



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24 października 2016

Adam Bodnar

II.511.699.2016.MM

**Pan**  
**Marek Kuchciński**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

Przedłożony w Sejmie w dniu 9 września 2016 r. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw (druk nr 851) ma dokonać zmiany ustawy z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy-Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2016 r., poz. 1070; dalej: ustawa nowelizująca).

Art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej ma otrzymać nowe brzmienie: *„Jeżeli w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy skierowano do sądu akt oskarżenia, wniosek o wydanie wyroku skazującego, wniosek o warunkowe umorzenie postępowania lub wniosek o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego, ujawniły się istotne okoliczności, zachodzi konieczność poszukiwania dowodów lub przeprowadzenia innych czynności mających na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy, sąd na wniosek prokuratora przekazuje mu sprawę w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia. Przepisu art. 344a § 3 ustawy, o której mowa w art. 1, nie stosuje się”*. Założono również dodanie do ustawy nowelizującej art. 5 ust. 1a: *„Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1, został złożony w postępowaniu odwoławczym, sąd odwoławczy, przekazując sprawę prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, uchyla zaskarżany wyrok”*.

Zgodnie z nową regulacją wniosek prokuratora o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia ma być dla sądu wiążący, a jednocześnie strony postępowania nie będą mogły zaskarżyć tej decyzji. Jest tak z uwagi na fakt, że art. 344a § 3 k.p.k. nie znajdzie tu zastosowania. W konsekwencji, postanowienia sądu w tym zakresie nie będą zaskarżalne. Ponadto, złożenie przez prokuratora wniosku o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia w toku postępowania odwoławczego będzie również obligować sąd odwoławczy do uchylenia zaskarżonego wyroku.

W istocie, nowelizacja ma dotyczyć spraw, które zostały wniesione do sądów od 1 lipca 2015 r. do 5 sierpnia 2016 r., mając na celu niejako odwrócenie skutków ustawy nowelizującej z 2013 r.

Powyższe rozwiązania stanowią naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, które gwarantuje rzetelne i sprawiedliwe postępowanie sądowe, w którym zachowana jest równość stron procesowych oraz władcza pozycja sądu jako gospodarza procesu karnego po wniesieniu aktu oskarżenia. Równocześnie naruszają zasadę równości broni stron postępowania karnego, czyniąc z prokuratora podmiot decyzyjny postępowania przed sądem, którego wniosków sąd nie może nie uwzględnić.

Przedstawiony przez Radę Ministrów projekt ustawy bez wątplenia ingeruje w prawa i wolności człowieka. Pośpieszny tryb prac nad ustawą nie pozwala jednak na pogłębioną dyskusję, która przekonałaby społeczeństwo co do konieczności wprowadzonych zmian w postępowaniu karnym, a także doprowadziłaby do ewentualnych zmian w projekcie, które – dzięki wprowadzeniu stosownych gwarancji i zabezpieczeń proceduralnych (zaskarżalność decyzji sądu, brak związania sądu wnioskiem prokuratora) – mogłyby w sposób zgodny z Konstytucją uzasadniać tę ingerencję.

W związku z powyższym, uznaję na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 8 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), za konieczne przedstawienie relacji proponowanych rozstrzygnięć normatywnych do praw i wolności człowieka i obywatela.

## **I. Dotychczasowe rozwiązania.**

Instytucja zwrotu sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia postępowania przygotowawczego funkcjonowała w polskim prawie do 30 czerwca 2015 r. (art. 345 k.p.k.). Przepis ten został uchylony 1 lipca 2015 r., z dniem wejścia w życie zmiany wynikającej z ustawy z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1247 z późn. zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2013 r.).

Aktualnie (od 15 kwietnia 2016 r.) obowiązujący art. 344a k.p.k. jest literalnym odwzorowaniem art. 345 k.p.k., uchylonego ustawą nowelizacyjną z 2013 r. Konieczne jest tu zastrzeżenie, że nowelizacja ma dotyczyć spraw, które zostały wniesione do sądów od 1 lipca 2015 r. do 5 sierpnia 2016 r. Sprawy w tym czasie wniesione mają być zwracane prokuratorowi obligatoryjnie na jego wniosek. W pozostałym okresie – wniosek o zwrot pozostaje w gestii sądu. Ustawa ma w swym założeniu pozwolić na uzupełnienie aktów oskarżenia wnoszonych na podstawie obowiązującego kontradiktoryjnego modelu postępowania karnego. Tymczasem, pozostawienie do dyspozycji prokuratora decyzji co do zwrotu implikuje naruszenie konstytucyjnego prawa dostępu do sądu oraz narusza zasadę równości broni.

## **II. Naruszenie konstytucyjnego prawa dostępu do sądu.**

### **1. Prawo dostępu do sądu.**

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.” Zgodnie z powyższym sąd powołany do udzielania ochrony prawnej w zakresie zastosowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP musi odpowiadać określonym wymaganiom. Dostęp do sądu zakłada możliwość uruchomienia postępowania przed sądem, jako organem o określonej charakterystyce – niezależnym, bezstronnym i niezawisłym (wyr. TK z: 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; 2.4.2001r., SK 10/00. OTK 2001, Nr 3, poz. 52; 18.7.2012 r., K 14/12, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 82; 22.10.2013 r., SK 14/11. OTK-A 2013, Nr 7, poz. 101).

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazuje się na dodatkowe wymaganie w postaci konieczności zapewnienia pełnej, co do zasady, kognicji sądu co do faktu i prawa oraz braku związania ustaleniami innych organów (zob. P. Hofmański, A. Wróbel, w: L. Garlicki (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18, s. 291-292). Podobnie zaś jak w sprawach cywilnych, także w sprawach karnych kwestia dostępu do sądu stanowi węzłowy element gwarancji określonej w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Niewiele byłyby bowiem warte gwarancje przysługujące w postępowaniu przed sądem, jeśli o zasadności oskarżenia orzekałby inny organ niż sąd.

W tym wypadku niewątpliwie o losach postępowania w I czy II instancji decydowałby prokurator, a więc organ inny niż sąd. Wynika to stąd, że znowelizowany przepis nie zawiera żadnych ograniczeń swobody decyzji prokuratora. Wskazane w przepisie ograniczenia są zbyt nieprecyzyjne, by mogły być uznane za obiektywne. W konsekwencji dopuszczalność składania wniosku przez prokuratora jest niczym niekontrolowana i pozwala na całkowitą dowolność jego działań. Jednocześnie złożenie wniosku obliguje sąd do jego uwzględnienia, co oznacza, że to prokurator, a nie sąd w tym wypadku, staje się gospodarzem procesu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 uznał za niekonstytucyjną podobną próbę ograniczenia uprawnień sądu w postępowaniu zmierzającym do uchylenia immunitetu sędziemu, któremu prokurator zamierzał postawić zarzut popełnienia przestępstwa. Trybunał Konstytucyjny oceniając zarzut dotyczący dopuszczonej przez ustawodawcę możliwości arbitralnego wyłączenia jawności tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają wniosek prokuratora o tymczasowe aresztowanie, stwierdził, że jest ono niezgodne z art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wynika z uzasadnienia TK, przyjęta w kontrolowanym przepisie konstrukcja zmieniła postępowanie sądowe w postępowanie inkwizycyjne, i to z wyznaczeniem prokuratorowi wiodącej roli w porównaniu z kompetencjami sądu bez możliwości nie tylko zaskarżenia takiej decyzji prokuratora przez poddanego procedurze uchylenia immunitetu, lecz także bez jakiegokolwiek swobody decyzyjnej sądu dyscyplinarnego. To ograniczało zarówno sam sąd dyscyplinarny, jak i obronę osoby, która ma być pozbawiona immunitetu.

Skutkiem władczej pozycji prokuratora wobec sądu w zakresie zobligowania sądu do uwzględnienia w każdym wypadku jego wniosku, będzie możliwość sterowania postępowaniem pomiędzy jego etapem przygotowawczym a sądowym, i to nawet po nieprawomocnym uniewinnieniu oskarżonego, zaskarżonym apelacją prokuratora. Wprowadzenie w tym kształcie wniosku prokuratora o zwrot sprawy, daje mu pewien rodzaj dodatkowego i dostępnego tylko dla prokuratora „środka kasatoryjnego”. W konsekwencji powyższe rozwiązanie narusza prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Brak jakichkolwiek ograniczeń w możliwości ponawiania wniosku w tym samym postępowaniu godzi w nakaz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie bez znaczenia jest tu również ten element prawa do sądu, który poręcza prawo do sprawiedliwego postępowania rządzącego się równością stron procesowych, przy zachowaniu władczych uprawnień sądu jako gospodarza procesu karnego po wniesieniu aktu oskarżenia (zob. W. Hermeliński, W sądzie będzie rządził prokurator, Rzeczpospolita, 15.10.2016 r.).

## **2. Zasada równości i równości broni.**

Drugim z powszechnie wyodrębnianych komponentów prawa do sądu jest prawo do odpowiedniego (sprawiedliwego) ukształtowania postępowania sądowego. Przez pryzmat tego wymagania należy rozpatrywać rozwiązania procesowe, które składają się na postępowanie (zob. P. Wiliński, Konstytucyjny standard prawa do sądu, s. 213). W kontekście prawa do sprawiedliwie ukształtowanego postępowania mowa jest ponadto często o zapewnieniu "równości broni" (zob. wyr. TK z: 12.3.2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14; 6.12.2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 114; 15.4.2009 r., SK 28/08, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 48; 12.1.2010 r., SK 2/09, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 1; 20.10.2010 r., P 37/09, OTKA 2010, Nr 8, poz. 79). Uprawnienia poszczególnych podmiotów występujących w postępowaniach sądowych muszą odpowiadać ich pozycji procesowej. W razie, gdy pozycja tych podmiotów jest analogiczna lub zbliżona, względnie przeciwstawna, ich uprawnienia muszą być kształtowane zgodnie z założeniami równości i równości broni (zob. T. Ereciński, K. Weitz, Prawda i równość stron, s. 53; P. Grzegorzczak, O konstytucjonalizacji prawa procesowego cywilnego, s. 300–301 i 307). Równość w

postępowaniu sądowym ma zdecydowanie szerszy wymiar i dotyczy także innych jego elementów, w szczególności jednakowego traktowania w zakresie ponoszenia kosztów tego postępowania i zasad obciążania nimi, ustanawiania wymagań formalnych i skutków ich niedochowania, składania środków zaskarżenia oraz prawa do informowania o motywach rozstrzygnięcia [zob. P. Grzegorzczak, O konstytucjonalizacji, s. 300–301; zob. też na tle art. 6 ust. 1 EKPC – P. Hofmański, A. Wróbel, w: L. Garlicki (red.), Konwencja, t. 1, s. 333–334 oraz s. 343–346, wraz z powołanym tam orzecnictwem].

Proces karny tylko wówczas może być uznany za rzetelny, jeżeli w jego toku zachowano równowagę pomiędzy uprawnieniami i obowiązkami stron (zasada równości broni). Oczywiście, nie sposób mówić o, tak rozumianej, równości broni w fazie poprzedzającej wniesienie oskarżenia przed sądem, albowiem najczęściej organ, który w postępowaniu sądowym występuje następnie w charakterze oskarżyciela, prowadzi uprzednio śledztwo (dochodzenie). Po wniesieniu oskarżenia do sądu można już mówić o stanie względnej procesowej równowagi pomiędzy oskarżycielem i oskarżonym.

Próbie definicji równości broni podjął ETPC w wyroku z 27.10.2003 w sprawie *Dombo Beheer B.V. przeciwko Holandii*, § 33, gdzie czytamy, że oznacza ona, iż każda strona procesu musi mieć zapewnioną taką samą możliwość prezentowania swojej sprawy (także dowodów) w warunkach, które nie stawiają jej w sytuacji gorszej niż ta, w jakiej znajduje się oponent (por. także wyr. ETPC z 22.2.1996 r. w sprawie *Bulut p. Austrii*, § 47).

