

Warszawa, 22.02.2021

Stanisław Zakroczyński

Instytut Strategie 2050

ANALIZA

Projekt nowelizacji prawa karnego narusza standardy demokratycznego państwa prawa¹

TEZY:

- **Przedstawiony przez grupę posłów projekt nowelizacji prawa karnego (zarówno procesowego, jak i materialnego) stanowi poważne zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich.** Szczególny sprzeciw budzą te przepisy projektu, które:
 - Znoszą możliwości wpłacenia poręczenia majątkowego lub naprawy szkody wywołanej przestępstwem przez osoby trzecie (art. 1a, art. 2 pkt 3a projektu, odpowiednio zmieniający art. 57 § 1 kodeksu wykroczeń, i dodający art. 266 § 1a do kodeksu postępowania karnego);
 - Ograniczają stronom postępowania dostęp do akt zakończonego postępowania przygotowawczego, uzasadniając to możliwością wykorzystania tych akt przeciwko osobie oczyszczonej z zarzutów w przyszłości (art. 2 pkt 1 projektu zmieniający art. 156 kodeksu postępowania karnego);
 - Umożliwiają zastosowanie tymczasowego aresztu nawet w przypadku, w którym zatrzymanemu nie przedstawiono skutecznie postanowienia sądu w tym zakresie. Ten przepis można z powodzeniem nazwać *lex Giertych* (art. 2 pkt 3 projektu zmieniający art. 248 kodeksu postępowania karnego);
 - Uzależniają, *de facto*, wydanie listu żelaznego w postępowaniu przygotowawczym od woli prokuratora oraz umożliwiają prowadzenie jednoczesnego postępowania w sprawie wydania listu żelaznego oraz tymczasowego aresztowania (art. 2 pkt 4,5 i 7 projektu zmieniające art. 281, 282 i 284 kodeksu postępowania karnego);
 - Ograniczają skład sądu karnego w sprawach II instancji toczonych w czasie stanu epidemii do jednego sędziego zamiast trzech, co będzie skutkowało obniżeniem standardu prawa do sądu gwarantowanego przez Konstytucję RP i Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 3, 4 i 4a projektu zmieniające tzw. „specustawę covidową” a w konsekwencji, czasowo, przepisy kodeksu postępowania karnego);
 - Wydłużają, z powodu epidemii COVID-19, bieg przedawnienia karalności i wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe (art. 3a i 5 projektu zmieniające tzw. „specustawę covidową” a w konsekwencji, czasowo, przepisy kodeksu karnego).
- Przepisy implementujące dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie zwalczania terroryzmu (art. 1, art. 2 pkt 2

¹Analiza dotyczy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druki sejmowe nr 867 i 867-A) DOSTĘP: <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=867>

projektu ustawy), a także przepisy prowadzące do informatyzacji postępowania sądowego (art. 2 pkt 8 i 9 projektu ustawy) i jego uporządkowania (art. 2 pkt 10) są godne poparcia, jednakże cały projekt jest skonstruowany wadliwie. Nie może być bowiem zgody na patologię legislacyjną, jaką jest wnoszenie projektu implementującego prawo Unii Europejskiej przez grupę posłów partii rządzącej zamiast Radę Ministrów i dodatkowo „mieszanie” przepisów wdrażających prawo Unii Europejskiej z przepisami wykraczającymi poza ten cel i służącymi realizacji agendy politycznej partii rządzącej.

1. Wykroczenie poza zakres wdrażania przepisów UE. Problematyka proceduralna.

Niniejszy projekt jest oznaczony jako wdrażający przepisy prawa Unii Europejskiej (konkretnie – przepisy tzw. dyrektywy antyterrorystycznej). I rzeczywiście kilka (zdecydowana mniejszość) przepisów projektu, wspomnianych wyżej to czyni. Treść tych przepisów, mających na celu skuteczniejsze zwalczanie terroryzmu, nie budzi wątpliwości.

Dobrą praktyką jest jednak, aby projekty mające na celu wykonywanie prawa Unii Europejskiej i dostosowywanie przepisów prawa krajowego do wymogów prawa UE były wnoszone do Sejmu przez Radę Ministrów po przeprowadzeniu w ramach rządu odpowiedniej procedury, która została opisana w Regulaminie pracy Rady Ministrów. W tymże akcie określono bardzo dokładnie, że *Projekt ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej może zawierać przepisy wykraczające poza ten cel wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W takim przypadku organ wnioskujący dołącza do projektu dodatkowo tabelaryczne zestawienie projektowanych przepisów ustawy, które wykraczają poza cel wdrożenia prawa Unii Europejskiej, wraz z wyjaśnieniem niezbędności objęcia ich tym projektem, zwane dalej „odwróconą tabelą zgodności”*. (§ 30 ust. 2). Podobnie systematyka Regulaminu Sejmu (rozdział 5a) wskazuje, że to Rada Ministrów jest podmiotem szczególnie predestynowanym do wnoszenia projektów w tym zakresie. W tym wypadku jednak Rada Ministrów zrezygnowała z realizacji tej swojej kompetencji a projekt został wniesiony przez posłów partii rządzącej, stanowiącej przecież jej polityczne zaplecze.

