



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
**Komisji Ustawodawczej (277.)**  
**w dniu 23 października 2018 r.**

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. (sygn. akt K 17/14) dotyczącego przepisów regulujących przeszukiwanie osób, dokonywanie kontroli osobistej, przeszukiwanie pojazdów oraz przeglądanie bagażu i ładunku.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2018 r. (sygn. akt K 9/17) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy.
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r. (sygn. akt K 12/15) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania karnego.

*(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 03)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Stanisław Gogacz)*

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej.

Przedmiotem obrad komisji jest rozpatrzenie 3 wyroków.

Pierwszy z wyroków, które będziemy rozpatrywać, jest to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 17/14, dotyczący przepisów regulujących przeszukiwanie osób, dokonywanie kontroli osobistej, przeszukiwanie pojazdów oraz przeglądanie bagażu i ładunku.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, że w przepisach przywołanych w wyroku ta kontrola powinna mieć jakieś granice, być lepiej zdefiniowana.

Informację prawną przygotowało nam Biuro Legislacyjne. Jest obecna pani mecenas Katarzyna Konieczko, którą zaraz poprosimy o to, żeby zaprezentowała nam ten wyrok, to orzeczenie.

A teraz chciałbym powitać gości. Bardzo jest mi miło, że państwo przybyliście. Witam inspektora Jarosława Siekierskiego, Komenda Główna Policji. Witam pana. Witam pana pułkownika Straży Granicznej Marcina Własnowolskiego, Komenda Główna Straży Granicznej. Witam. Witam pana Mariusza Cichomskiego z MSWiA. Witam. Witam panią Renatę Leoniak z MSWiA. Witam serdecznie. Witam pana Adama Wiącka, również z MSWiA. Witam serdecznie. Witam panią Joannę Kędzierską, także z MSWiA. Witam pana Tomasza Szafrąńskiego, Prokuratura Krajowa. Witam serdecznie pana prokuratora. Panią mecenas już przywitałem. To chyba wszyscy. Witam oczywiście państwa senatorów i sekretarzy.

Poproszę teraz, jeżeli nie ma innych propozycji, panią mecenas o przedstawienie tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego i ewentualnych propozycji co do jego wykonania.

Bardzo proszę.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo!

Wyrok, który zapadł przed Trybunałem w dniu 14 grudnia ub.r., sygn. akt K 17/14, jest dość obszernym orzeczeniem zarówno w zakresie sentencji, jak i uzasadnienia. Ażeby państwu ułatwić nieco zorientowanie się w materii, o której orzekał Trybunał, pozwoliłam sobie podzielić sentencję na 4 części, dlatego że w oryginalnym brzmieniu opublikowanym w Dzienniku Ustaw sentencja w pierwszej części składa się aż z 22 punktów, w tym 2 są jeszcze powiązane z podpunktami, a w zasadzie z literami. Ja starałam się pogrupować te przepisy tak, aby oddać, o co chodzi, jeśli mówimy o meritum orzeczenia.

I tak w punkcie pierwszym informacji wskazałam państwu 2 przepisy, które Trybunał zakwestionował ze względu na to, że przewidują przeszukiwanie osoby. Są to przepisy kodeksu postępowania karnego i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Trybunał zgodził się z zarzutem postawionym tym przepisom, iż nie określają one granic przeszukiwania osoby.

Jeśli chodzi o kolejne przepisy – to jest punkt drugi w informacji – to mamy tutaj przepisy ustawowe regulujące funkcjonowanie, zakres działania i zadania powierzone służbom mundurowym, takim jak chociażby Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Centralne Biuro Antykorupcyjne. Tym przepisom Trybunał postawił zarzut, a w zasadzie rzecznik praw obywatelskich postawił zarzut, a Trybunał się z nim zgodził, że są one niezgodne z konstytucją w takim zakresie, w jakim uprawniają funkcjonariuszy odpowiednich służb oraz żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do dokonywania kontroli osobistej, nie określając granic tej kontroli.

Kolejne przepisy ustawowe, które Trybunał zakwestionował, to przepisy znowu zawarte w tych ustawach regulujących funkcjonowanie służb mundurowych w zakresie, w jakim nie przewidują sądowej kontroli zgodności z prawem dokonywania kontroli osobistej.

I czwarta grupa przepisów to przepisy podustawowe, przepisy rozporządzeń regulujących m.in. czynności dokonywane przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, przez strażników gminnych, funkcjonariuszy BOR, żołnierzy Żandarmerii Wojskowej i funkcjonariuszy ABW oraz CBA. Tutaj w istocie chodziło o to, iż przepisy te regulowały materię, która pozostaje materią ustawową i powinna być uregulowana w odpowiednich ustawach dotyczących tychże służb.

Jeśli chodzi o treść zakwestionowanych przepisów, to tylko pokrótce chcę zwrócić państwu uwagę na to, że mamy tu do czynienia z 2 instytucjami. Po pierwsze, chodzi

o przeszukanie osoby, czyli instytucję, która jest regulowana w art. 219 kodeksu postępowania karnego, m.in. w tym przepisie, i odpowiednio w art. 44 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Jeżeli chodzi o uregulowanie na gruncie kodeksu postępowania karnego, to art. 219 §2 stanowi, że w celu znalezienia rzeczy mogących stanowić dowód w sprawie lub podlegających zajęciu w postępowaniu karnym można dokonać przeszukania osoby i jej odzieży oraz podręcznych przedmiotów pod warunkiem, że istnieją uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że wymienione rzeczy się tam znajdują. Przepis ten, jak już wspomniałam, jest tylko fragmentem regulacji dotyczącym przeszukania osoby. Ażebym zrekonstruować pełną treść normatywną przeszukania jako instytucji, musimy sięgnąć również do innych przepisów kodeksu postępowania karnego, w tym art. 220, który wskazuje organy uprawnione do tego typu ingerencji w wolność osobistą, art. 223 kodeksu postępowania karnego, który przewiduje, iż przeszukania osoby i odzieży na niej należy dokonywać w miarę możliwości za pośrednictwem osoby tej samej płci. Należy też pamiętać o art. 227 kodeksu postępowania karnego, który z punktu widzenia sposobu przeprowadzenia tej czynności jest niezwykle istotny, albowiem stanowi, że przeszukanie lub zatrzymanie rzeczy powinno być dokonane zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem umiaru i poszanowania godności osób, których ta czynność dotyczy, oraz bez wyrządzenia niepotrzebnych szkód i dolegliwości.

Jeśli chodzi o sposób rozumienia tych wszystkich przepisów przez doktrynę prawa karnego procesowego, to nie ma tu pełnej jednolitości co do tego, jaki jest w istocie zakres przedmiotowy czynności przeszukania. Niemniej jednak można powiedzieć, że jest niemal powszechna zgoda co do tego, że przeszukanie osoby to coś więcej niż oględziny osoby, gdyż ingeruje bardziej, może wymagać ekspozycji nagiętej powierzchni ciała, znoszenia rozczesywania włosów, brody czy nawet ich obcięcia. Panuje też przekonanie, że w ramach przeszukania osoby można dokonywać przeszukania protez, a niektórzy uważają, że w ramach przeszukania osoby można nawet dokonywać prześwietlenia, badania ultrasonograficznego czy wręcz zaaplikować emetyki.

Podobnie ujęte jest przeszukanie osoby w przepisach kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, dlatego w tym zakresie nie będę już powielać wyjaśnień, które państwu przed chwilą przedstawiłam, zwłaszcza że art. 44 §5 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wprost odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego.

Drugą instytucją, o której orzekł Trybunał, jest kontrola osobista. Kontrola osobista w odróżnieniu od czynności przeszukania jest czynnością pozaprocesową operacyjną, której mogą dokonywać przedstawiciele określonych służb, i co do zasady jest ona przeprowadzana w związku z zaistnieniem uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego jeszcze przed wszczęciem postępowania karnego.

Zwykle kontrola osobista jest regulowana przez te same przepisy, które odnoszą się do przeglądania zawartości podręcznych bagaży, zatrzymywania pojazdów i innych

środków transportu oraz sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego.

To, co odróżnia regulacje na gruncie poszczególnych ustaw, np. ustawy o Policji czy Straży Granicznej, poprzednio obowiązującej ustawy o BOR czy też obecnie obowiązującej ustawy o Służbie Ochrony Państwa, to odniesienie kontroli osobistej do zadań powierzonych poszczególnym służbom i ich istoty. I tak np. w przypadku Straży Granicznej definicja jest powiązana z tym podstawowym celem działania Straży Granicznej, jakim jest wykluczenie możliwości popełnienia przestępstw i wykroczeń skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji. Z kolei w przypadku BOR czy też obecnie obowiązującej ustawy o Służbie Ochrony Państwa jest odniesienie do ochrony osób lub miejsc, którą zajmuje się ta służba.

W tym miejscu chciałabym od razu wyjaśnić, że Trybunał orzekł o ustawie o BOR ze względu na to, że była to w tym czasie obowiązująca regulacja, ale nie może budzić wątpliwości to, że odpowiednikiem zakwestionowanej normy prawnej jest przepis art. 21 pkt 3 ustawy o Służbie Ochrony Państwa. Analogiczną regulację znajdziemy również w jeszcze później uchwalonej ustawie o Straży Marszałkowskiej. Tak że te ustawy również należy wziąć pod uwagę w kontekście wykonania tego orzeczenia Trybunału.

