



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-233(4)/08

Warszawa, 17 grudnia 2008 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 1020).**

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 1020)**

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 osobie, która przestępstwo ujawniła lub wystąpiła 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.

Jednocześnie przyznaje się tym osobom prawo przejrzenia akt postępowania poprzez odpowiednie stosowanie art. 306 § 1 k.p.k.

Ponadto w nowelizowanym przepisie art. 306 § 3 k.p.k., powyższy projekt przyznaje podmiotom uprawnionym do zaskarżania decyzji procesowych o odmowie wszczęcia lub umorzeniu śledztwa, prawo do złożenia skargi na bezczynność organu

procesowego, który w terminie 6 tygodni nie powiadomi takiego podmiotu o wszczęciu albo odmowie wszczęcia śledztwa.

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, a aktualny stan prawny ogranicza możliwości weryfikowania decyzji organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze.

Z tego też względu, projektodawcy zdecydowali się na rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia i umorzenie postępowania przygotowawczego.

Ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia zażalenia, przewidziane w obowiązującym art. 306 § 1 jest racjonalnym rozwiązaniem, a próba rozszerzenia uprawnień procesowych o kolejne podmioty i osoby, inne niż pokrzywdzony jest nieuzasadniona i sprzeczna z przepisem art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k., artykułującym jeden z celów postępowania karnego, którym jest uwzględnienie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego.

Ponadto, w sytuacji, gdy w postępowaniu prowadzonym „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 interesami pokrzywdzonego.

Poważne zastrzeżenia budzi także sam katalog przestępstw, co do których nastąpiłoby rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżania decyzji o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego. Nie wiadomo, jakimi kryteriami kierowali się w tym zakresie autorzy projektu. W projekcie nie wykazano, jaki związek z podanym w uzasadnieniu *ratio legis* ma zaliczenie do

wymienionej kategorii takich przestępstw, jak posługiwanie się dokumentem stwierdzającym tożsamość innej osoby (art. 275 k.k.), niszczenie, uszkodzanie, przesuwanie 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.), czynna napaść na funkcjonariusza publicznego (art. 223 k.k.) i wiele innych.

Jeżeli jednak projektodawca zamierza rozszerzyć uprawnienia procesowe podmiotów innych niż wymienione w art. 306 § 1 k.p.k., to szczegółowego uzasadnienia wymaga ograniczenie zaskarżalności decyzji procesowych tylko do pewnych kategorii przestępstw, z pominięciem pozostałych. Na tym tle powstaje wątpliwość co do konstytucyjności przedstawionego projektu, w zakresie równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ponadto proponowana regulacja jest zbędna z tej przyczyny, że w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego to prokurator jest uprawniony do oceny, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania przygotowawczego, a następnie do wystąpienia z aktem oskarżenia do sądu. Oczywiście zdarzyć się może, że ocena prokuratora jest błędna. W takiej jednak sytuacji podmioty składające zawiadomienie o przestępstwie, które nie posiadają statusu pokrzywdzonego, mogą korzystać (i jak pokazuje praktyka – niejednokrotnie korzystają) z mechanizmów uruchomienia kontroli służbowej w ramach działań prokuratury, aż do jej najwyższego szczebla. Ponadto w art. 10 k.p.k. skodyfikowana została zasada legalizmu, zgodnie z którą wszystkie organy procesowe w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu, zobowiązane są do wszczęcia i kontynuowania postępowania karnego, jeżeli tylko ściganie jest faktycznie zasadne oraz prawnie dopuszczalne. Z drugiej strony organ procesowy ma jednocześnie obowiązek niewszczyniania lub umorzenia postępowania wszczętego, jeżeli okazuje się ono faktycznie niezasadne lub prawnie niedopuszczalne (art. 17, art. 305 i art. 322 k.p.k.). A zatem każdy organ powołany do ścigania przestępstw (prokurator, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmeria Wojskowa, organy uprawnione szczególnymi przepisami) jest

obowiązany - w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa - do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego.

Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że cel, który przyświeca autorom projektu (poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia decyzji o odmowie wszczęcia lub umorzeniu śledztwa), może być w pełni realizowany w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy kodeksu postępowania karnego.

Ustawodawca, określając zasady kontroli nad działalnością instytucji publicznych położył akcent nad kontrolą 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., który to przepis przyznaje im prawa pokrzywdzonego.

