



Data	Numer	Autor
6 grudnia 2016	21/2016	Michał Magdziak

Kolejne zmiany zwiększające władzę prokuratora nad sądem za rządów PiS

Synteza:

- W dniu 4 listopada 2016 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Wskazany akt prawny zawiera kolejną regulację **zwiększającą władzę prokuratora nad sądem**.
- Zawarto w nim bowiem przepis nowelizujący art. 5 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹. Przewiduje on uprawnienie prokuratora do zgłoszenia – przez cały czas trwania postępowania przed sądem I instancji, a więc już po skierowaniu aktu oskarżenia do tego sądu – wniosku o zwrot sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia. **W takim przypadku sąd ma być związany stanowiskiem prokuratora**.
- Ustawa z 4 listopada 2016 r., w jej pierwotnym brzmieniu, zawierała także o wiele dalej idącą regulację. Zgłoszenie przez prokuratora tożsamego wniosku miało być możliwe również na etapie postępowania odwoławczego, a więc już po wydaniu wyroku przez sąd I instancji. Co więcej, **zgłoszenie takiego wniosku miało skutkować automatyczną koniecznością uchylecia przez sąd odwoławczy wyroku sądu I instancji**. Opisana powyżej, kontrowersyjna regulacja, została jednak usunięta w drodze poprawki przyjętej przez Senat w uchwale z 15 listopada 2016 r. Dzięki temu ograniczono zakres negatywnych zmian, choć nie wyeliminowano ich w całości. Sejm zaakceptował stanowisko Senatu na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2016 r.
- Omawiana regulacja w ostatecznie przyjętym brzmieniu nadal rodzi wątpliwości z perspektywy szeregu zasad konstytucyjnych, w szczególności **zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości** (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP²) oraz **prawa do sądu** (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), w tym będącej jego elementem **zasady równości broni** stron procesowych (oskarżyciela

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1070.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

i oskarżonego). Uchwalona przez Sejm regulacja ogranicza także prawo oskarżonego o popełnienie przestępstwa **do uzyskania wyroku uniewinniającego** (definitywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnej).

- Powyższe rodzi **ryzyko arbitralności działań Prokuratury**. Istnieje zagrożenie, że wnioski o przekazanie sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia nie będą motywowane merytorycznymi przesłankami, lecz **chęcią uniknięcia „przegranej” przed sądem. Zmiany otwierają też furtkę dla nieuzasadnionego oportunistycznego (faktycznego lub procesowego), czyli woli odstąpienia od ścigania przestępstwa (popierania aktu oskarżenia) pomimo istnienia uzasadnionych podstaw do jego ścigania.**
- Co przy tym istotne, zastosowanie omawianej regulacji będzie obejmowało **wszystkie sprawy wszczęte przed 5 sierpnia 2016 r.**, a więc przed dniem wejścia w życie ustawy z 10 czerwca 2016 r.

1. Uwagi ogólne

W dniu 4 listopada 2016 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. W omawianej ustawie zawarto art. 10, który nowelizuje art. 5 uchwalonej wcześniej przez obecny Sejm 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. Przepis ten uzyskał następujące brzmienie:

Art. 10. W ustawie z dnia 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. poz. 1070) w art. 5:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

*„1. 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, konieczność poszukiwania dowodów lub zachodzi konieczność 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.”*

2) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

*„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 zaskarżony wyrok.**”*

W **uzasadnieniu projektu ustawy**³ wprowadzenie omawianej regulacji zostało natomiast omówione w następujący sposób:

³ Zob. s. 12-14 uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 851).

„Zwrot sprawy prokuratorowi, określony w art. 5 tej ustawy [tj. ustawy z 10 czerwca 2016 r. – dop. MM], ma charakter szczególny na tle innych wypadków tej instytucji przewidzianych w ustawie procesowej (por. art. 344a k.p.k.). Zwrot następuje bowiem na wniosek prokuratora, w celu przeprowadzenia przez niego niezbędnych czynności procesowych, nie zaś jest wynikiem krytycznej oceny przez sąd prawidłowości i kompletności postępowania przygotowawczego. Z tego względu prokurator – w razie uwzględnienia jego wniosku przez sąd – musi mieć możliwość bezzwłocznego przeprowadzenia niezbędnych czynności procesowych w postępowaniu przygotowawczym toczącym się po dokonaniu zwrocie. Należy podkreślić, że czynności te mają charakter w przeważającej mierze wykrywczy i każda zwłoka mogłaby się przyczynić do zniekształcenia ustaleń dowodowych czy wręcz utraty dowodu, nie mówiąc już o tym, iż zawsze istnieje niebezpieczeństwo podejmowania działań o charakterze matactwa procesowego przez osoby zainteresowane uniknięciem odpowiedzialności karnej. Czynności takie mogą się natomiast realnie toczyć tylko w sytuacji podjęcia przez sąd prawomocnej decyzji o zwrocie sprawy prokuratorowi i przekazaniu mu akt sprawy.