Kolejny problem to problem zaskarżalności kontroli osobistej. Jeżeli chodzi o przepisy, które Trybunał zakwestionował, to poza 2 przepisami, o których za moment, są regulacje stanowiące, że sposób przeprowadzenia określonych czynności, a w przypadku straży gminnych również samo podjęcie czynności kontroli osobistej, może zostać zaskarżone zażaleniem do prokuratora. W przypadku 2 ustaw, w przypadku ustawy o BOR i ustawy o SKW i SWW, była taka sytuacja, że przepisy te w ogóle nie przewidywały zażalenia, i ze względu na to zostały one zakwestionowane przez Trybunał.

Jeśli chodzi o przepisy rangi podstawowej, przepisy rozporządzeń, to żeby już nie przedłużać omawiania samych regulacji, pozwolę sobie odesłać państwa senatorów do tego wyciągu przepisów, który został państwu przedłożony.

Trybunał rozważał konstytucyjność zaskarżonych regulacji z punktu widzenia 2 grup norm. Jeśli chodzi o pierwszą grupę, to jest tu art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 konstytucji. Są to przepisy, które gwarantują nietykalność osobistą i wolność osobistą oraz poręczają prawo do prywatności. Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał, przepisy te stanowią podstawę aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Druga grupa wzorców konstytucyjnych to przepisy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2, które poręczają prawo do sądu.

Trybunał zaakcentował przede wszystkim to, że uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia tylko w ustawie jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, dlatego że jeżeli konstytucja nakazuje zachowanie ustawowej formy ograniczeń, to tym samym nakazuje ustawodawcy konstruowanie takich norm, które będą przede wszystkim kompletne i maksymalnie precyzyjne. Chodzi o to, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć pełny zarys, kontur ograniczenia, które ustawodawca

zamierza wprowadzić. Normy ustaw według Trybunału powinny być tym dokładniejsze, im silniej oddziałują na sprawy podstawowe z punktu widzenia pozycji jednostki w demokratycznym państwie prawnym i im intensywniej wkraczają w sferę zagwarantowanych jej praw i wolności.

Odnosząc ten ogólny wywód do przepisów ustawowych, które regulują przeszukanie osoby i kontrolę osobistą, Trybunał podkreślił, że treść tych przepisów nie pozwala w sposób pewny odtworzyć istoty tych środków prawnych. O ile nie ulega wątpliwości, że w ramach przeszukania pozwala się na coś więcej niż zwykle obszukanie, to – tak jak wcześniej wspomniałam – jest pewna rozbieżność albo pewna gradacja poglądów doktryny co do tego, jak daleko w istocie można się posunąć w ramach czynności przeszukania osoby.

Trybunał zwrócił też uwagę na to, że aktualnie z punktu widzenia demokratyzacji kompetencji służb nieodzowne wydaje się możliwie precyzyjne wskazanie w ustawie rodzaju czynności, którym może być poddana osoba przeszukiwana czy kontrolowana, dlatego że osoby, które mają, jak to Trybunał ujął, społeczną intuicję ukształtowaną przez dziesięciolecia doświadczeń praktyki i władzy w poprzednim ustroju społeczno-politycznym, mogłyby się niejednokrotnie godzić z daleko bardziej ingerującymi w ich wolność osobistą, w ich prywatność czynnościami służb powołanych do ścigania przestępstw.

Trybunał wprawdzie dostrzegł te wszystkie przepisy, o których mówiłam, nakazujące miarkowanie uciążliwości ograniczeń i miarkowanie ingerencji w prywatność, wolność osobistą, niemniej jednak według Trybunału ani ten nakaz przeprowadzania w miarę możliwości przeszukania czy kontroli osobistej przez osoby tej samej płci czy też ogólna reguła celowości nie usuwają niepewności, jaka wyłania się z braku dostatecznego dookreślenia samych instytucji. Według Trybunału treść zaskarżonych przepisów nie daje odpowiedzi na pytanie o rodzaj czynności faktycznych składających się na przeszukanie osoby i kontrolę osobistą. Zdaniem Trybunału niedopuszczalne jest to, by znaczenie kwestionowanych pojęć było rekonstruowane w drodze wykładni czy też, co jest chyba jeszcze bardziej naganne z punktu widzenia wzorców konstytucyjnych, na podstawie przepisów rozporządzeń. W związku z tym Trybunał uznał, że przepisy zarówno kodeksowe, jak i zawarte w poszczególnych pragmatykach służbowych naruszają wywodzony z art. 41 ust. 1 i art. 47 konstytucji wymóg szczególności ustawowego unormowania.

Jeśli chodzi o normy zawarte w rozporządzeniach, to Trybunał zauważył pewną gradację naruszenia konstytucji, dlatego że jedna część zakwestionowanych przepisów reguluje jedynie tryb, a druga część przepisów zawartych w rozporządzeniach odnosi się zarówno do trybu, jak i przesłanek przeprowadzenia kontroli osobistej i oczywiście w tym zakresie ta niekonstytucyjność jest znacznie bardziej widoczna.

Trybunał ponownie podkreślił tu zasadę wyłączności ustawy, z którą wiąże się wymóg odpowiedniej szczególności i precyzji rozwiązań ustawowych. Tym samym uznał, że nieodzowne jest takie rozdzielenie materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie, by rozporządzenie regulowało co najwyżej pewne technikalnia, kwestie czysto porządkowe, a nie merytoryczne, związane z kontrolą osobistą.

Co do zaskarżalności, czyli wynikającego z konstytucji prawa podmiotowego do wniesienia sprawy do sądu, Trybunał nie miał wątpliwości, że – tak jak już mówiłam – rażącym naruszeniem konstytucji jest pozbawienie uprawnionych jakiegokolwiek możliwości odwołania się do sądu. Ale według Trybunału o niekonstytucyjności można mówić także w przypadku innych ustaw, tych, które przewidują zażalenie do prokuratora, gdyż zdaniem Trybunału prokurator nie jest tym organem, któremu można przypisać walory niezależności i niezawisłości, a tylko takie przymioty, posiadane przez sąd, zapewniają jednostce pełną ochronę przed arbitralnością władzy.

Swoją drogą można też wspomnieć o tym, że jest dysproporcjonalność środków prawnych, z których mogą skorzystać osoby poddane z jednej strony przeszukaniu, z drugiej kontroli osobistej. Art. 236 kodeksu postępowania karnego i art. 44 §5 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w istocie przewidują zażalenie na przeszukanie osoby do sądu rejonowego, tymczasem przepisy dotyczące kontroli osobistej, przepisy ustawowe takiej gwarancji nie zawierają. Należy tu ponownie wspomnieć o tym, że na gruncie tych przepisów, które regulują z jednej strony przeszukanie osoby, z drugiej kontrolę osobistą, w istocie *de lege lata* nie ma żadnej różnicy, jeśli chodzi o zakres ingerencji. Tym samym w obu przypadkach, jak się wydaje, środkiem zaskarżenia, jaki powinien być przyznany osobom poddanym tym czynnościom, jest właśnie zażalenie do sądu.

Jeśli chodzi o termin wykonania orzeczenia, to jest to termin, który został przez Trybunał wyznaczony zgodnie z art. 190 ust. 3 konstytucji. Trybunał zdecydował się na maksymalny termin odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych norm, w przypadku rozporządzeń jest to 12 miesięcy, a w przypadku przepisów ustawowych – 18 miesięcy. Niemniej trzeba podkreślić, że te terminy już biegną, a w zasadzie ten 12-miesięczny termin upłynie w grudniu tego roku.

Jeśli chodzi o wskazówki o charakterze *de lege ferenda*, to mamy co najmniej 2 rodzaje takich wskazówek. Po pierwsze, Trybunał zaznaczył, że wcale nie zobowiązuje ustawodawcy do ustanowienia legalnej definicji każdej czynności stanowiącej ograniczenie danego prawa lub wolności i rozbudowywania treści ustaw ponad konieczność. Zdaniem Trybunału regulacje powinny uwzględniać dynamizm stanów faktycznych. Przy czym Trybunał uznaje, że konieczne jest ustanowienie norm, które będą *ex ante* legitymizowały podjęcie jasno określonych zachowań, dzięki którym zakres interwencji byłby przewidywalny dla wszystkich, którzy mogliby być jej poddani. Zdaniem Trybunału wskazana jest droga pośrednia między dosłownością sztywnej instrukcji postępowania a wieloznacznością i niekompletnością kładącą się cieniem na zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisach. Ustawodawca powinien stworzyć taką regulację, która będzie gdzieś pomiędzy tymi skrajnościami.

Trybunał rozważał również to, czy z punktu widzenia chociażby wzorców, jakie można znaleźć w systemach prawnych innych państw, nie byłoby celowe wprowadzenie instytucji apriorycznej kontroli sądowej, czyli uzależnienia możliwości stosowania najbardziej dotkliwych postaci ingerencji w nietykalność osobistą od zezwolenia sądu.

Aczkolwiek – tutaj Trybunał robi zwrot niejako w drugą stronę – mogłoby się to odnosić jedynie do tych przypadków, które nie mają charakteru nagłego, dlatego że trudno byłoby łączyć warunek apriorycznej kontroli sądowej, czyli takiego zezwolenia sądu, z czynnościami podejmowanymi ad hoc, pozaprocesowymi, mającymi na celu wykrycie przestępstwa lub zapobieżenie czynowi zabronionemu.

Jeśli chodzi o drugi rodzaj postulatów, które można zrekonstruować w wypowiedzi Trybunału, to jest to wręcz stanowczy nakaz dokonania przeglądu postanowień zawartych w ocenianych rozporządzeniach pod kątem zapewnienia jednolitości definicji kontroli osobistej. Trybunał stwierdza, że korekta stanu prawnego wymaga podniesienia do rangi ustawowej przepisów wykonawczych.

