



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, 9 lutego 2024 r.

NRA.12-SM-1.22.2024

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 6/8
00-902 Warszawa

Podmiot wnoszący petycję:

Naczelna Rada Adwokacka
Ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa

Osoba reprezentująca:

adv. Przemysław Rosati

PETYCJA **w sprawie zmiany ustawy** **z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego**

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze i art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, działając w interesie publicznym, w tym w interesie wymiaru sprawiedliwości, mając na względzie troskę o jego prawidłowe funkcjonowanie, Naczelna Rada Adwokacka składa petycję do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w interesie publicznym, w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów prawa, tj. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego poprzez:

1) uchylenie art. 257 § 3;

2) nadanie w art. 281 § 3 brzmienia:

„W postępowaniu przygotowawczym list żelazny może być wydany także na wniosek prokuratora”.

Naczelna Rada Adwokacka wyraża zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych podmiotu wnoszącego petycję.

UZASADNIENIE

Przedmiotem petycji jest uchylenie § 3 w art. 257 oraz zmianę § 3 w art. 281.

Wraz z wejściem w życie na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, w procesie karnym pojawił się przepis art. 257 § 3 k.p.k. zgodnie, z którym „Jeżeli prokurator oświadczy, najpóźniej na posiedzeniu po ogłoszeniu postanowienia wydanego na podstawie § 2, że sprzeciwia się zmianie środka zapobiegawczego, postanowienie to, w zakresie dotyczącym zmiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, staje się wykonalne z dniem uprawomocnienia.” Przepis ten wprowadził nie znaną procedurze karnej instytucję sprzeciwu prokuratora względem postanowienia wydawanego przez sąd o zastosowaniu tzw. aresztu warunkowego, czyli wydania postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, z zastrzeżeniem zamiany tego środka na poręczenie majątkowe pod warunkiem złożenia, nie później niż w wyznaczonym terminie, określonego poręczenia majątkowego.

Ustawą z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 22 czerwca 2021 r., ustawodawca dokonał zmian w regulacjach dotyczących wydawania listu żelaznego, w tym zwłaszcza na etapie postępowania przygotowawczego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 281 § 2 k.p.k. "w postępowaniu przygotowawczym list żelazny może być wydany na wniosek prokuratora albo przy braku jego sprzeciwu".

Wskazać należy, że złożenie przez prokuratora sprzeciwu, tak w przypadku wskazanym w art. 257 § 3 k.p.k., jak również w przypadku wskazanym w art. 281 § 2 k.p.k., nie wymaga uzasadnienia oraz nie podlega kontroli sądu, co nie tylko narusza pozycję sądu jako gospodarza postępowania incydentalnego i uzależnia go od jednej ze stron, ale także pozwala na pełną arbitralność działań prokuratora, ponieważ przepisy nie regulują przesłanek złożenia przez prokuratora sprzeciwu.

W obecnym stanie prawnym zgodnie z art. 257 § 3 k.p.k. Jeżeli prokurator oświadczy, najpóźniej na posiedzeniu po ogłoszeniu postanowienia wydanego na podstawie § 2, że sprzeciwia się zmianie środka zapobiegawczego, postanowienie to, w zakresie dotyczącym zmiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, staje się wykonalne z dniem uprawomocnienia.

W myśl art. 281 § 3 k.p.k. w postępowaniu przygotowawczym list żelazny może być wydany na wniosek prokuratora albo przy braku jego sprzeciwu.

Projekt ustawy zmierza do uchylenia przepisu art. 257 § 3 k.p.k. i zmiany przepisu art. 281 § 3 k.p.k. poprzez nadanie mu brzmienia: „W postępowaniu przygotowawczym list żelazny może być wydany także na wniosek prokuratora”.