Niestety w przypadku niniejszego projektu nie dość że „odwróconej tabeli zgodności” nie załączono i już w pierwotnym brzmieniu projektu znalazło się wiele przepisów niezwiązanych z wykonywaniem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie zwalczania terroryzmu, to dodatkowo wniesiono do niego autopoprawkę zawierającą liczne przepisy z zakresu prawa karnego materialnego i procesowego.

Ustawa nie zawiera również Oceny Skutków Regulacji ani nie była poddawana konsultacjom społecznym. Samorządy zawodowe radców prawnych i samorząd adwokacki, jak również prof. Teresa Gardocka w nadesłanych opiniach bardzo krytycznie oceniają dużą część jej zapisów.

Z tych względów rekomenduję, aby **odrzuć projekt ustawy w całości**. Następnie Rada

Ministrów powinna wnieść stosowny projekt ustawy ograniczony tylko i wyłącznie do wdrożenia przepisów dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu.

2. Możliwość uiszczenia przez osobę trzecią innych niż grzywna świadczeń związanych z procesem karnym.

Dotychczas art. 57 kodeksu wykroczeń za wykroczenie uznawał wyłącznie organizację lub przeprowadzenie zbiórki ofiar na uiszczenie grzywny lub też uiszczenie grzywny za skazanego lub ofiarowanie mu pieniędzy za ten cel. Art. 1a projektu ustawy rozszerza katalog czynów uznawanych za wykroczenie przez tenże artykuł również o *organizowanie lub przeprowadzanie zbiórek na uiszczenie świadczenia pieniężnego, równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, równoważności pieniężnej przepadku korzyści majątkowej, naprawienia szkody, nawiązki, poręczenia majątkowego lub zabezpieczenia majątkowego* bądź też uiszczenie tych świadczeń za skazanego lub ofiarowanie mu pieniędzy na ten cel.

O ile należy się zgodzić, że grzywna, która jest karą wymierzoną za przestępstwo płaconą na rzecz skarbu państwa, powinna być płacona bezpośrednio przez sprawcę przestępstwa, o tyle nie sposób zgodzić się, że taka sama logika powinna stać za uiszczeniem świadczenia pieniężnego, naprawienia szkody, nawiązki, czy poręczenia majątkowego. **Należy wskazać, że tego typu rozwiązania mogą znacząco osłabiać szanse osób ubogich na opłacenie poręczenia majątkowego. Mogą także zmniejszyć egzekwowalność instytucji naprawienia szkody pokrzywdzonemu – może dojść bowiem do sytuacji, w której skazany nie będzie dysponował środkami, aby szkodę naprawić. Przepis jest więc szkodliwy, bo prowadzi do osłabienia zarówno pozycji procesowej podejrzanego/oskarżonego, jak i pokrzywdzonego.²**

Dlatego rekomenduję wykreślenie z projektu art. 1a

3. Dostęp do akt postępowania przygotowawczego

Nie ma potrzeby zmiany dotychczasowej regulacji dostępu do akt postępowania przygotowawczego w czasie jego trwania i po jego zakończeniu. Ogólna zasada udostępniania akt stronom, jeśli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku

²Problematykę tę szczegółowo i słusznie omówili Ł. Duško i M. Szurman, „Nowelizacja kodeksu wykroczeń może pogorszyć sytuację pokrzywdzonego”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.2.2021, DOSTĘP: <https://serwis.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8082252.nowelizacja-kodeksu-wykroczen-moze-pogorszyc-sytuacje-pokrzywdzonego.html>

postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, jest wystarczająca. Nie ma potrzeby stwierdzenia, że do zakończonego postępowania będzie się ją stosować „odpowiednio”. Treść tego sformułowania jest niedookreślona, co należy ocenić negatywnie, biorąc pod uwagę zasadę określoności prawa karnego, która ma charakter gwarancyjny.