Ponieważ jest tu wielu gości, którzy na pewno są zorientowani w zakresie prac, jakie aktualnie toczą się w ramach rządu, pozwolę sobie przejść do kolejnego punktu, takiego podsumowującego. Wykonanie orzeczenia, które jest niewątpliwie potrzebne i jest sprawą pilną, musi oczywiście być skoordynowane i prowadzone z udziałem przedstawicieli poszczególnych służb i właściwych resortów, dlatego że wykonanie orzeczenia, o czym jasno mówi Trybunał, nie może abstrahować od uwarunkowań faktycznych ani potrzeb służb w zakresie stawianych im zadań, związanych z zapobieganiem przestępstwom i ich wykrywaniem. Istotą orzeczenia Trybunału nie jest to, że służbom wolno zbyt wiele na gruncie obowiązującego stanu prawnego, ale to, że tak naprawdę te definicje ustawowe nie są wystarczająco jasne i osoba poddana czynnościom w postaci przeszukania czy kontroli osobistej w istocie nie wie, czego może się spodziewać.

Trybunał położył też akcent na to, że nowe regulacje nie mogą paraliżować służb. No i nie da się ukryć, że w tym zakresie trzeba z doświadczeń służb mundurowych, w tym zwłaszcza Policji, a także prokuratury, skorzystać, dlatego że tylko praktycy będą wiedzieli, jak w istocie te przepisy powinny zostać sformułowane, by odpowiadały potrzebom, z którymi służby spotykają się na co dzień.

Jeśli chodzi o to ostatnie zalecenie Trybunału, aby te najbardziej inwazyjne czynności były uzależnione od uprzedniej zgody sądu, to oczywiście jest również to, że kategorie takich czynności, gdyby w ogóle miały zostać wyróżnione, należałoby wyznaczyć racjonalnie. Tak jak podkreśliłam, Trybunał wyraźnie wskazuje, że regulacja ustawowa nie może abstrahować od dynamiki postępowania przygotowawczego ani od potrzeb w zakresie zwalczania przestępczości.

Na zakończenie muszę dodać, że najprostszym zabiegiem, choć tu też jest oczywiście potrzebna decyzja co do tego, czy samo zażalenie do sądu jest wystarczające, byłoby wprowadzenie takiej regulacji odnośnie do zaskarżalności kontroli osobistej, uregulowanie jej na gruncie poszczególnych pragmatyk. Dziękuję.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję pani mecenas za bardzo dokładne przedstawienie informacji prawnej odnośnie do przedmiotowego wyroku oraz propozycji, jakie zostały w tej informacji prawnej zawarte.

Proszę państwa, mamy do czynienia z bardzo delikatną materią, można powiedzieć, bardzo wrażliwą, chodzi o zakwestionowany art. 219, jeżeli chodzi o dokonanie przeszukania, i art. 44 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w przypadku którego zwraca się uwagę na brak granic określających przeszukiwanie. W związku z tym, tak jak powiedziała pani mecenas, wydaje się czymś oczywistym, że decydując się na wykonanie tego wyroku, nie możemy postąpić w sposób inny, niż wskazywalibyście państwo, obecni tu przedstawiciele różnych instytucji, które bezpośrednio zajmują się takimi czynnościami, których przedstawiciele uczestniczą w przeszukiwaniu osób wskazywanym przez zakwestionowany artykuł.

Tak że bardzo proszę o ewentualne wypowiedzi państwa, którzy jesteście tutaj obecni, a reprezentujecie te instytucje, których pracownicy dokonują tych przeszukań czy też uczestniczą w szeroko rozumianym wykonywaniu zakwestionowanych przepisów.

Czy ktoś chciałby zabrać głos? Są z nami... Czy może ktoś z senatorów?

Bardzo proszę.

### **Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Cichomski:**

Dziękuję uprzejmie.

Mariusz Cichomski, dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w MSWiA.

Jeśli chodzi o działania realizowane w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji w tym zakresie, MSWiA wspólnie z Policją, Strażą Graniczną, Służbą Ochrony Państwa wypracowało – w tej chwili prace są finalizowane na poziomie wewnątrzresortowym – zmiany w odniesieniu do służb podległych ministrowi, czyli tych trzech, które wymieniłem, oraz straży gminnych, bo jesteśmy regulatorem również tej sfery. Oprócz ustawy o Służbie Ochrony Państwa, ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o strażach gminnych nasze działania legislacyjne w tym zakresie obejmują również ustawę o ochronie granicy państwowej, ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę o cudzoziemcach w tym zakresie, w którym mamy odesłania do kontroli osobistej.

Proszę państwa, niejako nie wchodząc w merytorykę szczegółowych rozwiązań, pragnę zwrócić uwagę, że prowadzone przez nas prace odnoszą się zarówno do kontroli osobistej, jak i kwestii przeglądania bagaży, sprawdzania ładunków. Jeśli chodzi o kwestię kontroli osobistej, tak przykładowo, to rzeczywiście w naszych założeniach do projektu mamy powiązanie celu z zadaniami, o czym mówiła pani mecenas. Oprócz tego wskazujemy, na czym polega kontrola osobista, sposób jej prowadzenia, czynności towarzyszące prowadzeniu kontroli osobistej, do których jest zobowiązany funkcjonariusz jej dokonujący, kwestie dokumentowania kontroli osobistej, oczywiście jest też ta ostatnia tu podnoszona, czyli kwestia zażalenia, uwzględnienie zażalenia do sądu rejonowego w odniesieniu do tej instytucji prawnej. W analogiczny sposób konstruowana

jest kwestia przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków. To są prace, które są obecnie prowadzone w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w tym zakresie i w odniesieniu do tych ustaw, o których wspominałem. Dziękuję uprzejmie.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Czy ja dobrze rozumiem, że trwają prace legislacyjne, jeżeli chodzi o wykonanie tego wyroku? Czy...

### **Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Cichomski:**

Tak jest, chodzi o wykonanie tego wyroku. To są prace prowadzone dokładnie w celu wykonania tego wyroku w odniesieniu do naszych służb, wprowadzenia zmian w ustawach, którym one podlegają.

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Odnośnie do służb podległych ministrowi spraw wewnętrznych i administracji?)

Tak, w tym Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa. Do tego dokładam straże gminne ze względu na to, że wprowadzicie one nam nie podlegają, ale regulujemy tę sferę działalności publicznej, tak to nazwijmy.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dobrze.

A jeżeli chodzi o inne służby, służby podległe ministrowi koordynatorowi służb specjalnych, to nie ma przedstawiciela ministra za to odpowiedzialnego? Pytam, bo wszystkie pozostałe podlegają ministrowi koordynatorowi. Prawda, Pani Mecenase?

(Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Cichomski: Przepraszam, że wchodzę w słowo, my mamy jeszcze Żandarmerię Wojskową.)

Aha, jeszcze jest...

(Głos z sali: Może minister obrony...)

Czy przedstawiciel MON chciałby się wypowiedzieć w tej sprawie? Nie ma przedstawiciela.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę.

### **Dyrektor Biura Prezydialnego w Prokuraturze Krajowej Tomasz Szafrński:**

Szanowni Państwo...

(Głos z sali: Prosimy do mikrofonu.)

Szanowni Państwo!

Interesujące są wypowiedzi Trybunału odnoszące się do czynności procesowej przeszukania osoby. Trzeba powiedzieć, że choć Trybunał kilka zdań na ten temat wypowiedział, to wyjątkowo trudne do zrekonstruowania jest to, czego Trybunał właściwie oczekuje od ustawodawcy

w ramach wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z jednej strony jest to stwierdzenie, iż Trybunał nie podziela stanowiska prokuratora generalnego, że art. 219 wsparty również kolejnymi przepisami, m.in. art. 227, warunkującymi sposób i zakres przeszukania od elementu celowości tego przeszukania, dostatecznie spełniał gwarancje konstytucyjne, z drugiej jednak dosyć mgławicowo postuluje określony kierunek wykonania wyroku.

Proszę zwrócić uwagę, że w pewnym momencie Trybunał mówi coś takiego: uzależnienie ingerencji w nieetykalność osobistą od apriorycznej decyzji sądowej – to jest chyba taki najbardziej jednoznaczny postulat, postulat, by w przypadku najgłębszych ingerencji zezwolenie sądowe poprzedzało wykonanie czynności – jest rozwiązaniem prawnym mogącym odnosić się do czynności, które nie mają charakteru nagłego, wykonywanych w ramach określonej procedury, np. postępowania przygotowawczego, ale trudno to odnosić do czynności pozaprocesowych, podejmowanych ad hoc w celu wykrycia przestępstwa lub zapobieżenia mu.

Problem jest taki, że ja nie bardzo widzę celowość poglądu, który by procesowemu charakterowi czynności jednocześnie odbierał walor nagłości. Jeżeli przeprowadzamy przeszukanie nawet w trybie procesowym, w trybie art. 219, to zawsze jest to związane z nagłą potrzebą. Innymi słowy, zawiadomienie osoby, u której ma być przeprowadzone przeszukanie, o tym, że zostanie przeprowadzone przeszukanie, ale w ten sposób, że wcześniej zostanie wydane zezwolenie, de facto w większości wypadków prowadziło by do oczywistego ubezskuteczenia tej czynności. Gdyby właśnie to przeszukanie osoby miało doprowadzić do ujawnienia dowodów popełnienia przestępstwa czy też przedmiotów pochodzących z przestępstwa, np. narkotyków, to oczywiste jest, że czas potrzebny na przeprowadzenie czynności i uzyskanie zgody pozwoliłoby pozbyć się tego rodzaju dowodów.