Z tego względu projekt przewiduje odstąpienie od możliwości zaskarżania decyzji sądu o przekazaniu sprawy prokuratorowi w sytuacji, o której mowa w art. 5 ustawy. Rozpoznanie środka zaskarżenia powoduje bowiem w praktyce odsunięcie prawomocnego rozstrzygnięcia nieraz o wiele tygodni, a w tym czasie prokurator nie może wykonywać formalnie żadnych czynności postępowania przygotowawczego (...).

Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia konstrukcyjnego zwrot sprawy prokuratorowi celem uzupełnienia postępowania przygotowawczego jest dopuszczalny zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i apelacyjnym (por. art. 344 w zw. z art. 386 § 2 in fine k.p.k. z 1969 r., art. 397 w zw. z art. 437 § 2 in fine k.p.k. z 1997 r. w pierwotnym brzmieniu). Takie jest też ratio legis instytucji wskazanej w art. 5 ustawy, która ma na celu umożliwienie wykorzystania szerszych możliwości uzyskiwania dowodów w odniesieniu do już toczących się spraw w postępowaniu jurysdykcyjnym, niezależnie od tego, w której instancji są rozpoznawane. W kontekście stosowania tej wyjątkowej, epizodycznej instytucji z art. 5 ustawy, konieczne stało się wszelako uwzględnienie, że przepis art. 437 § 2 zdanie drugie k.p.k. obecnie ściśle reglamentuje sytuacje, w których jest możliwe wydawanie kasatoryjnych rozstrzygnięć przez sąd odwoławczy. Jest to w pełni koherentne z apelacyjnym modelem postępowania odwoławczego, nie uwzględnia jednak tego szczególnego wypadku przeniesienia postępowania do fazy przygotowawczej procesu, z przyczyn wskazanych w art. 5 ustawy. Projekt przewiduje zatem wprowadzenie do tego epizodycznego przepisu nowego ust. 1a, wyraźnie wskazującego na zaistnienie w wypadku uwzględnienia wniosku tym samym podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku, co zapewni zgodność tej regulacji z art. 437 § 2 k.p.k.”.

Omawiana regulacja miała więc w założeniu służyć bardziej efektywnemu rozpoznawaniu spraw karnych, a w konsekwencji unikaniu pomyłek sądowych. Jednocześnie jednak jest to kolejna nowelizacja Kodeksu postępowania karnego, która wprowadza swoistą **władzę prokuratora nad sądem. Co przy tym istotne, ma ona pełnić funkcję „wentyla bezpieczeństwa”, który pozwoli cofnąć proces karny do stadium przygotowawczego** (a więc poprzedzającego skierowanie do sądu aktu oskarżenia lub innej skargi, która inicjuje i warunkuje postępowanie przed sądem) **na wypadek zaistnienia błędów, których dopuścić się oskarżyciel publiczny.**

Nie są to jednak argumenty zasługujące na uwzględnienie. Niedopracowanie aktu oskarżenia, a następnie dopuszczenie do tego, aby sąd orzekał na podstawie tego rodzaju skargi, może być błędem leżącym wyłącznie po stronie organu, który kierował taki akt oskarżenia (np. prokuratora). **Błędy organów państwa nie mogą natomiast obciążać obywateli. Nie można eliminować tego rodzaju błędów poprzez ograniczanie praw obywateli, a zwłaszcza osób, które zostały przez organy państwa oskarżone o popełnienie przestępstwa.** Ograniczanie praw jednostek nie może służyć wyręczaniu organów państwa i funkcjonariuszy tych organów od należytego i rzetelnego wykonywania zastrzeżonych dla nich obowiązków.