Słusznie zauważyła prof. Teresa Gardocka w swojej opinii dla Biura Analiz Sejmowych, że takie sformułowanie może stawiać pod znakiem zapytania fakt, czy formalne zakończenie postępowania karnego jest równoznaczne z jego merytorycznym zakończeniem i rzeczywistym uwolnieniem od zarzutów³. W uzasadnieniu do projektu zaproponowano takie właśnie rozwiązanie, które jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

4. Doręczenie postanowienia o tymczasowym aresztowaniu

Proponowaną w art. 2 pkt. 3 zmianę w kodeksie postępowania karnego śmiało można nazwać, zgodnie z opinią prof. Gardockiej, *lex Giertych*. Ma ono na celu umożliwienie zastosowania swoistej „fikcji doręczenia” podejrzanemu postanowienia sądu o tymczasowym aresztowaniu, jeżeli odmawia on jego przyjęcia lub gdy jego odbiór jest niemożliwy. W uzasadnieniu do projektu czytamy, że *Postulowane uzupełnienie tego przepisu usunie lukę normatywną w postaci braku regulacji jednoznacznie wskazującej sposób postępowania w celu spełnienia wymogu doręczenia zatrzymanemu postanowienia o zastosowaniu tego środka przed upływem 24 godzin od przekazania go do dyspozycji sądu w przypadku **obiektywnej lub pozorowanej niemożności odbioru** tego postanowienia przez zatrzymanego, w stosunku do którego ogłoszono decyzję o zastosowaniu tymczasowego aresztowania*. Słusznie prof. Gardocka twierdzi, że *treść tę należy czytać tak: obiektywna niemożność odbioru postanowienia to sytuacja, gdy podejrzany nie jest przytomny, a pozorowana – gdy udaje nieprzytomnego*⁴. **Jest oczywiste, że proponowana treść przepisu narusza art. 41 ust. 3 Konstytucji**, który stanowi wprost, że: *Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami*. Należy wyrazić obawę, że uchwalenie przepisu w tym brzmieniu będzie prowadziło do poważnych nadużyć ze strony organów ścigania podporządkowanych woli politycznej rządzących.

Dlatego rekomenduję wykreślenie z projektu art. 2 pkt. 3

³Zob. T.Gardocka, „Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks karny i niektórych innych ustaw – druk nr 867”, s.3 DOSTĘP: <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=867>

⁴Zob. Ibidem, s. 3-5.

5. Pokrywanie kosztów poręczenia majątkowego

Proponowane przez inicjatorów projektu uniemożliwienie pokrywania kosztów poręczenia majątkowego z przysporzenia na rzecz oskarżonego albo innej osoby składającej poręczenie dokonane na ten cel będzie prowadziło do jeszcze większych niż obecnie faktycznych nierówności z korzystania z tej istotnej instytucji prawno-procesowej. **Mówiąc wprost – bogatszych oskarżonych będzie stać na wpłatę poręczenia, a uboższych – nie.** Takie rozwiązanie stoi w sprzeczności z zasadami równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej stanowiącymi naczelną zasadę konstytucyjną.

Dlatego rekomenduję wykreślenie z projektu art. 2 pkt. 3a

6. Uzależnienie wydania listu żelaznego od woli prokuratora.

Projekt ustawy zakłada de facto uzależnienie wydania listu żelaznego, tj. gwarancji wolności dla oskarżonego przebywającego za granicą, aż do zapadnięcia prawomocnego wyroku sądowego pod pewnymi warunkami, od woli lub braku sprzeciwu prokuratora. Jednocześnie znacząco pomniejsza się rolę sądu w tej procedurze, który będzie mógł wydać postanowienie o zastosowaniu listu żelaznego tylko na wniosek prokuratora, a także wbrew woli prokuratora nie będzie mógł cofnąć listu żelaznego. Należy uznać, że **taka regulacja wkracza zbyt głęboko w zasadę niezawisłości sędziowskiej.** Zwłaszcza w kontekście skrajnego upolitycznienia prokuratury, która jest zarządzana przez polityka partii rządzącej z jakim mamy do czynienia w ostatnim czasie, nie sposób zgodzić się na takie rozwiązanie. Może ono bowiem godzić w prawo obywatelskie do sądu.