Tak więc ja nie wiem, przyznam, że nie do końca... Myślę, że wszyscy razem musimy się zastanowić, czy w ogóle jest możliwe wypracowanie takiego rozróżnienia i czy celowe jest wprowadzanie w odniesieniu do art. 219 kontroli sądowej. Podkreślam, że ostatecznie Trybunał nie mówi twardo, że aprioryczna kontrola sądowa jest absolutnie niezbędna – wszak kontrola sądowa aposterioryczna jest możliwa z mocy art. 236 k.p.k. – tylko nakazuje rozważyć takie rozwiązanie.

Jeszcze raz podkreślam, że dla mnie czynność przeszukania w trybie procesowym jest czynnością również warunkowaną nagłą potrzebą, tak jak czynność na etapie wykrycia przedprocesowego.

Wydaje mi się, że z punktu widzenia tych nie bardzo jednoznacznych wskazówek Trybunału płaszczyzną naszego poszukiwania mogłoby być ewentualnie doprecyzowanie art. 227, tak aby w większym stopniu w tym przepisie, obok wiodącego w tej chwili wynikającego z jego treści elementu kryterium celowości czynności, wyrazić w jego treści wymóg minimalizacji zakresu czynności, minimalizacji zakresu czynności być może relacjonowanych do charakteru czynu czy charakteru dowodów, które mogły być uzyskane wskutek przeprowadzenia przeszukania osoby połączonego z daleko idącą inwazyjnością.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dobrze. Dziękuję bardzo.

Czy ktoś jeszcze z obecnych tu przedstawicieli służb chciałby zabrać głos?

Proszę państwa, wydaje się, tak jak zresztą powiedziała pani mecenas, czymś oczywistym, że nie możemy zaproponować niczego, co do czego nie poznamy opinii państwa, którzy reprezentujecie jednostki, instytucje uprawnione do dokonywania przeszukań. Dobrze byłoby, żebyśmy znali również opinię ministra, któremu podlegają jednostki dokonujące przeszukań, oraz ministra koordynatora służb specjalnych, chodzi też o jednostki podległe ministrowi obrony narodowej. Dobrze byłoby taką wiedzę pozyskać.

Jeżeli chodzi o ministra sprawiedliwości, to ja rozumiem, że pan prokurator w jakimś sensie o Ministerstwie Sprawiedliwości...

*(Dyrektor Biura Prezydialnego w Prokuraturze Krajowej Tomasz Szafranski: Przedstawiciel ministra sprawiedliwości jest na sali...)*

Aha, to w takim razie jeszcze poprosimy o wypowiedź, jeżeli pani oczywiście zechce.

W każdym razie musimy mieć opinie tych instytucji. Bardzo proszę.

### **Główny Specjalista w Departamencie Legislacyjnym Prawa Karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Beata Wiraszka-Bereza:**

Beata Wiraszka-Bereza, Departament Legislacyjny Prawa Karnego.

Wysoka Komisjo! Panie Przewodniczący!

My generalnie też stoimy na stanowisku, że Trybunał nie ułatwił nam zadania, jeśli chodzi o kwestie podjęcia prac legislacyjnych. Trzeba z bardzo dużą ostrożnością decydować się na określenie kryteriów przeszukania czy też elementów decydujących o granicach przeszukania. W analizie Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego znalazły się takie elementy graniczne, jak kontrola osobista miejsc intymnych, ewentualnie wszelkich urządzeń czy przyrządów wspomagających funkcjonowanie osoby, granicą taką może być także użycie środków typu emetyki.

Co do owej apriorycznej...

*(Głos z sali: Przepraszam, jakiego typu?)*

*(Głosy z sali: Emetyki.)*

*(Głosy z sali: Środki wymiotne.)*

W doktrynie uznawane jest to za dopuszczalne, w niektórych publikacjach traktuje się to jako dopuszczalny element poszukiwania rzeczy, które mogą być w człowieku, i nie jest to połączone z naruszeniem integralności ciała.

Generalnie, co do zasady Ministerstwo Sprawiedliwości nie podziela poglądu o potrzebie uprzedniej kontroli sądu czy też żądania wydania postanowienia przez sąd w sytuacji... w takich najdalej idących sytuacjach, dlatego że z istoty tych czynności wynika, że one dzieją się na miejscu, dynamicznie i uzyskanie uprzedniej zgody sądu na podjęcie takich czynności po prostu niweczyłoby ich cel, skoro celem przeszukania jest co do zasady odnalezienie

dowodów przestępstwa. Tak że wypracowanie rozwiązań w tym zakresie powinno skłaniać raczej ku kontroli ex post, być może z rozszerzeniem zakresu tej kontroli o pewne elementy, np. w przypadku zatrzymania mogłaby to być kwestia oceny zasadności, legalności, prawidłowości.

Tak że generalnie w tych sprawach nasze zdanie jest zbliżone do zdania Prokuratury Krajowej.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Myślę, że powinniśmy zawiesić posiedzenie komisji, jeśli chodzi o rozpatrywanie tego punktu, celem zdobycia, pozyskania dodatkowych informacji od tych jednostek, tych instytucji, które dokonują kontroli osobistej, a których przedstawiciele są dzisiaj nieobecni. Chodzi też o takie jasne, wyraziste stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości. O to również byśmy poprosili. Chyba że pani mecenas coś...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Ano właśnie. Chcielibyśmy dopytać również o to, kiedy ten projekt będzie procedowany, jeżeli chodzi o Ministerstwo Sprawiedliwości... przepraszam, MSWiA. Pytam, bo pan o tym właśnie mówił.

Na jakim etapie jest ten projekt, o którym pan wspominał?

### **Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Cichomski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Tak jak wspominałem, finalizujemy pracę w ramach działań wewnątrzresortowych, więc jesteśmy na etapie prac wewnątrzresortowych.

*(Senator Barbara Zdrojewska: Ale przepraszam...)*

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Bardzo proszę, Pani Senator.

### **Senator Barbara Zdrojewska:**

Chciałabym zwrócić uwagę, że to jest... Proszę pana, my to słyszymy za każdym razem. Gdy przychodzą do nas przedstawiciele ministerstw, to zawsze mówią, że to jest na etapie prac resortowych. Prosimy o podanie, kiedy to może być procedowane. W przeciwnym razie jestem skłonna postulować, żebyśmy przeprowadzili własne procedowanie w tej sprawie. To jedno.

I drugie pytanie, Panie Przewodniczący, jeśli można. Chciałabym zapytać, bo państwo mówią o takich sytuacjach, które wymagają bardzo... Przemysł narkotyków, coś takiego, chodzi o przestępstwa zagrożone bardzo wysokimi karami. Tymczasem dotyczy to również osób, które popełniły wykroczenie. Powiem szczerze, że ja nie rozumiem tego, po co w przypadku wykroczeń tego typu sytuacja. Absolutnie tego nie rozumiem. Jeśli ktoś z państwa mógłby to wyjaśnić, byłabym wdzięczna.



### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa zechce odpowiedzieć na to pytanie? Myślę, że raczej na drugie pytanie, bo to pierwsze było pewną uwagą, pytaniem retorycznym.

Bardzo proszę, czy ktoś chciałby odpowiedzieć, jeżeli chodzi o...

(*Senator Zbigniew Cichoń: Jeżeli można...*)

Bardzo proszę, pan przewodniczący.

### **Senator Zbigniew Cichoń:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja uważam, że pracę należy podjąć pilnie, dlatego że materia dotyczy chyba najbardziej ważkiego dla człowieka prawa, jakim jest prawo do poszanowania jego godności. Obok prawa do wolności jest to chyba najważniejsze prawo, stawiane chyba na drugim miejscu.

Chciałbym zwrócić uwagę, że jeżeli będziemy podejmować działania – tu też apeluję do przedstawicieli odpowiednich resortów – to powinniśmy chyba rozszerzyć nasze regulacje również na kodeks karny wykonawczy, albowiem, proszę państwa, w kodeksie karnym wykonawczym w reżimie wykonywania określonych kar jest przewidziane, że każdorazowy powrót osoby, która odbywa karę pozbawienia wolności, z tzw. wyjścia wolnościowego, czy to pojedzie na przesłuchanie do sądu, czy pojedzie do szpitala na badania, jest połączony właśnie z owym przeszukaniem ciała człowieka.

Powinno być wyraźnie uregulowane, kiedy istnieje taka możliwość, i powinna tu być zachowana zasada proporcjonalności. Nie widzę powodu, tak jak zresztą w przypadku wielu innych przepisów, które są sformułowane bez zachowania owej zasady proporcjonalności, żeby w sytuacji gdy człowiek odbywa karę pozbawienia wolności za przestępstwo o stosunkowo niewielkiej, tak to nazwijmy, szkodliwości społecznej, miał być poddawany takim różnym dodatkowym cierpieniom, bo tak to trzeba określić. Niestety bardzo często – wiem to z rozmów z różnymi ludźmi, którzy byli zatrzymywani czy też odbywali karę pozbawienia wolności – odbierane to jest jako wręcz znęcanie się nad ludźmi. A przypomnę, że zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce, o ile pamiętam, w sprawie Płonka, dotyczący więźnia, który chciał pójść do głosowania. Oczywiście wypuszczono go do owego głosowania, ale ponieważ był w tym reżimie, o którym poprzednio wspominałem, i musiał być poddany, jak to więźniowie określają, rewizji osobistej, przeszedł poniżające rozebranie do naga w obecności kilku funkcjonariuszy i jeszcze naśmiewanie się z jego niedostatków urody.

Tak że, proszę państwa, jest to najlepszy dowód na to, że regulacja musi być. I czy nam się to podoba, czy nie, jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego, słuszny moim zdaniem, służący ochronie godności człowieka i doprowadzeniu do przestrzegania standardów w zgodzie z konstytucją.