Nie można przy tym pomijać, że prokurator, jako oskarżyciel publiczny będący stroną procesu karnego na etapie postępowania sądowego, ma m.in. możliwość formułowania wniosków dowodowych (art. 167 k.p.k.⁴). Nie jest więc konieczne kreowanie kolejnego uprawnienia, które w założeniu miałyby służyć pozyskiwaniu dowodów przez prokuratora, skoro takimi uprawnieniami prokuratorzy dysponują już dziś, przy czym uprawnienia te są tożsame – na etapie postępowania sądowego – z uprawnieniami przysługującymi oskarżonemu.

Błędny jest także argument wskazujący na to, że „z punktu widzenia konstrukcyjnego zwrot sprawy prokuratorowi celem uzupełnienia postępowania przygotowawczego jest dopuszczalny zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i apelacyjnym”⁵. Takie rozwiązanie (możliwość przekazania sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia postępowania przygotowawczego na etapie rozprawy głównej przed sądem I instancji, a także postępowania odwoławczego) obowiązywało w polskiej procedurze karnej od 1 stycznia 1998 r. do 30 czerwca 2003 r. Ustawą z dnia 10 stycznia 2003 r.⁶ w ogóle (słusznie) wyeliminowano możliwość tzw. „zwrotu sprawy prokuratorowi” już po rozpoczęciu przewodu sądowego⁷ przed sądem I instancji (wprowadzono natomiast możliwość przerwania lub odroczenia rozprawy i jednoczesnego zakresienia

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1749).

⁵ Zob. s. 14 uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 851).

⁶ Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155).

⁷ Przewód sądowy na rozprawie w sprawie karnej rozpoczyna się od zwięzłego przedstawienia przez oskarżyciela zarzutów oskarżenia (art. 385 § 1 k.p.k.; do 30 czerwca 2015 r. konieczne było odczytanie całego aktu oskarżenia przez prokuratora).

oskarżycielowi publicznemu terminu na przedstawienie dodatkowych dowodów⁸). W toku dyskusji nad wówczas przeprowadzanymi zmianami wskazywano chociażby na to, że możliwość zwrotu sprawy prokuratorowi przez sąd należy wyeliminować całkowicie, ponieważ⁹:

*„Instytucja zwrotu wprowadzona została do polskiego procesu karnego w 1950 r. pod wpływem procedury radzieckiej. Aktualna praktyka dowodzi, iż stosowanie tej instytucji przyczynia się do przewlekłości postępowania. Rezygnując z dopuszczalności zwrócenia sprawy do postępowania przygotowawczego, zakłada się, że **sprawy wpływające do sądu z aktem oskarżenia będą lepiej przygotowane pod względem dowodowym** i sumiennie kontrolowane przez sąd pod kątem ewentualnych braków na etapie postępowania poprzedzającego wyznaczenie rozprawy. Dotychczasowa praktyka dowodzi, że tylko niewielka część spraw zwracanych prokuraturze na podstawie art. 397 trafia na powrót do sądu. Oznacza to, że prokuratorzy najczęściej umarzają sprawy zwrócone do uzupełnienia postępowania przygotowawczego w tym trybie. Proponowane rozwiązanie jest zatem także gwarancyjne, **albowiem w sytuacji, gdy osobie oskarżonej nie udowodniono popełnienia przestępstwa, powinna być ona uniewinniona**, co dzięki zaproponowanemu w projekcie rozwiązaniu uda się osiągnąć”.*

Możliwość skorzystania z opisanego powyżej trybu leżała w gestii sądu, a nie prokuratora. To sąd (I instancji lub odwoławczy) mógł zdecydować o przekazaniu sprawy oskarżycielowi publicznemu w celu uzupełnienia postępowania przygotowawczego. W ustawie z 4 listopada 2016 r. wprowadzono natomiast zgoła odmienne rozwiązanie. **Odtąd, to nie sąd będzie decydował o tym, czy należy zwrócić sprawę prokuratorowi, lecz de facto decyzję w tym zakresie będzie podejmował sam prokurator, a sąd będzie tym stanowiskiem związany.** Co istotne, rozwiązanie to czerpie wzorce z regulacji radzieckich i po raz pierwszy do polskiej procedury karnej zostało przeszczepione w czasach stalinowskich. Trudno wzorce tego rodzaju określić mianem godnych naśladowania.