Dodatkowo, należy wskazać, za opinią prof. Gardockiej, że *dodanie art. 284a będzie miało taki skutek, że w stosunku do tej samej osoby (podejrzanego lub oskarżonego) będą toczyły się dwa wykluczające się co do rozstrzygnięć postępowania: o wydanie listu żelaznego z wniosku tej osoby oraz o zastosowanie tymczasowego aresztowania z wniosku prokuratora. Skutkiem wydania postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania będzie można rozstać za osobą list gończy (rozdział 29) lub wszcząć procedurę prowadzącą do sprowadzenia osoby trybem europejskiego nakazu aresztowania (rozdział 65c). Postępowania te będą prowadziły różne sądy (list żelazny należy do właściwości sądu okręgowego, zaś tymczasowe aresztowanie w zasadzie do sądu rejonowego). Dopiero prawomocne postanowienie o wydaniu listu żelaznego (projekt daje prokuratorowi możliwość zaskarżenia postanowienia sądu I instancji – zob. proponowaną zmianę art. 284 § 2) uchyli wykonalność postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, które nawet w przypadku jego zaskarżenia jest od razu wykonalne (zob. nowa*

treść § 4 art. 281)⁵.

Dlatego rekomenduję skreślenie z projektu art. 2 pkt. 4, 5 i 7 i w konsekwencji art. 4 (przepis przejściowy).

7. Zmniejszenie składu sądów karnych w postępowaniach odwoławczych do 1 sędziego na czas stanu epidemii pandemii.

Ograniczenie składu sądu w sprawach apelacyjnych o przestępstwa zagrożone karą do 5 lat pozbawienia wolności z trzech do jednego sędziego, uzasadniając to posunięciem zagrożeniem epidemicznym dla sędziów, wydaje się drastycznym ograniczeniem standardu prawa do sądu określonego w art. 45 Konstytucji RP i art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Podawanie jako przyczyny tego ograniczenia sytuacji epidemicznej w tym względzie wydaje się absurdalne. Nie podano żadnych wiarygodnych danych wskazujących na to, że sądy są miejscem rozprzestrzeniania się koronawirusa. Nie powołano się także na żadne postulaty środowiska sędziowskiego w tym względzie. Przeciwnie, sądy po początkowym okresie „zamrożenia” wiosną 2020 roku funkcjonują obecnie sprawnie w reżimie sanitarnym. Nie ma natomiast wątpliwości, że ograniczenie składu sądu w karnych sprawach odwoławczych odbędzie się ze szkodą dla wnikliwego rozpatrzenia sprawy. Jeśli ma być to przyczynek do „odciążania” sądownictwa, to należy uznać, że wnioskodawcy „zabierają się” do problemu od złej strony. Sprawy karne zagrożone karą do 5 lat to m.in. przestępstwo urzędnicze (art. 231 k.k.), przemoc na tle narodowościowym (art. 119 k.k.), narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia (art. 160). Tego typu poważne sprawy powinny być rozstrzygane w więcej niż jednoosobowym składzie sędziowskim.

Dlatego rekomenduję wykreślenie z projektu art. 3 i 4a (przepis przejściowy)

8. Wydłużenie okresów przedawnienia na czas stanu epidemii

Dbanie o bezpieczeństwo i wymierzanie sprawiedliwości to jedno z absolutnie podstawowych zadań państwa. Dlatego zaistnienie stanu epidemii nie zwalnia organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości z konieczności normalnego funkcjonowania, stąd niecelowe jest aby pod jego pretekstem wydłużać przedawnienia przestępstw. Można odnieść wrażenie, że problem by nie istniał, gdyby policja i prokuratura, a za nimi, z konieczności, sądy, nie były tak zaabsorbowane w ostatnim czasie ściganiem uczestników

⁵Ibidem, s. 6

pokojowych manifestacji.

Również gospodarowanie zasobami kadrowymi prokuratury i sądownictwa pozostawia w ostatnim czasie wiele do życzenia, czego najlepszym przykładem jest delegowanie z dnia na dzień prokuratorów do służby w miejscu oddalonym o kilkaset kilometrów od miejsca zamieszkania, co skutkuje opóźnieniami w prowadzonych przez nich dotychczas śledztwach. Podobnie np. bezprawne zawieszenie w pełnionych obowiązkach sędziego Igora Tulei przez tzw. Izbę Dyscyplinarną doprowadziło do konieczności rozpatrzenia od początku kilkuset spraw sądowych, w tym poważnych spraw karnych. w prawa i wolności obywatelskie.

Wnioskodawcy nie przedłożyli żadnych wiarygodnych danych potwierdzających konieczność dokonywania daleko idącej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. Należy dodać jeszcze, że przepis ten godzi także w wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i określoności prawa karnego. Nie wiadomo bowiem, kiedy skończy się stan epidemii, zatem nie jest jasne kiedy należy się spodziewać zakończenia biegu przedawnień.

Dlatego rekomenduję wykreślenie z projektu art. 3a i 5 (przepis przejściowy).