Apelowałbym także, to à propos wypowiedzi bodajże pani przedstawicielki ministra sprawiedliwości, o rozważenie możliwości stosowania tych, jak to uczenie się tu pisze, emetyków, czyli środków wymiotnych, jak można

by to po polsku nazwać, a niekoniecznie od francuskiego słowa *émètre*, czyli wywoływać. Są to środki wywołujące określone reakcje. Proszę państwa, są wyraźne orzeczenia Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu stanowiące, że zmuszanie człowieka do pobierania, zażywania tego typu środków jest naruszeniem art. 3, czyli o prawie do bycia wolnym od nieludzkiego traktowania. Praktycznie nie ma takich sytuacji, w których należałoby zmusić człowieka do tego, żeby oddawał treść pokarmową. No, wymyślcie państwo taki przypadek, kiedy by to było niezbędne. Można ewentualnie sobie wymyślić abstrakcyjny przypadek, sytuację, w której ktoś jest podejrzany o to, że otrul inną osobę jakąś trucizną, i w celu znalezienia tejże trucizny trzeba by prowadzić tak daleko idące poszukiwania. No, gdybyśmy mieli do czynienia ze sprawcą samobójcą, to ewentualnie takie badanie miałoby sens, no, ktoś połknął truciznę, którą wcześniej podał komuś innemu.

(*Senator Barbara Zdrojewska: Chyba przemysł narkotyków...*)

Tak, chodzi o narkotyki. Oczywiście.

I to właśnie trybunał orzekł w sprawie dotyczącej narkotyków. Powiedział, że zwalczanie przestępczości narkotykowej i terrorystycznej, owszem, jest bardzo ważnym zadaniem, ale gdy kładziemy na szali godność człowieka i wolność od nieludzkiego traktowania, to musi przeważać to drugie. Niestety, tak jest. Podobnie zresztą jak w przypadku ogólnej zasady prawa karnego, że lepiej, żeby 100 winnych uszło wymiarowi sprawiedliwości, aniżeli by 1 niewinny miał zostać skazany. No, jest to pewna cena ważenia wartości. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, ja proponuję, żebyśmy zawiesili prace nad tym punktem na czas, który będzie potrzebny na uzyskanie opinii tych instytucji, których przedstawiciele są tu nieobecni, a także być może konkretnie zapytali MSWiA o to, na jakim etapie są prace, o których tu wspomniano.

Pan przewodniczący Zientarski. Bardzo proszę.

### **Senator Piotr Zientarski:**

Dziękuję uprzejmie.

Głos w dyskusji, który przedstawił pan senator, mecenas Cichoń... Oczywiście z tymi argumentami trudno się nie zgodzić. To jest zupełnie oczywiste. Tylko należy się dziwić, bo zasada proporcjonalności oczywiście powinna być stosowana, a przypomnę, że chyba na ostatnim posiedzeniu, kiedy zmienialiśmy kodeks wykroczeń i pani senator Zdrojewska złożyła poprawkę, w imię właśnie tej zasady, ażeby wyłączyć wykroczenia ze stosowania środków przymusu bezpośredniego takich samych, jak w przypadku przestępstw, to niestety większość senacka była przeciwna tej zasadzie proporcjonalności – przypominam – i wykroczenia, rygory wykroczeń zrównała z rygorami przestępstw. Przykre to jest. Dlatego mam nadzieję, że to nie są tylko słowa rzucane dla idei, że one się spełnią.

Trzeba by się zastanowić, czy nie należałoby złożyć inicjatywy nie w drodze – i ja bym był za taką wersją – wykonania orzeczenia, tylko samoistnej inicjatywy usta-

wodawczej, dlatego że idea jest słuszna, ale orzeczenie jest dotknięte nieważnością ze względu na skład Trybunału Konstytucyjnego. W tej sytuacji trudno mi będzie wziąć udział w głosowaniu, ze względu na sędziego Piskorskiego.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Panie Senatorze, oczywiście skład Trybunału Konstytucyjnego jest legalny, wszyscy, którzy tam występują...

(*Senator Piotr Zientarski: Nie jest legalny.*)

A jeśli chodzi o inicjatywę ustawodawczą, jeżeli podejmiemy decyzję o tym, że wykonujemy ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego – a z tego, co mówił pan przewodniczący, z tego, co sami tu wszyscy wypowiadający się państwo mówiliście, wynika, że określenie granic, zdefiniowanie tego przeszukania to jest sprawa bardzo pilna – to musimy te prace przyspieszyć.

Stąd moja prośba, żebyście państwo zgodzili się na to, abyśmy wystosowali zapytania, a czas, który jest potrzebny na otrzymanie odpowiedzi, będzie oczywiście wystarczający, żebyśmy zwołali następne posiedzenie. Głosy pana przewodniczącego, państwa, pani senator świadczą o tym, że musimy przyspieszyć te działania, żeby... Dobrze byłoby jeszcze za... Choć to już nie jest tak ważne, jaka jest skala tego zjawiska, o którym państwo wspominać, bo mamy do wykonania wyrok. Zakres tego wyroku jest bardzo ważny, istota tego wyroku jest bardzo ważną sprawą.

Tak że ja, jeżeli nie ma głosów sprzeciwu, zawieszam prace nad tym punktem do czasu otrzymania informacji.

Proszę państwa, przechodzimy do następnego punktu. Jest to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17, dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy.

Poprosimy obecną panią mecenas Katarzynę Konieczko o zreferowanie głównych tez tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Bardzo proszę.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Postaram się omówić go maksymalnie skrótowo. Ten wyrok już nie jest tak skomplikowany ani tak szeroki jak wyrok poprzedni.

W tym orzeczeniu Trybunał mierzył się z problemem zakresu prawa łaski, o którym stanowi art. 139 zdanie pierwsze konstytucji, i ostatecznie uznał, że art. 17 §1 kodeksu postępowania karnego, art. 5 §1 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i art. 15 §1 kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim nie czynią aktu abolicji indywidualnej negatywną przesłanką prowadzenia odpowiednio postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia albo postępowania karnego wykonawczego, są niezgodne ze wspomnianym art. 139 zdanie pierwsze konstytucji.

Wymienione przepisy zawierają katalog przesłanek, które zgodnie z ich treścią stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania lub przesądzą o konieczności jego umorzenia w przypadku, gdy postępowanie już się toczy.

W istocie katalogi zawarte w 2 pierwszych przepisach, czyli w art. 17 §1 kodeksu postępowania karnego i w art. 5 §1 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, są niemalże identyczne. Tutaj pewne odrębności dotyczą kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, co wiąże się z materialnoprawnym ujęciem wykroczeń oraz immunitetami zarówno dyplomatycznymi i konsularnymi, jak i tzw. immunitetem krajowym.

Jeśli chodzi o art. 15 §1 kodeksu karnego wykonawczego, to przepis ten przesądza, że sąd umarza postępowanie wykonawcze w razie przedawnienia wykonania kary, śmierci skazanego lub innej przyczyny wyłączającej to postępowanie. Podkreślenia wymaga przy tym to, że formuła „inna przyczyna”, która stanowi, że wszystkie te katalogi są otwarte, zawarta jest także w art. 17 §1 pkt 11 i w art. 5 §1 odpowiednio w ostatnim punkcie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Jeżeli chodzi o treści wzorca konstytucyjnego, to art. 139 konstytucji przesądza, że prezydent stosuje prawo łaski, o tym stanowi zdanie pierwsze. Zaś zdanie drugie stanowi: „prawo łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”. Nie ulega wątpliwości, że prawo łaski jest jednym z tych aktów, które określane są mianem prerogatyw prezydenckich, gdyż nie wymaga on podpisu prezesa Rady Ministrów. W doktrynie też akcentuje się, że skorzystanie przez prezydenta z prawa łaski nie wymaga uzasadnienia i że kompetencja w tym zakresie ma charakter władczy i osobisty.

Jeśli chodzi o istotę orzeczenia, to Trybunał wyróżnił 2 rodzaje poglądów. Z jednej strony takie, które stanowią, że prezydent korzysta z prawa łaski w momencie, gdy wina została potwierdzona prawomocnym rozstrzygnięciem sądu. Druga grupa poglądów opiera się na założeniu, że prawo łaski powinno być rozumiane maksymalnie szeroko, ma charakter generalny i obejmuje wszelkie postacie łagodzenia odpowiedzialności karnej, a zatem może polegać nie tylko na zmniejszeniu albo uchyleniu kary zasądzonej prawomocnym wyrokiem. Tutaj pozwolę sobie przywołać za Trybunałem, że w ramach prawa łaski w grę wchodzi nie tylko zmiana kary na inną, restytucja, zatarcie skazania, zawieszenie wykonania kary czy też warunkowe zwolnienie z obowiązku jej odbycia w całości lub w części, ale w prawie łaski zawierają się również instytucje amnestii, abolicji generalnej oraz indywidualnej, a nawet rehabilitacji. Jako argument na poparcie tego stanowiska Trybunał wskazał wykładnię językową, gdyż jego zdaniem prawo łaski jest czymś innym niż ułaskawienie, o którym mówi wprost kodeks postępowania karnego. Ponadto Trybunał odwołał się do argumentów o naturze historycznej, prawnoporównawczej i stwierdził, iż nie podziela stanowiska, że akt abolicji indywidualnej narusza zasady podziału władz oraz stanowi nieuzasadnione wkroczenie w sferę zastrzeżoną dla władzy sądowniczej, dlatego że prawo łaski zdaniem Trybunału nie odbiera sądom tego przymiotu jako organom władnym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Ostatecznie Trybunał w konkluzji stwierdza, że w aktualnym polskim stanie ustrojowym stosowanie przez prezydenta prawa łaski w postaci abolicji indywidualnej jest dopuszczalne, aczkolwiek – i tutaj znów zacytuję za Trybunałem – „wskazana jest duża ostrożność w jej stosowaniu. Podkreślenia wymaga też, że za tego rodzaju decyzje prezydent ponosi odpowiedzialność polityczną (oczywiście nie w sensie odpowiedzialności parlamentarnej)”.