W kontekście powyższego pozytywnie należy odczytywać decyzję Senatu, który w uchwale z 15 listopada 2016 r. wprowadził do omawianej ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. poprawkę polegającą na wykreśleniu z ustawy przepisu zezwalającego prokuratorowi na sformułowanie wniosku o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia na etapie

⁸ Skorzystanie przez sąd z takiej kompetencji musiało być natomiast warunkowane tym, iż w toku rozprawy ujawniły się istotne braki postępowania przygotowawczego, ich usunięcie przez sąd uniemożliwiłoby wydanie prawidłowego orzeczenia w rozsądnym terminie, a przeszkód tych nie można było usunąć w innym stosownym trybie.

⁹ Cytat pochodzi z uzasadnienia przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 182, Sejm IV kadencji, s. 68 projektu), który następnie – będąc rozpatrzony przez Sejm – poskutkowało uchwaleniem wskazanej powyżej ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r.

postępowania odwoławczego i zakładającego związany z tym obowiązek sądu polegający na uchyleniu wyroku sądu I instancji. Poprawka Senatu została przyjęta przez Sejm na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2016 r.

Trzeba jednak pamiętać, że w omawianej ustawie pozostawiono przepis, który przewiduje, że sąd będzie związany wnioskiem prokuratora o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia na etapie postępowania przed sądem I instancji (art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r.). Przyjęte rozwiązania, także w obecnym brzmieniu, rodzą jednak szereg zastrzeżeń, w tym mających podstawę konstytucyjną. Zostaną one omówione poniżej.

2. Zastrzeżenia do projektu ustawy

Ustanowienie reguły, wedle której sąd miałby być związany wnioskiem prokuratora o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, rodzi zastrzeżenia co do jej zgodności z szeregiem zasad konstytucyjnych, w szczególności **zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości** (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP¹⁰) oraz **prawem do sądu** (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), w tym będącej jego elementem **zasady równości broni** stron procesowych (oskarżyciela i oskarżonego). Uchwalona przez Sejm regulacja ogranicza także prawo oskarżonego o popełnienie przestępstwa **do uzyskania wyroku uniewinniającego** (definitywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnej).

- 1) Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości** przewiduje wyłączność sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że żaden inny organ państwa, ani inny podmiot, nie może wkraczać w tę sferę działalności sądów (a więc władczo rozstrzygać sporów o prawo, w których co najmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny)¹¹. Jest to konsekwencja zawartej w art. 10 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP zasady podziału i równoważenia się władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości to określenie dotyczące działalności orzeczniczej sądów, polegającej na wiążącym rozstrzygnięciu zawisłych przed nimi sporów pomiędzy różnymi podmiotami, z zachowaniem bezstronności, niezależności i niezawisłości¹².

Związywanie sądu wnioskiem prokuratora, zwłaszcza w zakresie, w jakim wniosek ten miałby skutkować koniecznością uchylenia wyroku uprzednio wydanego przez sąd I instancji (opisywana zmiana w tym zakresie została słusznie wyeliminowana przez Senat), **naruszałoby**

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹¹ por. P. Wiliński, P. Karlik, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, komentarz do art. 175 Konstytucji RP, Nb. 2, Legalis. Zob. także wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998 nr 4, poz. 50; wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97, OTK 1998 nr 7, poz. 117; wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07, OTK Seria B 2008 nr 10, poz. 171.

¹² P. Wiliński, P. Karlik, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II...*, komentarz do art. 175 Konstytucji RP, Nb. 19, Legalis.

zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Realizacja przez prokuratora, będącego oskarżycielem publicznym, a więc stroną procesu karnego, tego rodzaju uprawnienia powoduje bowiem wkroczenie w sferę zastrzeżoną dla sądów. Zastrzeżenia z omawianej perspektywy rodzi także regulacja zakładająca możliwość złożenia przez prokuratora omawianego wniosku w postępowaniu przed sądem I instancji. Związanie sądu wnioskiem prokuratora powoduje, że **to właśnie prokurator jest jedynym podmiotem decydującym o dalszym losie sprawy**, co może czynić w sposób arbitralny i dowolny, nie mając nawet faktycznego obowiązku uzasadnienia wniosku o przekazanie mu sprawy do postępowania przygotowawczego.