Stąd, powierzenie prokuratorowi roli de facto gospodarza procesu w I i II instancji poprzez przyznanie mu możliwości arbitralnego i nieograniczonego składania wniosku o zwrot sprawy prokuratorowi, stanowi istotne naruszenie pozycji stron postępowania karnego, a tym samym naruszenie zasady równości broni, co narusza prawo oskarżonego do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także w art. 6 EKPC.

Ponadto nowelizacja odnosi się do tych tylko spraw, w których akty oskarżenia zostały wniesione do sądu w okresie od 1 lipca 2015 r. do 5 sierpnia 2016 r. Wówczas obowiązujący przepis art. 167 k.p.k. zobowiązywał strony procesowe, w tym prokuratora, do podejmowania działań w celu przekonania sądu o swoich racjach, stanowiąc, że dowody przeprowadza się co do zasady z inicjatywy stron, a możliwość przeprowadzania dowodu z inicjatywy bezstronnego sądu zachodzi tylko w wyjątkowych wypadkach. Obowiązkiem

prokuratora było zatem dołożenie szczególnej staranności w przygotowaniu sprawy wnoszonej do sądu. Proponowana nowelizacja ma w istocie na celu zwrot w celu „dopracowania” spraw wniesionych w tym czasie przez prokuratora. Potwierdza to stanowisko, że zaproponowane rozwiązanie narusza zasadę równości broni stron postępowania karnego (zob. W. Hermeliński, W sądzie będzie rządził prokurator, Rzeczpospolita, 15.10.2016 r.).

Uzasadnione wątpliwości budzi również pozbawienie oskarżonego możliwości zaskarżenia postanowienia sądu uwzględniającego wniosek prokuratora o zwrot sprawy. Podkreślić należy, że sytuacje, w których w sprawach karnych konieczne jest zapewnienie oskarżonemu "aktywnego" dostępu do sądu, wiążą się z korzystaniem ze środków odwoławczych, zarówno instancyjnych, jak i pozainstancyjnych (co do tych ostatnich zob. wyr. ETPC z 29.7.2004 r. w sprawie San Leonard Band Club p. Malcie, §40 i nast. oraz wyr. ETPC z 8.4.2003 r. w sprawie Jussy p. Francji, § 18). Tymczasem postanowienie sądu uwzględniające wniosek prokuratora, wiążący w każdej sytuacji dla sądu, jest niezaskarżalne. Narusza to ewidentnie prawo dostępu do sądu oskarżonego, który powinien mieć prawo kontroli zasadności oraz legalności decyzji sądu, zwłaszcza że pociąga ona za sobą istotne skutki procesowe. Zważmy, że w postępowaniu odwoławczym, uwzględnienie arbitralnego wniosku prokuratora ma się wiązać z uchYLENIEM wyroku sądu I instancji, nawet jeśli był uniewinniający. Mimo tak doniosłych skutków procesowych, jak „skasowanie” wyroku sądu I instancji, oskarżonemu nie pozwolono na skontrolowanie zasadności ani legalności tego typu orzeczenia poprzez odebranie mu możliwości zaskarżenia przedmiotowej decyzji sądu. Powyższe rozwiązanie stanowi również w konsekwencji pozbawienie skarżącego prawa do sądu.

W związku z powyższym należy zauważyć, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw w zakresie w jakim dotyczy zmian Kodeksu postępowania karnego, budzi poważne wątpliwości co do dopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela.

Mając na uwadze, że dotyczy on problematyki prawa dostępu do sądu, a więc fundamentalnej z punktu widzenia realizacji praw i wolności człowieka i obywatela, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że konieczne jest dokonanie zmian w projekcie, które – dzięki wprowadzeniu stosownych gwarancji i zabezpieczeń proceduralnych (zaskarżalność decyzji sądu, brak związania sądu wnioskiem prokuratora) – mogłyby w sposób zgodny z Konstytucją uzasadniać tę ingerencję.

Podpis na oryginale