

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - Przewodnicząca  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Mirosław Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

**Warszawa, 10 maja 2023 r.**

**514/2023/MPL**

**Szanowny Pan  
Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (numer w wykazie: UD262) w brzmieniu przedstawionym w dniu 31 marca 2023 r.

**Wykonanie wyroków w sprawach *Słomka p. Polsce* oraz *Mariusz Lewandowski p. Polsce***

HFPC pozytywnie ocenia zmiany wprowadzone przedmiotowym projektem w zakresie wykonania wyroków ETPC w sprawach *Słomka p. Polsce*<sup>1</sup> oraz *Mariusz Lewandowski p. Polsce*<sup>2</sup>. W wyrokach tych ETPC zakwestionował sposób wymierzania kar porządkowych za naruszanie powagi sądu. Trybunał szczególnie krytycznie odniósł się do sytuacji, w której o orzeczeniu takiej kary decyduje sąd pokrzywdzony zachowaniem obwinionego. W jego ocenie sytuacja taka naruszała prawo obwinionego do rozpoznania jego sprawy przez sąd bezstronny. ETPC negatywnie odniósł się także do braku obowiązku wysłuchania obwinionego przed podjęciem decyzji o nałożeniu na niego kary porządkowej.

Analiza rozwiązań przedstawionych w projekcie wykazuje, że w dostateczny sposób reagują one na wyzwania przedstawione w omawianych wyżej orzeczeniach. Stąd HFPC nie wnosi w tym zakresie uwag.

**Odmowa przekazania sądowi akt postępowania przygotowawczego**

HFPC krytycznie ocenia zaś modyfikację art. 330 k.p.k. poprzez dodanie do niego § 4 uprawniającego prokuratora do wpływania na czynności sądu karnego prowadzone w sprawie zainicjowanej wniesieniem subsydiarnego aktu oskarżenia. Na mocy projektowanej regulacji, prokurator uzyska kompetencje do zakwestionowania statusu pokrzywdzonego podmiotu, który wniósł akt oskarżenia poprzez wydanie zarządzenia o odmowie przekazania akt sprawy sądowi karnemu. Osoba pokrzywdzona takim działaniem prokuratora będzie mogła wnieść zażalenie do prokuratora nadrzędnego.

Jak wskazują projektodawcy, omawiana regulacja, przyczynić się ma do „ograniczenia liczby przypadków przyjmowania do rozpoznania aktów oskarżenia skierowanych przez osoby i inne podmioty do tego nieuprawnione, skutkującego zaistnieniem negatywnej przesłanki procesowej określonej w art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.”. Twórcy projektu zapominają jednak przy tym dodać, że w sądowej fazie postępowania karnego, organem władnym do stwierdzenia zaistnienia negatywnych przesłanek

<sup>1</sup> Wyrok ETPC z 6.12.2018 w sprawie *Słomka p. Polsce*, skarga nr 68924/12.

<sup>2</sup> Wyrok ETPC z 03.07.2012 w sprawie *Mariusz Lewandowski p. Polsce*, skarga nr 66484/09.

procesowych jest sąd rozpoznający sprawę karną. Nie są zaś nim strony postępowania karnego, w tym prokurator.

Co warte podkreślenia, ani uzasadnienie projektu, ani dołączona do niego ocena skutków regulacji nie odnoszą się do skali tak postawionego problemu i nie odnotowują liczby sytuacji, w których subsydiarny akt oskarżenia został wniesiony przez osobę nie będącą pokrzywdzonym. Nie precyzują także liczby przypadków, w których sąd II instancji uchylił orzeczenie z powodu zainicjowania go przez podmiot do tego nieuprawniony.

Należy przy tym pamiętać, że na gruncie polskiej procedury karnej droga do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia ma charakter długotrwały i skomplikowany. W jej trakcie co najmniej kilkukrotnie może dochodzić do wiążącego rozstrzygnięcia tego, czy określony podmiot jest pokrzywdzonym w rozumieniu art. 49 k.p.k.