- 2) **Prawo do sądu** jest jednym z najbardziej fundamentalnych praw jednostki, mającym zarówno podłoże konstytucyjne (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak też zawartym w aktach prawa międzynarodowego, których celem jest ochrona podstawowych praw człowieka (art. 6 ust. 1 EKPC¹³, art. 14 ust. 1 MPPOiP¹⁴, art. 47 KPP¹⁵). Jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07, „na >>prawo do sądu<< w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się (...) dwa prawa: **prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy**. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości, w ramach której sądy merytorycznie rozstrzygają sprawę oraz funkcja ochrony prawnej jednostki, w ramach której sądy kontrolują akty organów władzy publicznej godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności” (pogrub. MM)¹⁶. W innym orzeczeniu Trybunał zauważył, że „prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. **prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd**”¹⁷ (pogrub. MM).

Związanie sądu wnioskiem prokuratora o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia postępowania przygotowawczego **pozbawia jednostkę ochrony przed arbitralnością władzy** (w tym przypadku arbitralnością działań Prokuratury). Po raz kolejny należy przypomnieć, że wniosek prokuratora nie będzie podlegał żadnej kontroli, a postanowienie sądu wydane

¹³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.; tzw. „Europejska Konwencja Praw Człowieka”); dalej jako: „EKPC”.

¹⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167); dalej jako: „MPPOiP”.

¹⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz.Urz.U.E.C 2010 Nr 83, str. 389); dalej jako: „KPP”.

¹⁶ Zob. także wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK 2001 nr 3, poz. 52; wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02, OTK Seria A 2003 nr 5, poz. 38.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK 2000 nr 4, poz. 109.

na skutek tego wniosku nie będzie podlegało zaskarżeniu. Wreszcie, takie rozwiązanie ogranicza prawo obywateli do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia przez sąd w przedmiocie odpowiedzialności karnej. W następstwie przekazania sprawy prokuratorowi będzie on mógł wszak umorzyć postępowanie lub skierować sprawę do sądu na nowo. Rodzi to jednocześnie ryzyko przewlekłości postępowań. Prawo do sądu zakłada także uprawnienie do rozpoznania sprawy **bez nieuzasadnionej zwłoki**. Tymczasem, uzupełnienie postępowania przygotowawczego i (ewentualne) ponowne wniesienie aktu oskarżenia znacząco wydłuży postępowanie w całej sprawie. Paradoksalne jest to, że tego rodzaju rozwiązanie zostało zawarte w ustawie, która miała stanowić odpowiedź na tzw. wyrok pilotażowy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 lipca 2015 r. w połączonych sprawach *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11 oraz 46187/11), w którym ETPC stwierdził, iż przewlekłość postępowań sądowych w Polsce jest problemem o charakterze systemowym, który wymaga natychmiastowej reakcji władz, w tym zmian legislacyjnych¹⁸.

- 3) Zasada równości broni** stron procesowych stanowi pochodną konstytucyjnie i konwencyjnie zagwarantowanego jednostce **prawa do rzetelnego procesu sądowego**. Proces karny tylko wówczas może być uznany za rzetelny, jeżeli w jego toku zachowano równowagę pomiędzy uprawnieniami i obowiązkami stron¹⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka sformułował definicję równości broni w wyroku z 27 października 1993 r. w sprawie *Dombo Beheer B.V. przeciwko Niderlandom*²⁰, wskazując, 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**.

Stronami procesu karnego są oskarżyciel i oskarżony. Z mocy art. 45 § 1 k.p.k. oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami jest natomiast prokurator. Wprowadzona przez Sejm regulacja doprowadza do **istotnego zachwiania równowagi pomiędzy stronami procesu karnego, stawiając osoby oskarżone o popełnienie przestępstwa w gorszej sytuacji niż ta, w jakiej znajduje się prokurator działający jako oskarżyciel publiczny**. To prokurator będzie mógł zdecydować o dalszym losie postępowania, a sąd, oskarżony (i jego obrońca) nie będą mieli na decyzję prokuratora żadnego wpływu. Należy pamiętać, że zasada równości broni nie ma charakteru absolutnego i niekiedy przepisy procedury karnej przewidują szczególne uprawnienia dla oskarżonego (np. prawo do odmowy składania wyjaśnień lub odpowiedzi na pytania²¹, prawo do zajmowania stanowiska w kwestiach rozstrzyganych przez sąd w

¹⁸ Por. M. Magdziak, *FOR ostrzega (nr 69): Przewlekłość postępowań sądowych w Polsce to problem systemowy*, Warszawa 2015, dostępne na stronie internetowej: www.for.org.pl.