Potrzeba wprowadzenia projektowanych zmian wynika z konieczności wyeliminowania z procedury karnej „sprzeciwu prokuratora”, który to sprzeciw jak już wskazano jest nie wymaga uzasadnienia oraz nie podlega kontroli sądu, co nie tylko narusza pozycję sądu jako gospodarza

postępowania incydentalnego i uzależnia go od jednej ze stron, ale także pozwala na pełną arbitralność działań prokuratora, ponieważ przepisy nie regulują przesłanek złożenia przez prokuratora sprzeciwu. Sprzeciw prokuratora jest przejawem oczywistej i nieuzasadnionej ingerencji w orzeczenie wydane przez sąd, a nadto jest środkiem nieproporcjonalnym do osiągnięcia zamierzonego celu. Wskazać należy, że nie do pogodzenia z rzetelnym procesem karnym jest sytuacja, w której orzeczenie wydane przez niezawisły i niezależny sąd podlega de facto następczej i uznaniowej decyzji prokuratora, odpowiednio co do jego wykonalności lub możliwości wydania. Decyzja ta – w ramach struktury hierarchicznego podporządkowania prokuratora, jest dodatkowo w praktyce podejmowana nie bezpośrednio przez prokuratora prowadzącego sprawę lub uczestniczącego w czynności, ale przez prokuratora przełożonego lub nadrzędnego. Wystarczającym i proporcjonalnym instrumentem procesowym jest w takim przypadku zażalenie, które służy stronom, w tym prokuratorowi, jeżeli ten nie zgadza się z orzeczeniem wydanym przez sąd w warunkach wskazanych w art. 257 k.p.k. lub w art. 281 k.p.k.

W przypadku art. 257 k.p.k. w wyniku zgłoszonego sprzeciwu postanowienie sądu o warunkowym tymczasowym aresztowaniu, w zakresie dotyczącym wskazanej w nim zmiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, staje się wykonalne dopiero z dniem uprawomocnienia postanowienia, a nie z dniem wydania. Sprzeciw powoduje więc, że wykonaniu podlega nadal tymczasowe aresztowanie, nawet w przypadku faktycznego złożenia poręczenia majątkowego. Powoduje to niemożność zwolnienia oskarżonego z aresztu bezpośrednio po złożeniu poręczenia, a staje się to możliwe dopiero po uzyskaniu przez postanowienie sądu waloru prawomocności. Wprowadzone rozwiązanie jest słusznie krytykowane, wskazuje się bowiem, że ogranicza w sposób bardzo istotny samodzielność jurysdykcyjną sądu, osłabia jego pozycję na rzecz prokuratora, powoduje utrzymanie w mocy tymczasowego aresztowania pomimo istnienia przesłanek do zmiany tego środka na poręczenie majątkowe, przez co podważa istotę instytucji warunkowego tymczasowego aresztowania, a także iż poprzez przyznanie nadzwyczajnego uprawnienia tylko jednej ze stron godzi w zasadę równości broni. Zasadnie ocenia się je jako naruszające konstytucyjną zasadę proporcjonalności i dyrektywę minimalizacji środków zapobiegawczych (K. Dudka [w:] Kodeks postępowania karnego..., red. K. Dudka, s. 502; J. Zagrodnik, Ł. Chmielniak, M. Klonowski, A. Rychlewska—Hotel [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz praktyczny do nowelizacji 2019, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2020, s. 96; A. Sakowicz, S. Zabłocki, Standard..., s. 36–37).

W odniesieniu do art. 281 k.p.k. wskazać trzeba, że ustawą z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1023), która weszła w życie z dniem 22 czerwca 2021 r., ustawodawca dokonał zmian w regulacjach dotyczących wydawania listu żelaznego, w tym zwłaszcza na etapie postępowania przygotowawczego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 281 § 2 k.p.k. "w postępowaniu przygotowawczym list żelazny może być wydany na wniosek prokuratora albo przy braku jego sprzeciwu". W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej wskazano, że konieczność zmiany obowiązujących dotychczas przepisów uwarunkowana jest utratą jakiegokolwiek wpływu