Pokrzywdzony chcący subsydiarnie ścigać podejrzanego zobligowany jest do dwukrotnego uzyskania od organów procesowych postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania albo postanowienia o umorzeniu takiego postanowienia, a następnie zaskarżenia ostatniego z nich do prokuratora nadrzędnego. Dopiero skorzystanie z tych wszystkich środków uprawnia go do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Tryb wnoszenia subsydiarnego aktu oskarżenia, w maksymalnie rozbudowanej wersji, obliuguje więc pokrzywdzonego do wniesienia zażalenia na postanowienie odmawiającego wszczęcia postępowania przygotowawczego, a po jego uchyleniu na postanowienie umarzające postępowanie. Następnie zaś musi on jeszcze skorzystać z zażalenia do prokuratora nadrzędnego na kolejne postanowienie umarzające postępowanie.

Co kluczowe, przy okazji każdego zażalenia, organy procesowe, w tym organy prokuratury, zobowiązane są do badania czy zażalenie wnosi podmiot do tego uprawniony. Można domniemywać, że w znacznej grupie przypadków badanie to koncentruje się na sprawdzeniu, czy skarżącemu przysługuje status pokrzywdzonego w rozumieniu art. 49 k.p.k. W wypadku, w którym prokurator dojdzie do przekonania, że wnoszący zażalenie nie jest do tego uprawniony, bo np. nie jest pokrzywdzonym, zobowiązany jest do wydania zarządzenia o odmowie przyjęcia zażalenia z powodu wniesienia go przez osobę nieuprawnioną. Jeśli prokuratorzy zarządzeń takich nie wydają to należały domniemywać, że milcząco akceptują posiadanie przez wnoszącego zażalenie uprawnień pokrzywdzonego. Jeśli zaś tego rodzaju zarządzenia wydają, a są one następnie uchylane przez sądy rozpoznające zażalenia, to należy zadać pytanie o sensowność budowania kolejnych instytucji prawnych do rozstrzygnięcia zagadnień już rozstrzygniętych.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że warunkiem koniecznym do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jest wcześniejsze zażalenie do prokuratora nadrzędnego drugiego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu. Organ ten dysponuje przy tym możliwością zakwestionowania statusu podmiotu wnoszącego zażalenie i uznania, że zostało wniesione przez osobę nieuprawnioną.

Wobec wszystkich tych faktów konstrukcja pozwalająca prokuraturze kolejny raz kwestionować status pokrzywdzonego, już na etapie postępowania sądowego, musi budzić zastrzeżenia. Takie rozwiązanie pozwala na milczące akceptowanie statusu pokrzywdzonego w toku postępowania przygotowawczego, a z drugiej na władcze rozstrzygnięcie w zastępstwie sądów i anihilowanie ich decyzji w tym przedmiocie.

Takie postępowanie stanowi również przejaw lekceważenia decyzji prezesa sądu, który uprawniony jest do badania spełnienia przesłanek formalnych do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Neguje także rolę sądu rozpoznającego sprawę zainicjowaną subsydiarnym aktem oskarżenia, który

zobligowany jest przecież do ciągłego badania, czy w sprawie nie zaistniały negatywne przesłanki procesowe.

W ocenie HFPC, proponowana zmiana jest jaskrawym przykładem wkroczenia prokuratora w kompetencje należące do wyłącznej właściwości sądu. Z chwilą wniesienia aktu oskarżenia to na sądzie spoczywa prawo oraz obowiązek badania tego, czy sprawa została prawidłowo zainicjowana.

Na tle konkretnych sytuacji faktycznych mogą się pojawić wątpliwości, co do tego, czy dane przestępstwo bezpośrednio naruszało lub zagrażało dobrom prawnym danego podmiotu. Oczywistym jest, że ocena tej kwestii dokonana przez sąd nie musi znajdować uznania ani organów prokuratury ani oskarżonego występującego w danej sprawie. Właściwym trybem do wyrażania wątpliwości w tym zakresie jest jednak postępowanie odwoławcze, w ramach którego prokurator lub oskarżony mogą kwestionować fakt prawidłowego zainicjowania postępowania sądowego. Uchybienie takie, na tle art. 439 k.p.k. ma charakter bezwzględnej przyczyny odwoławczej. Jego stwierdzenie winno więc skutkować uchyleniem orzeczenia sądu I instancji i umorzeniem postępowania w sprawie.

