



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

II.518.4.2019II.518.4.2019.MH

Pan

Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W kręgu mojego zainteresowania pozostają kwestie systemowe związane z ukształtowaniem modelu postępowania karnego w Polsce. W ostatnich tygodniach zostały wprowadzone w życie istotne zmiany procedury, które muszą budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zapewnienia ochrony praw obywatelskich.

W dniu 5 października br. weszła w życie ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1694). Na jej mocy dokonanych zostało prawie 130 indywidualnych zmian przepisów Kodeksu postępowania karnego. Przedstawiłem krytyczną opinię projektu tej ustawy¹, wskazując, że ogranicza prawa stron postępowania i wprowadza zagrożenia dla prawidłowego toku procesu. Zdecydowana większość moich postulatów nie została jednak uwzględniona.

Jednym z przepisów znowelizowanych powyższą ustawą jest art. 330 § 2 k.p.k., który określa przesłanki pozwalające na wniesienie przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem subsydiarnego aktu oskarżenia.

W poprzednim stanie prawnym, jeśli prokurator umorzył postępowanie przygotowawcze lub odmówił jego wszczęcia, pokrzywdzony mógł zaskarżyć to postanowienie do sądu. W przypadku uchylecia postanowienia prokuratora przez sąd

¹ Pismo do Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. II.510.1319.2018.

i ponownego podjęcia identycznego rozstrzygnięcia² przez prokuratora, pokrzywdzony mógł wnieść subsydiarny akt oskarżenia bezpośrednio do sądu.

Po nowelizacji droga do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia została wydłużona. Jeśli bowiem prokurator ponownie wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu, postanowienie to winno zostać najpierw zaskarżone do prokuratora nadrzędnego. Dopiero w przypadku wydania przez prokuratora nadrzędnego postanowienia o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora podległego, aktualizuje się prawo pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu omawianej ustawy³, zmiana ta miała na celu wprowadzenie pełniejszej kontroli prokuratora nadrzędnego nad prawidłowością wykonania zaleceń sądu, który pierwotnie uchylił postanowienie prokuratora prowadzącego sprawę. Uzasadnienie zawiera argument, iż „chodzi o to, by ewentualne usterki tej decyzji, formalne lub merytoryczne, ze szczególnym uwzględnieniem wykonania wytycznych sądu uchylającego poprzednio wydane postanowienie, mogły być usunięte już na tym etapie postępowania. W przeciwnym wypadku niezasadna ponowna odmowa wszczęcia postępowania lub jego umorzenie warunkowałyby wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego. Niejednokrotnie mogłoby się to okazać niepotrzebne, jeżeli w wyniku instancyjnej kontroli postanowienia przez prokuratora nadrzędnego, kwestie te zostałyby wyjaśnione w postępowaniu przygotowawczym, a w takim wypadku również prokurator mógłby wnieść akt oskarżenia do sądu”.

Podkreślić należy, że zarówno merytoryczna wartość wprowadzonej zmiany, jak i jej uzasadnienie budzi wątpliwości pod kątem konstytucyjnej zasady dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Przed wszystkim konieczność dwukrotnego (a nie, jak dotychczas, jednokrotnego) zaskarżenia decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania wydłuża cały proces z perspektywy pokrzywdzonego. Nie tylko powoduje to po jego stronie

² A zatem w sytuacji, w której prokurator odmówił wszczęcia postępowania, sąd to postanowienie uchylił, a następnie prokurator wszczął śledztwo, lecz później je umorzył, nie aktualizowało się jeszcze prawo do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia bowiem postanowienie o odmowie wszczęcia jest innym postanowieniem, niż umorzenie postępowania.

³ Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 3251.

dodatkowe koszty (w szczególności pomocy prawnej, a pamiętać należy, że zgodnie z art. 55 § 2 k.p.k. subsydiarny akt oskarżenia musi być sporządzony przez pełnomocnika profesjonalnego – adwokata lub racę prawnego) lecz także, w przypadkach skrajnych, może doprowadzić do przedawnienia karalności, w szczególności, jeśli zażalenie dotyczy odmowy wszczęcia postępowania, a zatem nie dochodzi do przedłużenia okresu przedawnienia wynikającego z art. 102 k.k.⁴