prokuratora na przebieg postępowania w zakresie listu żelaznego, co na etapie postępowania przygotowawczego w ocenie projektodawców należy uznać za sytuację nieakceptowalną. Przy czym nie wyjaśniono z jakiego powodu owa nie akceptowalność miałaby zachodzić. Z tego względu za niezbędną uznano modyfikację regulacji dotyczących listu żelaznego, precyzującą tryb orzekania w tym przedmiocie przy wyeksponowaniu ekstraordynaryjnych uprawnień prokuratora jako rzecznika interesu publicznego w zakresie ścigania przestępstw oraz jako dysponenta przygotowawczego etapu postępowania karnego. Celem zmiany treści art. 281 § 2 k.p.k. było zatem zapewnienie prokuratorowi wpływu na stosowanie tej instytucji na etapie postępowania przygotowawczego (druk sejmowy nr 867).

Przypomnieć trzeba, że wydanie listu żelaznego należy w każdym przypadku do właściwości funkcjonalnej sądu okręgowego. Wydanie listu żelaznego powszechnie zaliczane jest do czynności sądowych w postępowaniu przygotowawczym. Z kolei zgodnie z art. 299 § 3 k.p.k. w czynnościach sądowych w postępowaniu przygotowawczym prokuratorowi przysługują prawa strony. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, rozwiązanie takie oznacza ograniczenie pozycji prokuratora w toku tych czynności w stosunku do roli gospodarza (*dominus litis*) postępowania przygotowawczego, jaką generalnie pełni prokurator w tym postępowaniu. Takie unormowanie znajduje uzasadnienie w zasadach kontradiktoryjności i równości stron, bowiem podmiotom zainteresowanym rozstrzygnięciem danej czynności sądowej powinny zostać stworzone warunki do realnego prowadzenia sporu, co wymaga, aby przeciwnicy procesowi mieli równą pozycję procesową, w tym równe prawa (zob. J. Tylman, T. Grzegorzczak, Polskie postępowanie karne, Warszawa 2014, s. 643; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2011, t. 2, s. 26). Sąd okręgowy - jako organ państwowy uprawniony do wydania decyzji procesowej w przedmiocie wydania listu żelaznego - pełni w tym układzie rolę organu procesowego (por. S. Waltoś, P. Hofmański, Proces karny. Zarys systemowego ujęcia, Warszawa 2020, s. 160). W kontradiktoryjnym postępowaniu powstaje zatem co najmniej trójstronny stosunek procesowy: oskarżyciel - oskarżony - organ procesowy. Odnosi się to również do czynności sądowych w postępowaniu przygotowawczym. Istota relacji między organem procesowym a stroną danego postępowania polega zatem na procesowej nadrzędności organu względem stron, podobnie zresztą jak i względem pozostałych uczestników tego postępowania. Szczególnego znaczenia ta relacja nabiera w odniesieniu do organu procesowego, którym jest sąd. Jest to bowiem organ, którego immanentną cechą jest niezawisłość odnoszona *in concreto* do osób wchodzących w jego skład - sędziów. Jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej jest nadrzędność sądu wobec stron procesowych (zob. S. Waltoś, P. Hofmański, Proces..., s. 169). Przejawia się ona w tym, że strony procesowe co do zasady nie mają możliwości narzucenia sądowi określonego stanowiska lub zobligowania go do wydania decyzji procesowej o określonej treści. Zarówno z istoty kompetencji sądu do rozstrzygania określonych kwestii w toku postępowania, jak i sprawowania samego kierownictwa tym postępowaniem, wynika, że to sąd jako organ procesowy ma "ostatnie słowo" co do wszystkich kwestii przekazanych przez ustawodawcę do jego rozstrzygnięcia. Również z zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego można wyprowadzić wniosek, że skoro sąd karne rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne

i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu (art. 8 § 1 k.p.k.), to tym bardziej nie może być związany decyzjami podmiotów, które nie mają statusu organu procesowego, bowiem są stronami danego postępowania.