Taki tryb postępowania pozostaje w zgodzie z konstytucyjnymi założeniami funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem projektodawcy proponują skrócenie tej drogi i przyznanie prokuraturze uprawnienia do władczego rozstrzygnięcia tej kwestii w zastępstwie sądu. Rozwiązanie to narusza konstytucyjne ramy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

HFPC pragnie podkreślić, że zgodnie z art. 175 Konstytucji podmiotem właściwym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a więc władczego rozstrzygnięcia sporów o prawo, są wyłącznie sądy. Uregulowanie to, połączone z treścią ustrojowej zasady trójpodziału i równoważenia władz (art. 10 Konstytucji), a także zasadą niezależności wymiaru sprawiedliwości (art. 173 Konstytucji) sprzeciwia się przyznawaniu organom pozasądowym kompetencji do zastępowania sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a także tworzeniu faktycznych przeszkód utrudniających realizację tych zadań przez sądy.

Względem omawianego rozwiązania należy również postawić zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, interpretowanego w kontekście wyrażonej w preambule do Konstytucji zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

Skutkiem wprowadzenia przedmiotowej zmiany będzie bowiem przyznanie prokuratorowi prawa do odmowy przekazania sądowi akt postępowania przygotowawczego. Ustawa procesowa nie wiąże jednak tego uprawnienia z konkretnym skutkiem procesowym. W szczególności nie przyjmuje, że odmowa przekazania takich akt wiązać się będzie z zaistnieniem którejkolwiek negatywnej przesłanki procesowej, obligującej sąd do umorzenia postępowania.

Przeciwnie, możliwe będzie sytuacja, w której sąd kontynuował będzie postępowanie karne pomimo braku akt postępowania przygotowawczego. W takim wypadku zobligowany będzie do ponownego przeprowadzenia czynności dowodowych wcześniej prowadzonych w postępowaniu karnym. Taki scenariusz niesie dla postępowania karnego określone zagrożenia.

Po pierwsze, może spowodować niemożliwość przeprowadzenia określonych czynności dowodowych związanych z utratą lub zniszczeniem wybranych dowodów. Uniemożliwi także dogłębne przesłuchanie świadków i oskarżonych, których nie będzie można skonfrontować ze złożonymi przez nich wcześniej depozycjami. Nie pozwoli na zapoznanie się z zabezpieczonymi dowodami rzeczowymi. Negatywnie odbije się to na realizacji zasady prawdy materialnej godzącej w sprawność działania państwa w ściganiu przestępstw, a także rzetelność postępowań karnych. Znacznie zwiększy przy tym ryzyko kierowania do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka skarg przez osoby skazane w takich postępowaniach.

Sam fakt prowadzenia postępowania w oparciu o szczątkowe, niepełne akta postępowania, jak również wymóg ponownego przeprowadzenia dowodów, dokonywania oględzin czy przesłuchiwanie świadków negatywnie rzutował będzie na powagę wymiaru sprawiedliwości. Przyczyni się także do ponoszenia przez wymiar sprawiedliwości dodatkowych kosztów.

HFPC pragnie zwrócić uwagę, że jest to kolejna w ostatnich latach zmiana przyznająca prokuraturze uprawnienia nadzorcze względem sądów. Tak jak przy poprzednich zmianach, również w przypadku tej nie sposób dokonać jej oceny bez odniesienia do obowiązującego ustroju prokuratury, w szczególności do jej bezpośredniego podporządkowania politykom rządzącego obozu politycznego. Ustrój taki sprzyja wykorzystywaniu prokuratury do zadań pozaprawnych, w tym ochrony funkcjonariuszy związanych z rządzącą większością polityczną. Na tym tle istnieje znaczne ryzyko wykorzystywania nowych kompetencji prokuratury do rozładniania odpowiedzialności wybranych osób, roztaczania nad nimi parasola ochronnego i utrudnianiu ich ścigania przez pokrzywdzonych.

Trudno omawianej zmiany nie odnosić również do postępowania karnego zainicjowanego przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska przeciwko kierownictwu Fundacji Lux Veritatis<sup>3</sup>. Postępowanie to prowadzone było w związku z odmową udzielenia odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej. W przestrzeni publicznej politycy rządzącego obozu wielokrotnie wyrażali uwagi krytyczne względem prowadzenia postępowania w tej sprawie. Organy prokuratorskie występowały zaś w tym postępowaniu aktywnie po stronie oskarżonych.