Odnosząc się zaś do argumentu wskazanego w uzasadnieniu projektu, jakoby zażalenie do prokuratora nadrzędnego dawało mu możliwość kontroli prawidłowości procedowania przez prokuratora podległego, wskazać należy, że prokurator nadrzędny i tak dysponuje licznymi skutecznymi środkami dokonywania takiej kontroli. Zgodnie z art. 7 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁵, prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego. Prokurator nadrzędny może w szczególności wydawać wiążące polecenia co do czynności procesowych (art. 7 § 3) oraz zmieniać albo uchylać decyzje prokuratora podległego (art. 8 § 1). Wreszcie, prokurator nadrzędny może sam wykonywać czynności za prokuratora podległego (art. 9 § 2). Wprowadzenie przepisu ograniczającego prawa procesowe pokrzywdzonego trudno zatem uzasadnić koniecznością wprowadzenia ściślejszej kontroli nad działaniami prokuratora podległego przez prokuratora nadrzędnego.

Podkreślić trzeba, że nowe brzmienie przepisu pociąga za sobą ponadto niebezpieczeństwo jego instrumentalnego wykorzystania w celu całkowitego uniemożliwienia pokrzywdzonemu wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Art. 330 § 2 k.p.k. wskazuje bowiem obecnie, że warunkiem wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jest utrzymanie w mocy ponownego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu przez prokuratora nadrzędnego. Prawo to nie aktualizuje się zatem w przypadku, gdy prokurator nadrzędny uchyli postanowienie prokuratora podległego, a ten ponownie, po raz trzeci, odmówi wszczęcia postępowania lub je umorzy. W takim przypadku pokrzywdzonemu przysługuje znów jedynie zażalenie do prokuratora nadrzędnego, który ponownie może uchylić

⁴ „Jeżeli w okresie, o którym mowa w art. 101, wszczęto postępowanie, karalność przestępstw określonych w art. 101 § 1 ustaje z upływem 10 lat, a w pozostałych wypadkach - z upływem 5 lat od zakończenia tego okresu.”

⁵ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 740.

postanowienie, po czym prokurator podległy może ponownie umorzyć lub odmówić wszczęcia postępowania, itd.

Taka konstrukcja prawna powoduje, iż w istocie jedyną cezurą czasową ograniczającą czas rozpoznawania sprawy jest upływ okresu przedawnienia karalności czynu zabronionego. Co więcej na żadnym etapie procedowania pokrzywdzony nie będzie mógł skierować do sądu subsydiarnego aktu oskarżenia.

Przypomnieć należy, że zgodnie z obowiązującą ustawą – Prawo o prokuraturze, uprawnienie do wydawania wiążących poleceń prokuratorom podległym przysługuje wszystkim prokuratorom nadrzędnym nie tylko, jak wcześniej, prokuratorowi bezpośrednio nadrzędnemu. Rodzi to niebezpieczeństwo „ręcznego” sterowania decyzjami prokuratora przez czynnik polityczny, jakim jest Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny (który, zgodnie z art. 1 § 2 ustawy, jest naczelnym organem prokuratury), w tym także w zakresie całkowitego uniemożliwienia pokrzywdzonemu wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia w sposób opisany powyżej.

Samo istnienie takiej konstrukcji prawnej, nawet jeśli nie będzie w istocie wykorzystywana w praktyce, stanowi istotne naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W żaden bowiem sposób pokrzywdzony przestępstwem nie będzie miał bowiem możliwości przedstawienia swojej sprawy „niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi”. Takie ograniczenie prawa do sądu nie może być uzasadnione na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem przekreśla samą jego istotę.

Zaznaczenia nadto wymaga, iż w następstwie przyjętych rozwiązań prawnych istotnego uszczerbku doznają uprawnienia pokrzywdzonego w zakresie możliwości uzyskania naprawienia szkody wywołanej przestępstwem, w tym dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia. Co prawda w dalszym ciągu może on wystąpić przeciwko sprawcy czynu zabronionego z powództwem cywilnym, lecz droga ta jest zdecydowanie bardziej skomplikowana i kosztowna. Pokrzywdzony może nie dysponować wystarczającymi środkami, aby angażować się w powództwo cywilne, chociażby właśnie z powodu popełnionego na jego niekorzyść przestępstwa.

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że przyjęte unormowania utrudniają w istocie ściganie i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawcy czynu zabronionego, a nadto godzą w społeczne poczucie sprawiedliwości.

Zważywszy na przedstawione racje, zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o rozważenie zasadności wystąpienia przez Senat z inicjatywą ustawodawczą, która zmierzałaby do nowelizacji art. 330 § 2 k.p.k. i przywrócenia poprzednio obowiązującego brzmienia tego unormowania.