Zauważyć należy, że ustawodawca dokonując zmian w postępowaniu o wydanie listu żelaznego nie zdecydował się na zmianę organu właściwego do wydania tego listu, utrzymując regułę, że jest nim sąd okręgowy. W piśmiennictwie wskazuje się, że przekazanie tej kompetencji organowi sądowemu tego szczebla, niezależnie od stadium postępowania oraz rodzaju sprawy, jest uzasadnione stworzeniem oskarżonemu pełniejszej gwarancji wynikającej z listu żelaznego, co jest związane z prestiżem tego organu, wynikającym nie tylko z atrybutu jego niezawisłości, ale i odpowiedniego miejsca w systemie organów sądowych (zob. R.A. Stefański (w:) R.A. Stefański, S. Zabłocki (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom II, Warszawa 2019, s. 1213).

Podkreślić należy, że wskazane rozwiązania oczywiście naruszają prawo do rzetelnego procesu, które ma wymiar konstytucyjny (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz konwencyjny (art. 6 ust. 1-3 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dalej: Konwencja).

Przyznanie omawianych uprawnień prokuratorowi, zważywszy na przytoczone zastrzeżenia i argumenty, nie buduje autorytetu wymiaru sprawiedliwości i kształtuje zewnętrzne przekonanie o niesprawiedliwości proceduralnej.

Petycja zmierza do uchylecia § 3 w art. 257 oraz zmiany § 3 w art. 281.

Z przedstawionych powodów, zarówno natury jurystycznej, ale także w aspekcie interesu społecznego, zadaniem ustawodawcy jest stworzenie otoczenia normatywnego, które będzie gwarantowało, prawo do rzetelnego procesu sądowego, a nadto eliminowało uprawnienia prokuratora, które prowadzą do systemowej niespójności, a jednocześnie są wyrazem oczywistego uprzywilejowania prokuratora względem podejrzanego, przy jednoczesnym sprowadzeniu sądu do roli podmiotu podporządkowanego decyzji prokuratora. Rozwiązania te są słusznie krytykowane, ponieważ ograniczają w sposób bardzo istotny samodzielność jurysdykcyjną sądu, osłabiają jego pozycję na rzecz prokuratora, powodują (odpowiednio) utrzymanie w mocy tymczasowego aresztowania pomimo istnienia przesłanek do zmiany tego środka na poręczenie majątkowe lub wstrzymanie wydania listu żelaznego, przez co podważają istotę instytucji warunkowego tymczasowego aresztowania, jak też instytucji listu żelaznego. Zwrócić należy szczególną uwagę na fakt, że, poprzez przyznanie nadzwyczajnego uprawnienia tylko jednej ze stron ustawodawca godzi w zasadę równości broni, co narusza także konstytucyjną zasadę proporcjonalności i dyrektywę minimalizacji środków zapobiegawczych.

Zasadnicza różnica pomiędzy stanem prawnym obecnie obowiązującym, a stanem prawnym, który ma nastąpić po wejściu w życie projektowanej regulacji, sprowadza się do zagwarantowania prawa do rzetelnego procesu sądowego, co jest rozwiązaniem w interesie obywateli, ale także wspierającym dobro wymiaru sprawiedliwości.

Powyższe argumenty uzasadniają potrzebę zmian przepisów wskazanych w petycji.

Mając na uwadze powyższe argumenty, Naczelna Rada Adwokacka postuluje zmianę ustawy wskazanej w petitum petycji.

W załączeniu Naczelna Rada Adwokacka przedkłada projektu ustawy wraz z uzasadnieniem w przedmiocie objętym niniejszą petycją.

Załączniki:

1. Uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej nr 442/2024 z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie złożenia w interesie publicznym petycji dotyczącej zmiany ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego.
2. Projekty ustawy o zmianie ustawy– Kodeks postępowania karnego,