¹⁹ P. Hofmański, A. Wróbel [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, komentarz do art. 6 EKPC, Nb. 171, Legalis.

²⁰ Skarga nr 14448/88.

²¹ Zob. art. 175 § 1 k.p.k.

ostatniej kolejności²²). Niemniej, po pierwsze: uprawnienia oskarżonego, z natury rzeczy, nie sięgają tak daleko, iż mogą zmierzać do unicestwienia całego procesu (a na to *de facto* zezwala prokuratorowi omawiana regulacja), a po drugie: prokurator, jako przedstawiciel aparatu państwowego dysponuje odpowiednimi instrumentami, aby odpowiednio przygotować się do sądowej fazy procesu karnego. To prokurator prowadzi lub nadzoruje postępowanie przygotowawcze, które ma na celu m.in. ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo (art. 297 pkt 1 k.p.k.) czy też zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu (art. 297 pkt 5 k.p.k.). Po raz kolejny należy odwołać się więc do wcześniej powołanych argumentów, iż ewentualne błędy organu prokuratorskiego, skutkujące niedostatecznym zabezpieczeniem dowodów w postępowaniu przygotowawczym, nie mogą niezasadnie obciążać jednostki, którą oskarżono o popełnienie przestępstwa.

- 4) Osobie oskarżonej o popełnienie przestępstwa przysługuje tzw. **prawo do uzyskania wyroku uniewinniającego**. Jest ono konsekwencją prawa do obrony, które ma zarówno unormowanie konstytucyjne (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP), jak również wynika z aktów prawa międzynarodowego, których celem jest ochrona podstawowych praw człowieka (art. 6 ust. 3 lit. c) EKPC, art. 14 ust. 3 lit. d) MPPOiP, art. 48 ust. 2 KPP). Zazwyczaj zagadnienie dotyczące tzw. prawa do uzyskania wyroku uniewinniającego jest rozważane w kontekście pierwszeństwa przesłanek umorzenia postępowania karnego (np. przedawnienia karalności przestępstwa²³, co stanowi rozstrzygnięcie formalne, a nie merytoryczne) przed przesłankami do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w tym postępowaniu (wyroku skazującego lub uniewinniającego oskarżonego). Wskazuje się więc, że w sytuacji, gdy w toku rozprawy przeprowadzono wszystkie niezbędne dowody (zgromadzono kompletny materiał dowodowy, niezbędny dla rozstrzygnięcia merytorycznego), pierwszeństwo powinno mieć uniewinnienie oskarżonego (rzecz jasna, w przypadku wystąpienia podstaw do wydania wyroku uniewinniającego) przed umorzeniem postępowania. Jest to oparte na założeniu, wedle którego nie można pozbawić oskarżonego prawa do „oczyszczenia się z zarzutów” w sytuacji, gdy brak jest podstaw do skazania²⁴.

Omawiana regulacja **ogranicza możliwość skorzystania przez osobę oskarżoną o popełnienie przestępstwa z przysługującego jej prawa do uzyskania wyroku uniewinniającego** (definitywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnej). Prokurator może bowiem skierować wniosek o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa i dochodzenia wówczas, gdy chce uniknąć porażki przed sądem, nawet po przeprowadzeniu na rozprawie wszystkich dowodów niezbędnych do rozstrzygnięcia merytorycznego. Już

²² Zob. art. 367 § 2 k.p.k.

²³ Zob. art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k.

²⁴ C.P. Kłak, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2007 r., sygn. IV KK 434/06*, „Prokuratura i Prawo” 2008 Nr 2, s. 160-161.

po przekazaniu sprawy prokuratorowi ten może natomiast postępowanie umorzyć, co jest rozstrzygnięciem formalnym, nieprzystającym do ostatecznego „oczyszczenia się z zarzutów”.