W związku z tym, że Trybunał nie skorzystał z kompetencji przewidzianej w art. 190 ust. 3, czyli kompetencji do odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych norm prawnych, wyrok wszedł w życie z dniem 19 lipca 2018 r. Trybunał w zasadzie nie sformułował w uzasadnieniu wyroku konkretnych wniosków o charakterze *de lege ferenda*, niemniej zauważył, że unormowanie przez ustawodawcę kwestii materialnoprawnych i procesowych jest pożądane, mimo iż to w zasadzie postanowienie konstytucyjne przesądza o zakresie prawa łaski i tylko ono określa jego treść i granice. Ponadto Trybunał zauważył, że możliwość nadużycia tak pojmowanego prawa łaski przez prezydenta, na które zwraca uwagę część doktryny, jest jedynie argumentem za ewentualną zmianą konstytucji. Do czasu ingerencji ustrojodawcy nie jest możliwa ani modyfikacja tej kompetencji prezydenta, ani wprowadzenie mechanizmu jej weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym albo w orzecznictwie sądów i trybunałów. Arbitralność decyzji prezydenta w tym zakresie mogłaby stanowić argument za ograniczeniem prerogatywy w przyszłej konstytucji.

Trybunał, jeśli chodzi o wykonanie tego orzeczenia, przesądził, że ujęcie przesłanek zawartych w zakwestionowanych przepisach jest niewystarczające, mimo że, jak wspomniałam, zawarte w nich katalogi są w istocie katalogami otwartymi. Dlatego też gdyby przyjąć, że wyrok jest wyrokiem zakresowym, trzeba by było rozważyć dodanie punktów, które wprost odnosiłyby się do instytucji abolicji indywidualnej. Niemniej – i tutaj właśnie prośba o pewną rozwagę i refleksję – musimy zachować ostrożność, dlatego że wyróżnienie abolicji indywidualnej może być powodem kierowania pytań o inne przesłanki, które tradycyjnie do tej pory uznawano za mieszczące się w tych punktach, które mówią o innych okolicznościach stających na przeszkodzie prowadzeniu postępowania karnego. Ponadto trzeba pamiętać o istocie regulacji zawartej w art. 15 §1 kodeksu karnego wykonawczego. Kodeks karny wykonawczy jest tą ustawą, która – zgodnie z art. 1 §1 – reguluje wykonywanie orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym, w postępowaniach w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności. A zatem wprowadzenie w tym miejscu abolicji indywidualnej mogłoby być dość kontrowersyjne.

Rozwiązaniem z punktu widzenia komisji, jako podejmującej decyzję co do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mogłoby być uznanie, że wyrok z dnia 17 lipca 2018 r. w rzeczywistości ma charakter interpretacyjny, dlatego że Trybunał w istocie koncentrował się na treści przepisu konstytucyjnego. Gdyby jednak w wyniku decyzji komisji Senat miał przystąpić do wykonania orzeczenia i podjęcia inicjatywy ustawodawczej, należałoby ewentualnie się zastanowić nad rozwinięciem regulacji proceduralnych zwią-

zanych ze stosowaniem prawa łaski, zawartych oczywiście przede wszystkim w kodeksie postępowania karnego, przy czym w tym zakresie wskazana byłaby ścisła współpraca z Kancelarią Prezydenta jako tym organem, który wspomaga prezydenta w wykonywaniu jego kompetencji konstytucyjnych. Dziękuję.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję.

A żadna z instytucji nie podjęła się wykonania tego wyroku?

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Z tego, co mi wiadomo, na razie nie ma żadnej inicjatywy ustawodawczej.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Nie ma inicjatywy?

Proszę.

### **Senator Piotr Zientarski:**

No, ja uważam, że skoro była to kwestia wniosku prokuratora generalnego do Trybunału, to pan minister, który był inicjatorem tego wniosku, powinien być konsekwentny i w tej sytuacji przygotować inicjatywę ustawodawczą. Tym bardziej, że jest to sprawa bardzo kontrowersyjna, jeśli chodzi o środowisko prawnicze. Przypominam, że w tej sprawie pan sędzia Leon Kieres złożył zdanie odrębne i większość prawników karnistów podziela to zdanie. Ja osobiście nie znam karnistów, którzy mają inny pogląd niż ten wyrażony przez pana sędziego Leona Kieresa. Dlatego też uważam, że Senat absolutnie nie powinien podejmować inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś...

Bardzo proszę.

### **Dyrektor Biura Prezydialnego w Prokuraturze Krajowej Tomasz Szafranski:**

Treść rozstrzygnięcia Trybunału jest zupełnie jasna. Potwierdził on wskazywane przez prokuratora generalnego pominięcie ustawodawcze w art. 17 kodeksu postępowania karnego. Samo wykonanie wyroku...

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Do mikrofonu.)

Samo wykonanie wyroku Trybunału nie powinno nastęrczać trudności technicznych, prawda? Jest to kwestia poprawnego sformułowania negatywnej przesłanki procesu.

A jeśli chodzi o wykonanie tego wyroku, to oczywiście kwestią decyzji Wysokiej Komisji jest, czy procedować nad tą nowelizacją w zakresie wykonania wyroku. Należy jednak wskazać, że w ministerstwie jest procedowany w tej chwili projekt dużej nowelizacji kodeksu postępowania karnego, który ostatecznie zapewne mógłby również stać się miejscem, w którym znalazłby się przepis nowelizujący art. 17 przez dodanie stosownego punktu wypełniającego wskazania Trybunału Konstytucyjnego.

(*Senator Barbara Zdrojewska*: Przepraszam, czy ja dobrze usłyszałam? Czy ten projekt nowelizacji kodeksu karnego państwo nam tutaj przyniesiecie w tej kadencji, czy...)

(*Głos z sali*: Kodeksu postępowania karnego.)

(*Senator Barbara Zdrojewska*: Tak, kodeksu postępowania karnego. Kiedy to by było?)

Pani Senator, reprezentuję Prokuraturę Krajową, a nie Ministerstwo Sprawiedliwości, więc my niczego nie przyniesiemy.

Druga kwestia. Mówimy o kodeksie postępowania karnego, a nie kodeksie karnym.

Trzecia kwestia. Powiedziałem, że według mojej wiedzy, bo taką wiedzę mam. Zresztą jest to wiedza medialna, minister mówił o tym publicznie. Ten projekt jest procedowany, jest na etapie poprzedzającym skierowanie do uzgodnień międzyresortowych. Z drugiej strony, z uwagi na fakt, że jest to projekt obszernej nowelizacji, a każda obszerna nowelizacja z natury rzeczy często pociąga za sobą obszerne i czasochłonne uzgodnienia międzyresortowe i konsultacje oraz prace w rządzie, a potem w parlamencie, być może byłoby jednak wysoce celowe, żeby została rozważona realizacja przez właśnie Komisję Ustawodawczą Senatu za pośrednictwem senackiej inicjatywy ustawodawczej tej jednoznacznej wypowiedzi Trybunału co do potrzeby uzupełnienia jednego jedyne przepisu k.p.k.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Pan marszałek. Bardzo proszę.

(*Senator Barbara Zdrojewska*: Tak, a potem ja.)

### **Senator Marek Borowski:**

Proszę państwa, no, nie widzę powodu, żeby tutaj toczyć jakąś wielką dyskusję na temat tego wyroku. Dla mnie on jest kuriozalny. Przeczytałem dokładnie to uzasadnienie. Sam skład orzekający co rusz przytacza argumenty świadczące o tym, że abolicja indywidualna nie wynika z tego przepisu konstytucyjnego, ale na końcu stwierdza, że jednak wykładnia językowa do tego prowadzi. Wszyscy wiemy, że chodziło o usprawiedliwienie znanej decyzji prezydenta, dotyczącej kilku polityków. No ale właśnie, nawet jeżeli przyjąć, że abolicja indywidualna byłaby dopuszczalna, to nie jest to takie proste. Nie jest takie proste wpisanie tego za pomocą jednego zdania. Pozostaje przecież kwestia etapów procedury karnej, tego, w jakim momencie jak ma być, jakie skutki mogą być itd., itd. Nie wydaje mi się, żeby tą tak kontrowersyjną sprawą, i jednak dość trudną, akurat Senat musiał się zajmować. Podzielał ten pogląd, że prokurator generalny wiedział, co robi – jak sądzić – zgłaszając taki wniosek. Mało tego, miał chyba

pewien pomysł, jak ten problem rozwiązać, prawda? I teraz powinien to zaproponować. A czy robi to w ramach wielkiej nowelizacji, czy małej nowelizacji... No, chcę powiedzieć, że jeśli chodzi o tę tzw. małą nowelizację, to przecież też może ją wnieść, prawda? Przecież nie musi czekać na tę wielką.

Tak że, Panie Przewodniczący, ja wnoszę o to, żeby tę kwestię pozostawić rządowi. Dziękuję.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

No, rozpatrujemy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, a wyroki po prostu należy wykonywać. Tak że jeżeli chodzi o właśnie konkretne uwarunkowania, to one są oczywiście ważne, ale nie powinny decydować o tym, czy my jako komisja mamy wykonywać wyrok, czy też nie. Pani mecenas w informacji prawnej przedstawia właśnie propozycję, jeśli dobrze rozczytuję, że gdyby komisja, jak rozumiem, wyraziła zgodę na podjęcie inicjatywy, to wtedy w uzgodnieniu z Kancelarią Prezydenta byłyby przygotowany projekt tych rozwiązań, które by wychodziły naprzeciw wykonaniu tego wyroku. Czy ja dobrze to zrozumiałem? Czy taką propozycję na końcu tej informacji prawnej znajdujemy?

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Oczywiście państwo są decydentami w tej sprawie, ale ja zaznaczyłam tylko tyle, że taki projekt, gdybyśmy mieli uwzględniać również elementy procesowe stosowania prawa łaski w postaci abolicji indywidualnej, powinien być opracowany w porozumieniu z Kancelarią Prezydenta jako tym organem czy tą instytucją, która wspiera prezydenta w podejmowaniu decyzji o zastosowaniu prawa łaski.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Czyli jeżelibyśmy mieli... Bo pan marszałek zgłosił propozycję, żeby nie podejmować inicjatywy. Ale gdybyśmy my zgłosili inicjatywę, to pod tym warunkiem, że byłyby uzgodnienia z Kancelarią Prezydenta. Tak to rozumiem. Tak mniej więcej, tak?

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Chodzi o to, żeby Kancelaria Prezydenta, która pewnie ma pogląd na to, jak widzi stosowanie takich przepisów czy jakie elementy powinny być uszczegółowione na poziomie ustawowym, ewentualnie nas wsparła w sformułowaniu dobrej regulacji.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Proszę.

### Senator Barbara Zdrojewska:

Ja już wcześniej się zgłaszałam do wypowiedzi.

Ja nie widzę tak ostro sformułowanego wniosku Trybunału, że należy to uregulować. Czy źle to pamiętam? Proponuję więc się zastanowić nad tym, czy my powinniśmy to podejmować. A dlaczego tak uważam? Uważam, że to zbyt ciężkie brzemie dla naszej komisji. To jest bardzo istotny problem konstytucyjny, który wymagałby zaangażowania moim zdaniem...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, ekspertów. Ale też zwracam uwagę na to, że jest tam kilka zagadnień, które będą bardzo trudne do rozstrzygnięcia. Czyli nie tylko można rozstrzygnąć kwestię np. tak, że można na różnych etapach procesu prawnego dokonywać abolicji, ale też musielibyśmy określić, co się dzieje w przypadku, kiedy możemy domniemywać, że prezydent nadużywa naszego zaufania, dokonując abolicji na członku swojej grupy politycznej. Bo ja przypominam, że cała sprawa dotyczyła głównie... To oburzenie powstało nie tylko dlatego, że prezydent dokonał tego w trakcie trwania procesu wobec jakiejś osoby, ale też dlatego, że ta osoba nie była jakimś anonimowym przestępcą, tylko była to osoba pełniąca bardzo ważną funkcję w państwie. Oburzenie wynikało z tego, że prezydent dokonał tego aktu łaski w stosunku do osoby wysoko postawionej. Jeżeli mówimy o akcie łaski, to mówimy o królach itd., no bo stąd to się wywodzi. No ale tutaj mamy coś takiego, że król nie dokonuje aktu łaski wobec osoby biednego szewca, który popełnił przestępstwo, tylko ulaskawia swojego urzędnika czy swojego, powiedzmy, sekretarza. I tutaj jest ten problem. Będzie to bardzo trudne do uregulowania prawnie i zapisania prawnie, tak żeby coś takiego nigdy nie miało miejsca i nie okrywało wstydem urzędu prezydenckiego.

### Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, my inicjatywy i tak nie możemy podjąć, bo żeby podjąć inicjatywę, trzeba mieć po prostu propozycję zmian legislacyjnych. My takich propozycji nie mamy wypracowanych, nie mamy ich w informacji prawnej, nie wypracowaliśmy ich na posiedzeniu. Ja rozumiem, że jeżeli mielibyśmy dać sobie jeszcze czas na podjęcie ostatecznej decyzji, to byłby to czas, w którym pani mecenas, Biuro Legislacyjne Senatu przygotowałoby propozycję, ewentualnie, tak jak pani tu wspomniała, wraz z Kancelarią Prezydenta, jakie rozwiązania mogłyby się znaleźć w zapisach legislacyjnych, a byłyby wykonaniem wyroku. Bo inicjatywy i tak, i tak nie możemy teraz podjąć, niezależnie od wyników głosowania, od tego, czy ono będzie, czy też go nie będzie.

Bardzo proszę.

### Senator Piotr Zientarski:

Ale przepraszam bardzo...

*(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Tak?)*

Panie Przewodniczący, ja zgłosiłem wniosek, żebyśmy w ogóle... Bo tu jest kwestia nie podjęcia już inicjatywy w określonym kształcie, tylko tego, żeby w ogóle tą sprawą

Senat się nie zajmował ze względu na okoliczności, które już były przytaczane. I o to tu chodzi, a nie o konkretny kształt inicjatywy. Taka jest wyrażana wola w dyskusji. Wydaje się, że ten wniosek co do zasady powinien zostać przegłosowany.

### Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy ten wniosek, który zgłosił pan marszałek, jest tożsamy z tym wnioskiem?

*(Senator Marek Borowski: Tak, tak.)*

Dobrze.

Ale jeszcze wysłuchamy pana przed głosowaniem.

### Dyrektor Biura Prezydialnego w Prokuraturze Krajowej Tomasz Szafranski:

Proszę państwa, pierwsza kwestia, kwestia wypowiedzi pani senator. Wyrok bezwzględnie wymaga wykonania. Jeżeli jest pominięcie, to znaczy, że pominięcie ma być usunięte przez wypełnienie treścią normatywną.

Druga kwestia. Niemożliwe jest ani takie wykonanie wyroku, ani w związku z wykonaniem wyroku dokonywanie dalej idącej nowelizacji polegającej na kształtowaniu jakichś warunków proceduralnych, w szczególności w przepisach ustaw zwykłych, wykonywania przez prezydenta aktu łaski, który jest aktem tylko i wyłącznie konstytucyjnie unormowanym. Co więcej, nie ma też możliwości normowania tego tak, jak pani senator postulowała, czyli tak, żeby w ustawie zwykłej uregulować konsekwencje bądź zabezpieczniki zapobiegające nadużywaniu przez prezydentów aktu łaski. To jest poza w ogóle zakresem możliwości ustawodawcy zwykłego. Zresztą zgodnie z poprzednim wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w uzasadnieniu tego wyroku jest to materia wyłącznie konstytucyjna, za którą prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, a nie odpowiedzialność prawną na podstawie ustawy.

I trzecia kwestia. Przyznam, że ja nie do końca rozumiem, jakiego rodzaju unormowania procesowe miałyby być regulowane, co by wymagało współdziałania z Kancelarią Prezydenta, ponieważ moim zdaniem wszystko się sprowadza do dopisania jednego punktu w artykule...

*(Senator Zbigniew Cichoń: Art. 17.)*

...art. 17 §1, punktu składającego się z 3, być może 4 wyrazów, w zależności od tego, jak to ujmemy. Oczywiście należy umożliwić Kancelarii Prezydenta na etapie dalszych prac zajęcie stanowiska, bo być może rzeczywiście spojrzenie z zewnątrz pozwoli jeszcze na dostrzeżenie czegoś nowego. Ale ja nie widzę możliwości, żeby wydanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie pociągało za sobą zmianę więcej niż 3 przepisów wskazanej przez Trybunał ustawy.

*(Senator Marek Borowski: Można?)*

### Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę.

**Senator Marek Borowski:**

No, skoro to jest tak proste, to nie ma przeszkód, żeby minister sprawiedliwości taką propozycję przygotował.

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Proszę państwa, proponuję w takim razie... Mamy propozycję, zgłoszoną przez panów senatorów, pana przewodniczącego Zientarskiego i pana marszałka Borowskiego, ażeby nie zajmować się tym wyrokiem, żeby nie podejmować...

*(Senator Piotr Zientarski: Jeśli można jedno zdanie...)*  
Tak, proszę.

**Senator Piotr Zientarski:**

Chcę przypomnieć, że wielokrotnie, jeśli była informacja z ministerstwa, że toczą się prace – a pan prokurator powiedział, że takie prace w ministerstwie się toczą – to my nie podejmowaliśmy działań. To jest sytuacja specyficzna, wymagająca niesamowitej maestrii prawniczej, a w szczególności ekspertyz najwybitniejszych nie konstytucjonalistów, ale głównie karnistów i proceduralistów karnych. I to jest tutaj kwestia bardzo istotna. Przecież przy Ministerstwie Sprawiedliwości działały – nie wiem, czy teraz działają, ale to już jest sprawa ministra – komisje kodyfikacyjne. I to komisje kodyfikacyjne zajmowały się tymi sprawami. One do tej pory złożone były z autorytetów, wybitnych profesorów prawa i praktyków. Tu mamy bardzo kontrowersyjną kwestię, zwłaszcza że jest jeszcze zdanie odrębne. A jeszcze raz podkreślam: toczą się prace, tak jak pan prokurator Szafranski powiedział. I z tego powodu, że toczą się prace, uważam, że nasza komisja tą kwestią nie powinna się zajmować. Bo to wymagałoby wielkich nakładów, Panie Przewodniczący, bo trzeba byłoby dostarczyć wiele ekspertyzy, tak jak powiedziałem, profesorów karnistów itd., mówiących, jak to sformułować. Dlatego też, przede wszystkim ze względu na to, że toczą się prace w ministerstwie, uważam, że nie powinniśmy tą sprawą się zajmować.