Upewnienia do sprawowania kontroli posiadają także poszczególni obywatele. W procesie karnym upewnienia z tym związane są ograniczone jednak do spraw, które danej osoby dotyczą. W zależności od konkretnej sytuacji przysługują mu upewnienia pokrzywdzonego, bądź też może korzystać z upewnień przewidzianych w art. 302 k.p.k. Przepis ten stwarza podstawy aktywności procesowej wszystkim osobom zainteresowanym ostatecznym wynikiem tego postępowania. Zgodnie bowiem z przywołanym wyżej art. 302 k.p.k., osobom nie będącym stronami przysługuje w toku postępowania przygotowawczego zażalenie na postanowienia i zarządzenia oraz inne czynności naruszające ich prawa. Przepis art. 302 § 1 k.p.k. zawiera zatem klauzulę dopełniającą, stanowiącą podstawę wniesienia zażalenia wtedy, gdy żaden inny przepis nie przewiduje wyraźnie zaskarżalności postanowienia lub zarządzenia. Uzależnienie owej aktywności od obowiązku wykazania przez składającego środek odwoławczy negatywnego wpływu czynności procesowej na jego prawa, mieści się w ogólnej zasadzie procesowej, przewidującej, że odwołujący się może skarżyć jedynie rozstrzygnięcia lub ustalenia naruszające jego prawa lub szkodzące jego interesom (art. 425 § 3 zd. 1 k.p.k.). Ustawodawca tym kryterium posługuje się również w przepisach przyznających prawo do zaskarżania postanowień

i innych czynności faktycznych związanych z zatrzymaniem rzeczy i przeszukiwaniem. Zakłada on bowiem prawo do żalenia się każdej osoby, której decyzja lub inna czynność dotyczy.

Jednocześnie niezależnie od wskazanych wyżej uprawnień, stosownie do treści art. 305 § 4 k.p.k. osoba, która zawiadomiła o popełnionym przestępstwie jest powiadamiana o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo umorzeniu śledztwa. Wymienionej osobie przysługuje również – zgodnie z art. 306 § 3 k.p.k. – prawo do złożenia zażalenia na bezczynność organu, jeżeli w ciągu 6 tygodni od złożenia zawiadomienia o przestępstwie nie zostanie powiadomiona o wszczęciu albo odmowie wszczęcia śledztwa. Powyższe rozwiązania procesowe gwarantują zawiadamiającemu o przestępstwie możliwość pozyskania informacji o toku postępowania oraz kwestionowania działań prokuratury na wymienionym etapie postępowania karnego.

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 w praktyce może nasuwać poważne problemy interpretacyjne. Analogicznie, wątpliwości dotyczą 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 w praktyce przyznanego tym osobom prawa do wnoszenia zażaleń na postanowienia prokuratora.

Należy przy tym zaznaczyć, że prawo procesowe nie powinno przyznawać określonych uprawnień danej osobie tylko z tej przyczyny, że ujawniła ona przestępstwo. 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, bez żadnych realnych możliwości kontrolnych ze strony organu procesowego. Jest to

propozycja niosąca za sobą niebezpieczeństwo wydłużenia czasu trwania postępowań karnych i niezasadnego wzrostu liczby zaskarżonych postanowień oraz uruchamiania postępowania sądowego.

Z treści uzasadnienia projektu wynika, że nowelizacja nie rodzi skutków finansowych. Nie można zgodzić się z tym poglądem, albowiem 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. Spowoduje to znaczący wzrost wpływu spraw do sądów powszechnych bez zapewnienia odpowiednich sił i środków. To zaś może budzić szczególne zaniepokojenie, gdyż już na skutek zwiększenia w 2007 r. zakresu sądowego nadzoru nad czynnościami postępowania przygotowawczego w okresie pierwszych 6 miesięcy 2008 r. wpłynęło do sądów okręgowych o 820,58 % więcej, a do sądów rejonowych o 21,56 % więcej spraw kategorii Kp związanych z rozpoznawaniem zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia oraz o umorzeniu postępowania przygotowawczego w porównaniu z rokiem 2007.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, Rada Ministrów negatywnie ocenia opiniowany projekt i nie rekomenduje go do dalszych prac legislacyjnych.