Powyższe zastrzeżenia, w powiązaniu z charakterem omawianej regulacji, który został omówiony w pierwszej części niniejszej analizy, rodzi **ryzyko arbitralności działań Prokuratury**. Istnieje zagrożenie, że wnioski o przekazanie sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia nie będą motywowane merytorycznymi przesłankami, lecz **chęcią uniknięcia „przegranej” przed sądem albo nieuzasadnionym oportunizmem (faktycznym lub procesowym)**, czyli wolą odstąpienia od ścigania przestępstwa (popierania aktu oskarżenia) pomimo istnienia uzasadnionych podstaw do jego ścigania. Powyższe należy oceniać także w powiązaniu z negatywnymi zmianami, które zostały wprowadzone na mocy przepisów ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze²⁵. Warto przypomnieć, że zmiany te **ograniczyły niezależność prokuratorów w wykonywaniu zastrzeżonych dla nich czynności**. Przypomnijmy, że na mocy przepisów nowego Prawa o prokuraturze prokuratorzy prowadzący konkretne postępowania są np. związani poleceniami przełożonych co do treści czynności procesowej²⁶. Taką czynnością procesową jest także sformułowanie przez prokuratora wniosku o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia. Wobec tego, przełożony prokurator będzie mógł polecić swojemu podwładnemu, aby sformułował taki wniosek w konkretnej sprawie.

3. Deklarowany cel ustawy a rzeczywisty zakres jej zastosowania

W pierwszej części niniejszej analizy przytoczono cytaty z uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 851)²⁷, w którym omówiono cel regulacji zezwalającej prokuratorowi na złożenie wiążącego sąd wniosku o przekazanie prokuratorowi sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia. Warto jednak zauważyć, że nieco inaczej prezentowano motywy przemawiające za zwiększeniem uprawnień prokuratora w procesie karnym w wypowiedziach przedstawicieli Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, które były przywoływane w prasie. W artykule autorstwa red. M. Kryszkiewicz zatytułowanym „Sędzia Zbigniew Ziobro. Sąd odwoławczy nie sprzeciwi się ministrowi”²⁸ przywołano wypowiedzi dra Marcina Warchoła – Wiceministra Sprawiedliwości, który, omawiając proponowane wówczas zmiany, miał stwierdzić:

²⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 177 ze zm. Zob. M. Magdziak, *Zmiany w Prokuraturze: zamiast usprawnienia działania, pogorszenie sytuacji uczestników postępowania*, Warszawa 2016, dostępne na stronie internetowej: www.for.org.pl.

²⁶ Art. 7 § 2 i § 3 Prawa o prokuraturze.

²⁷ Zob. s. 3-4.

²⁸ Zob. M. Kryszkiewicz, *Sędzia Zbigniew Ziobro. Sąd odwoławczy nie sprzeciwi się ministrowi*, Prawnik.pl, publikacja w dniu 06.10.2016 r. i przywoływane tam wypowiedzi dra Marcina Warchoła – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

„Jest to konieczne ze względu na zasadę prawdy materialnej oraz trafnej reakcji karnej. Nie możemy przecież pozwolić, aby winni unikali kary lub też niewinni byli niesłusznie skazywani (...).

W czasie, gdy obowiązywał model kontradiktoryjności, akty oskarżenia mogły być wnoszone na niższym poziomie ustaleń faktycznych niż obecnie. Dlatego też często były one niedopracowane i takie właśnie trafiały do sądów. A teraz chodzi o to, aby prokuratorzy mieli szansę je poprawić, uzupełnić i dostosować do obecnie obowiązujących wymogów”.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że uchwalona przez Sejm regulacja **wykracza poza tak określony cel**. Jego zastosowanie będzie obejmowało nie tylko postępowania sądowe wszczęte w czasie, gdy w polskiej procedurze karnej obowiązywał model w większym stopniu kontradiktoryjny²⁹ (a więc od 1 lipca 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r.), lecz **wszystkie sprawy wszczęte przed 5 sierpnia 2016 r.**, a więc przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r.

Niezależnie od powyższego, twierdzenia opierające się na tym, że wprowadzona regulacja ma za zadanie umożliwić prokuratorom eliminację błędów popełnionych w czasie, gdy w polskim procesie karnym obowiązywał model bardziej kontradiktoryjny, nie zostały poparte żadnymi badaniami. W uzasadnieniu do projektu nie wskazano na niższą efektywność działania prokuratury, czy też konkretne błędy popełniane przez prokuratorów. Jak się wydaje, tego rodzaju stanowisko to w dalszym ciągu pokłosie krytyki zmian (wycofanych przez obecny Sejm), które wprowadziły do polskiej procedury karnej model w większym stopniu kontradiktoryjny (obowiązywał on w okresie od 1 lipca 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r.). W ówczesnej dyskusji nad uchwalonymi zmianami to właśnie środowisko prokuratorskie było najsurowszym krytykiem nowelizacji i oponentem wobec jej wejścia w życie. Argumentem najczęściej podnoszonym przez prokuratorów był brak ustrojowego i organizacyjnego przygotowania Prokuratury do wyzwań, jakie stawiał przed nią bardziej kontradiktoryjny proces karny. Prawdą jest, że ówczesnie rządzący nie przygotowali żadnych zmian organizacyjnych w Prokuraturze, dostosowujących jej funkcjonowanie do zmienionych reguł, według których miały toczyć się postępowania karne. **To jeszcze jednak nie oznacza, że tzw. „wielka reforma” procesu karnego była reformą złą. Wprost przeciwnie, zmiana modelu postępowania karnego w kierunku zwiększonej kontradiktoryjności była zmianą pozytywną**, ponieważ wprowadzała reguły ustanawiające najlepszą metodę ustalania w toku postępowania tzw. „prawdy materialnej” i realizowała postulat opierający się na tym, że rolą sądu