Wydaje się, że proponowane uregulowanie jest świadomą konsekwencją tych wydarzeń i stanowi kolejny krok do ograniczenia społecznej kontroli organów władzy publicznej, a także zmniejszenia puli spraw, w których słuszne postępowania karne prowadzone będą bez woli i wsparcia prokuratury. Negatywnie odbije się to na realizacji konstytucyjnej zasady legalizmu, skutkując pogorszeniem realizacji przez wymiar sprawiedliwości interesu publicznego.

Ostatnią kwestią wartą omówienia jest zaproponowana przez projektodawców ścieżka odwoławcza od zarządzenia o odmowie przekazania akt postępowania przygotowawczego sądowi. W przypadku wydania takiego zarządzenia zainteresowany podmiot będzie miał prawo do wniesienia zażalenia do prokuratora nadrzędnego.

W ocenie HFPC omawiany środek zaskarżenia należy ocenić jako pozorny, praktycznie niewłađny zmienić sytuacji procesowej pokrzywdzonego. Trudno bowiem spodziewać się, aby tak istotna decyzja jak odmowa przekazania akt sprawy zapadła w prokuraturze w sposób samodzielny, bez udziału lub konsultacji z organami nadzoru prokuratorskiego. Fakt ten, w połączeniu z faktem uprzedniego orzekania przez prokuratora nadrzędnego w przedmiocie zasadności postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu, zamykającego drogę do ścigania oskarżonego, powoduje, że środek ten nie będzie miał charakteru efektywnego. Bezpośrednio narusza to prawa jednostki chronione Konstytucją.

### **Zmiany w ustroju prokuratury**

HFPC krytycznie ocenia również zmiany w ustawie Prawo o prokuraturze. Sprowadzają się one do ustawowego wzmocnienia kompetencji Prokuratora Krajowego, częściowo kosztem pozycji Prokuratora Generalnego. Ten ostatni będzie mógł wydawać polecenia podległym prokuratorom wyłącznie za pośrednictwem Prokuratora Krajowego. Prokurator Krajowy zyska również możliwość wykonywania kompetencji zastrzeżonych dla Prokuratora Generalnego, w tym inicjowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, czy decydowania o sprawach osobowych prokuratorów i asesorów

---

<sup>3</sup> Prawo.pl, [SO: Brak informacji o wydatkach z pieniędzy publicznych Lux Veritatis nie krzywdzi](#) (9.05.2023).

prokuratury. W ramach tej ostatniej kompetencji Prokurator Krajowy zyska m.in. prawo powoływania i odwoływania prokuratorów regionalnych, okręgowych oraz rejonowych.

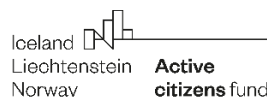
Z uzasadnienia projektu wynika, że celem wprowadzenia omawianych zmian ma być usprawnienie pracy prokuratury oraz zapewnienie większej elastyczności, szybkości i sprawności w podejmowaniu decyzji odnoszących się do realizacji jej ustawowych zadań. Z poglądem takim nie sposób się zgodzić.

W ocenie HFPC, proponowane zmiany mają usztywnić obecny układ rządzący prokuraturą, uniezależnić go od zmian politycznych, a przez to zapewnić obecnemu kierownictwu prokuratury, w tym aktualnemu Prokuratorowi Generalnemu, wpływ na jej dalsze funkcjonowanie. Nie sposób doszukać się w nich jakichkolwiek racji realnie wskazujących na możliwość poprawy sposobu działania tej instytucji.

W istocie zmiany te oznaczają utrzymanie w mocy szkodliwego ustroju prokuratury, który negatywnie odbija się na jej funkcjonowaniu, sprawności i niezależności. HFPC stoi na stanowisku, że obecna forma organizacyjna prokuratury, sposób jej działania oraz powoływania prokuratorów stanowi istotne zagrożenie dla realizacji konstytucyjnej zasady legalizmu i funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Maciej Nowicki  
Prezes Zarządu  
[podpisano elektronicznie]



*Opinia została opracowana w ramach działań  
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dofinansowanych z Funduszy Norweskich  
w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy*