekwencje jakie projektodawca wyprowadza z naruszenia normy art. 351 § 1 k.p.k. nie są bowiem adekwatne do rangi uchybienia, a wynikające stąd bardzo poważne konsekwencje procesowe, stanowią zbyt daleko idącą reakcję, która może negatywnie wpłynąć na sprawność postępowań sądowych. Stworzy to zagrożenie naruszenia art. 45 Konstytucji RP, przewidującego obowiązek zapewnienia przez Państwo każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

5. Zdaniem Rady za wadliwą należy uznać rezygnację z obowiązujących rozwiązań w zakresie możliwości korzystania przez strony postępowania, na etapie postępowania sądowego, z pomocy obrońcy lub pełnomocnika z urzędu. Aktualnie podstawą wyznaczenia obrońcy lub pełnomocnika jest zgłoszenie takiego żądania przez stronę, bez związku z jej sytuacją majątkową, z wyłączeniem sytuacji w których strona dysponuje już profesjonalnym przedstawicielem, ewentualnie korzysta z pomocy obrońcy z urzędu na innych podstawach. Powyższe rozwiązanie wynika z założenia, że skuteczna obrona oskarżonego lub uczestnictwo

innej strony w procesie kontradiktoryjnym wymaga przyjęcia jako reguły udziału adwokata lub radcy prawnego jako obrońcy lub pełnomocnika. Projekt proponuje odejście od tej zasady przez uchylenie art. 80a k.p.k. i art. 87a k.p.k, z uwagi na zwiększenie roli sądu w dotarciu do prawdziwych ustaleń faktycznych i ograniczenie warunków formalnych, których muszą przestrzegać nieprofesjonalni prawnicy oraz uzależnienie przyznania oskarżonemu i oskarżycielowi posiłkowemu dostępu do profesjonalnego obrońcy, od wyniku weryfikacji jego stanu majątkowego. Tak ukształtowany poziom dostępu stron do korzystania z obrońcy lub pełnomocnika z urzędu nie spełnia wymagań wskazanych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Dyrektywa ta w art. 3 wprowadza bardzo szeroki dostęp do korzystania przez podejrzanych i oskarżonych z profesjonalnej pomocy prawnej, zarówno w postępowaniu przygotowawczym jak i sądowym. Mając na względzie, że implementacja tego przepisu powinna nastąpić w terminie do dnia 27 listopada 2016 r. (art. 15 dyrektywy), celowe byłoby uwzględnienie zawartych we wskazanej dyrektywie regulacji już na etapie niniejszej nowelizacji przez pozostawienie w Kodeksie postępowania karnego przepisów art. 80a k.p.k. i art. 87a k.p.k. i rozszerzenie możliwości ich stosowania na wniosek oskarżonego i pokrzywdzonego także w postępowaniu przygotowawczym.

6. Na aprobatę nie zasługuje także konstrukcja instytucji skargi od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania, wynikająca z brzmienia dodanego do Kodeksu postępowania karnego rozdziału 55a. Regulacje wprowadzające tę instytucję nie uwzględniają dotychczasowych zasad i dyrektyw postępowania karnego w tym w szczególności zasady wyrażonej w art. 454 § 1 k.p.k., która nakazuje sądowi odwoławczemu uchylenie wyroku wobec oskarżonego uniewinnionego w I instancji ewentualnie co do którego umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie jeżeli zasadnie wniesiona została apelacja na niekorzyść oskarżonego. Co więcej wprowadzenie do systemu prawnego wskazanej wyżej skargi może poważnie wpłynąć na obniżenie sprawności postępowania sądowego, zwłaszcza na długotrwałość toczących się postępowań. Analogiczna skarga w Kodeksie postępowania cywilnego wydłuża toczące się postępowanie o prawie rok. W procesie karnym wydłużenie dalszego toku postępowania w wyniku wniesionej przedmiotowej skargi będzie jaskrowo sprzeczne z prawem strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jak również z celowością stosowania

ewentualnych środków zapobiegawczych wobec oskarżonego. Ponadto rozpoznawanie tego rodzaju skarg znacznie zwiększy wymiar zadań Sądu Najwyższego przy uwzględnieniu, że zgodnie z art. 14 ust. 2 przepisów przejściowych, tryb postępowania skargowego przewidziany w rozdziale 55a, miałby znaleźć zastosowanie także w sprawach wszczętych przed wejściem w życie projektowanej ustawy.

W tym miejscu Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że projektodawca w żaden sposób nie odniósł się do propozycji wprowadzenia omawianej skargi w uzasadnieniu projektu. Budzi to poważne wątpliwości z uwagi na to, że jest to instytucja nowa i jako taka powinna być obszernie i szczegółowo omówiona w pisemnym uzasadnieniu projektu z przedstawieniem motywów, które stanowią uzasadnioną podstawę do jej wprowadzenia.

7. Negatywnie Rada ocenia też częściowe ograniczenie konsensualizmu procesowego. Projektodawca wyklucza możliwość złożenia przez oskarżonego wniosku o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie mu określonej kary lub środka karnego, orzeczenie przepadku lub środka kompensacyjnego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego przed doręczeniem mu zawiadomienia o terminie rozprawy, co było istotne dla sprawcy szczególnie w sytuacji gdy zarzucono mu popełnienie zbrodni. Projekt ogranicza także możliwość zastosowania dobrowolnego poddania się oskarżonego karze na rozprawie do przestępstw zagrożonych karą nieprzekraczającą 15 lat pozbawienia wolności. Aktualnie instytucja ta dotyczy wszystkich przestępstw. Nadto nowelizacja uchyla art. 60a Kodeksu karnego przewidujący fakultatywne złagodzenie odpowiedzialności karnej dla sprawcy, który zdecydował się na zakończenie sprawy karnej w trybie konsensualnym. Likwidacja tego przepisu, który określał jednolite zasady wymiaru kary po uwzględnieniu wniosków przewidzianych w art. 335 k.p.k., art. 338a k.p.k. i art. 387 k.p.k. i stanowił rodzaj premii dla oskarżonego, który zechciał skorzystać z procedur konsensualnych, spowoduje obniżenie liczby spraw załatwianych w tym trybie. Powyższe będzie skutkowało obniżeniem sprawności postępowań sądowych.

8. Niecelowym jest również uchylenie art. 59a Kodeksu karnego, przewidującego możliwość umorzenia, na wniosek pokrzywdzonego, postępowania karnego o występki zagrożony karą nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności, a także o występki przeciwko mieniu zagrożony karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, jak również o występki określony w art. 157 § 1 k.k. w sytuacji gdy sprawca nie był uprzednio skazany za przestępstwo umyślne z użyciem przemocy, pojednał się z pokrzywdzonym oraz naprawił szkodę lub zadośćuczynił wyrządzonej krzywdzie. W ocenie Rady uchylenie tego przepisu nie znajduje żadnego uzasadnienia i ujemnie wpłynie na sprawność postępowań. Ponadto trzeba

wskazać w tym miejscu, że generalną tendencją w systemie prawa jest dążenie do tego aby rozstrzygnięcie jak największej liczby spraw o charakterze spornym następowało w trybie porozumienia stron i mediacji.

9. Rada negatywnie ocenia także propozycję uchylenia ustępu 3 artykułu 18 ustawy o Trybunale Stanu mając na uwadze, że do postępowania przed Trybunałem Stanu stosuje się unormowania Kodeksu postępowania karnego. Co więcej propozycja usunięcia przepisu, stwierdzającego niedopuszczalność powództwa cywilnego w postępowaniu przed Trybunałem Stanu, nie została w żaden sposób umotywowana w uzasadnieniu projektu. Wskazać ponadto należy, że postępowanie przed Trybunałem Stanu ma na celu ustalenie odpowiedzialności politycznej, nie zaś cywilnej.

Niezależnie od powyżej wskazanych uwag Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie ocenia pozostawienie w szerokim zakresie w niezmienionej formie przyjętego obecnie apelacyjno-reformatoryjnego modelu postępowania odwoławczego oraz rozszerzenie kompetencji orzeczniczych referendarzy sądowych przewidziane w projektowanym art. 18a Kodeksu karnego wykonawczego.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że proponowana przez projektodawcę systemowa zmiana modelu postępowania karnego nie wiąże się bezpośrednio z dużymi obciążeniami finansowymi dla Skarbu Państwa, jednakże nie sposób pominąć faktu, że obciążenia takie zostały już poniesione w związku z koniecznością wdrożenia zmian w zakresie procedury karnej wprowadzonych ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1247). Wymagało to uruchomienia znaczących środków publicznych, które zostały przeznaczone na przeprowadzenie szkoleń dla sędziów i prokuratorów celem przygotowania ich do prawidłowego stosowania nowego modelu postępowania karnego. Szkolenia w tym zakresie zostały przeprowadzone na szeroką skalę przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, gdyż objęły wszystkich sędziów orzekających w sprawach karnych obu instancji i wszystkich prokuratorów w kraju.