²⁹ Por. M. Magdziak, Analiza FOR nr 7/2015: *Reforma postępowania karnego powinna iść dalej. Konieczne są zmiany w Prokuraturze*, dostępne w Internecie: www.for.org.pl.

w toku procesu jest bezstronne orzekanie, a nie poszukiwanie dowodów³⁰. Złą zmianą było zarówno cofnięcie tzw. „wielkiej reformy” procesu karnego³¹, jak również cofnięcie reformy Prokuratury z 2010 r.³². O tych kwestiach FOR wypowiadało się już w innych publikacjach.

Aktualnie nie ma potrzeby powielania tego rodzaju twierdzeń. Prowadzi to bowiem do wprowadzania szkodliwych regulacji (jak ta omawiana w niniejszej analizie), które przyznają prokuratorom zbyt daleko idące uprawnienia, cechujące się swoistym władztwem nad sądem.

4. Podsumowanie

Negatywne skutki regulacji uchwalonej przez Sejm w dniu 4 listopada 2016 r. zostały słusznie ograniczone przez Senat. Nie oznacza to jednak, że zwiększenie uprawnień prokuratora na etapie postępowania przed sądem I instancji jest dobrym rozwiązaniem. Świadczą o tym przedstawione powyżej zastrzeżenia mające podstawy konstytucyjne. Omawiana zmiana jest kolejnym przejawem zwiększania uprawnień prokuratorów w procesach karnych, co jest zjawiskiem niekorzystnym z perspektywy obywateli i ryzykownym z punktu widzenia daleko idących ograniczeń niezależności prokuratorów. To z kolei powoduje, że istnieje niebezpieczeństwo, iż prokuratorzy nie będą wykorzystywać przysługujących im uprawnień w zgodzie z rolą Prokuratury, jaką jest wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw oraz stanie na straży praworządności (art. 2 Prawa o prokuraturze), lecz będą kierować się w ich wykorzystywaniu innymi celami o charakterze pozamerytorycznym.

³⁰ Por. opis ww. nowelizacji w: M. Magdziak, Analiza FOR nr 7/2015: *Reforma postępowania karnego...*; zob. także M. Magdziak, *K.p.k.: nie cofać dobrej reformy, ale inicjować zmiany*, „Dziennik Gazeta Prawna” Nr 217 (4110) z dnia 6-8 listopada 2015 r., s. B10.

³¹ Co nastąpiło na mocy przepisów ustawy z 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 437).

³² W dniu 31 marca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375), która m.in. rozdzielała funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, jak również zapewniała niezależność Prokuratury i gwarancje niezależności prokuratorów w zakresie sposobu prowadzenia przez nich postępowań. Powrót do poprzednich rozwiązań, przy jednoczesnym wprowadzeniu innych, negatywnych zmian dotyczących ustroju i organizacji Prokuratury, nastąpił poprzez uchwalenie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177). Zob. analizę FOR dotyczącą ww. ustawy: M. Magdziak, *Zmiany w Prokuraturze: zamiast usprawnienia działania, pogorszenie sytuacji uczestników postępowania*, Warszawa 2016, dostępne na stronie internetowej: www.for.org.pl.



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Michał Magdziak

michal.magdziak@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A ☎ 02-628 Warszawa ☎ tel. +48 22 628 85 11,
+48 519 491 934

e-mail: info@for.org.pl ☎ www.for.org.pl

Facebook: /FundacjaFOR ☎ Twitter: @FundacjaFOR