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Proszę państwa, ja proponuję takie może salomonowe rozwiązanie, tzn. żebyśmy zgodzili się na ogłoszenie przerwy do czasu, kiedy zapoznamy się z informacjami, czy trwają prace, a jeśli tak, to jakie prace trwają w ministerstwie. Myślę, że to będzie też czas potrzebny na to, żeby jeszcze bardziej zapoznać się z sentencją, z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli państwo się zgodzicie, to nie będziemy głosować, a jeżeli nie, to ja proponuję... Zgłaszam wniosek o przerwę w rozpatrywaniu tego punktu.

*(Senator Marek Borowski: Zgodzimy się.)*  
Zgodzicie się państwo, tak?

W takim razie ogłaszam przerwę w rozpatrywaniu tego punktu.

Proszę państwa, przystępujemy w takim razie do punktu trzeciego porządku obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania karnego. Chodzi tu o uprawnienia oskarżyciela posiłkowego.

Bardzo proszę panią mecenas o przedstawienie informacji prawnej.

**Ekspert do spraw Legislacji  
w Biurze Legislacyjnym  
w Kancelarii Senatu  
Katarzyna Konieczko:**

Szanowni Państwo!

Rzeczywiście wyrok Trybunału dotyczył przepisu kodeksu postępowania karnego, tj. art. 56 §3. Jest to również wyrok zakresowy. Trybunał przesądził, że wspomniany przepis w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 §2 kodeksu postępowania karnego odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego, jest niezgodny z 2 wzorcami konstytucyjnymi, tj. art. 78 w związku z art. 31 ust. 3. Art. 56 §3 kodeksu postępowania karnego stanowi, że na postanowienie sądu wydane na podstawie §1, a także na postanowienie sądu wydane na podstawie §2, jeżeli dotyczy oskarżyciela posiłkowego określonego w art. 54 §1 lub w art. 55 §3, zażalenie nie przysługuje. Rozkładając na czynniki pierwsze treść tego przepisu, widzimy, że mamy tutaj 2 odesłania. Trybunał orzekł o tej normie, która wiąże się z odesłaniem do §2 stanowiącego, że sąd orzeka także, iż oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, jeżeli stwierdzi, że nie jest on osobą uprawnioną, lub jego akt oskarżenia albo oświadczenie o przystąpieniu do postępowania zostały złożone po terminie. Na to postanowienie należy nałożyć odesłanie do 2 innych przepisów kodeksu postępowania karnego, czyli wymienionych już przez mnie art. 54 §1 i art. 55 §3 kodeksu postępowania karnego, czyli norm, które odnoszą się do oskarżyciela posiłkowego ubocznego. Pierwszy z tych przepisów mówi o tym pokrzywdzonym, który pragnąc uzyskać status strony w postępowaniu, przyłącza się niejako do oskarżenia kierowanego przez oskarżyciela publicznego i ma na to czas do rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej. Drugi przepis, czyli art. 55 §3, reguluje prawa pokrzywdzonego, który decyduje się na udział w procesie w sytuacji, gdy już inny pokrzywdzony wniósł subsydiarny akt oskarżenia, czyli ten akt oskarżenia, który zastępuje działania oskarżyciela publicznego.

Trybunał, jak już wspomniałam, rozważał konstytucyjność regulacji zawartej w kodeksie postępowania karnego wykonawczego z punktu widzenia 2 wzorców konstytucyjnych. Podstawowym był art. 78 konstytucji, który poręcza prawo podmiotowe do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś w drugim zdaniu przesądza, że wyjątki od zasady zaskarżalności oraz tryb określa ustawa. Trybunał zaakcentował, że w związku z tym, iż zdanie drugie art. 78 wskazuje dopuszczalność wyjątków ustawowych, to istotne jest tylko to, aby ustawodawca nie ustanawiał wyjątków, abstrahując od innych reguł i wartości konstytucyjnych, gdyż to

mogłoby prowadzić do tego, że wyjątek na gruncie ustaw szczegółowych stanie się w istocie regułą i tym samym do prawo podmiotowe straci swoje znaczenie, które przyznaje mu konstytucja.

Jeśli chodzi o tę konkretną sytuację, o której jest mowa w przepisach kodeksu postępowania karnego, czyli sytuację oskarżyciela posiłkowego ubocznego, któremu prawo do zaskarżenia decyzji sądu, decyzji dla niego negatywnej odbiera art. 56 §3, to mamy tutaj do czynienia z ingerencją, która według Trybunału jest pełna i definitywna, tzn. na podstawie decyzji sądu oskarżyciel posiłkowy traci status strony i wszystkie wiążące się z tym statusem uprawnienia. Jednocześnie Trybunał zauważył, że w przypadku takiej osoby nie mamy gwarancji, którą przepisy przewidują w przypadku instytucji ograniczenia liczby oskarżycieli posiłkowych. Jeżeli bowiem sąd na podstawie art. 56 §1 kodeksu postępowania karnego decyduje o tym, że w danym procesie, w którym jest bardzo duża liczba pokrzywdzonych, liczba oskarżycieli posiłkowych jest mniejsza, może być mniejsza i z tego względu odmawia kolejnym osobom statusu strony, to osoby takie na podstawie art. 56 §4 kodeksu postępowania karnego mogą złożyć swoje stanowisko na piśmie. Tymczasem oskarżyciel posiłkowy uboczny, któremu odmówiono prawa strony na podstawie zakwestionowanego przepisu, już takiego prawa nie ma. I Trybunał ostatecznie stwierdził, że mamy tutaj do czynienia z naruszeniem przepisu konstytucji, przepisu art. 78 czytanego w związku z art. 31 ust. 3, czyli tym przepisem, który wyznacza zasadę proporcjonalności sensu largo, dlatego że zdaniem Trybunału status pokrzywdzonego jako strony postępowania, czyli jako oskarżyciela posiłkowego, jest w większym stopniu odzwierciedleniem tego, jakie powinien mieć pokrzywdzony prawa w procesie karnym, niż status pokrzywdzonego jako takiego. Mimo tego bowiem, że w przepisach kodeksu postępowania karnego pokrzywdzony, nie będąc stroną, zachowuje pewne uprawnienia, to uprawnienia pokrzywdzonego w przypadku, gdy działa jako strona, czyli gdy ma ten status oskarżyciela posiłkowego ubocznego, są daleko większe, bo chociażby może brać udział w postępowaniu dowodowym, zgłaszać wnioski dowodowe, zadawać pytania, składać oświadczenia w trakcie rozprawy i jednocześnie wносить środki odwoławcze od orzeczeń wydanych przez sąd w pierwszej instancji. Zdaniem Trybunału jakkolwiek mamy tutaj do czynienia z wartością w postaci ekonomiki postępowania karnego, czyli tą przesłanką sprawności procesu karnego, która jest składową szerszej przesłanki porządku publicznego, i tym samym jest spełniony pierwszy warunek testu z art. 31 ust. 3, to to ograniczenie, które tutaj zostało dostrzeżone przez Trybunał nie spełnia już 2 pozostałych przesłanek, czyli nie można mówić o jego niezbędności i proporcjonalności sensu stricto, gdyż jest zbyt daleko idące.

Norma prawna, o której Trybunał rozstrzygał, została derogowana już z systemu prawnego, niemniej wyrok ma formułę zakresową, co przemawiałoby za podjęciem prac legislacyjnych po to, aby osoby, do których adresowany jest przepis art. 56 §3, miały pełną wiedzę odnośnie do gwarantowanych im praw, w tym wypadku prawa do zaskarżenia negatywnej dla nich decyzji sądu.

Jedna tylko kwestia wydaje się wymagającą dodatkowej refleksji. Otóż Trybunał orzekał, będąc związany zakresem zaskarżenia, i odnosił się tylko i wyłącznie do postanowień, które zapadają na podstawie art. 56 §2, nie rozstrzygał, czy zaskarżalne powinno być postanowienie wydane na podstawie art. 56 §1. Staralam się w ostatniej części informacji wskazać państwu argumenty, które mogą być wsparciem poglądu, że w istocie w przypadku, gdy mamy do czynienia z tymi oskarżycielami posiłkowymi, którzy nie biorą udziału w procesie na podstawie decyzji sądu w związku z tym, że sąd określił liczbę maksymalną oskarżycieli posiłkowych, którzy mogą być aktywni w trakcie postępowania sądowego, wprowadzanie zaskarżalności nie jest niezbędne, mimo wypowiedzi Trybunału, dlatego że to właśnie tutaj jest ta gwarancja, o której mówił Trybunał, w postaci możliwości złożenia oświadczenia na piśmie. Ponadto, jeżeli weźmiemy pod uwagę istotę instytucji ograniczania liczby oskarżycieli posiłkowych, to wprowadzenie tutaj zaskarżalności tak naprawdę mogłoby w znacznym stopniu podważyć sens ograniczenia liczby stron w procesie. Dlatego można rozważyć jednak wykonanie wyroku w tym wąskim zakresie, dotyczącym oskarżyciela posiłkowego ubocznego, który składa oświadczenie w sytuacji, gdy działa oskarżyciel publiczny, lub takiego oskarżyciela posiłkowego, który decyduje się na działanie w sytuacji, gdy to inny oskarżyciel posiłkowy złożył subsydiarny akt oskarżenia.

Chcę też państwa jeszcze uprzedzić, że Trybunał wydał niemal identyczne orzeczenie w dniu 3 października br. z tą jedynie różnicą, że w wyroku w sprawie SK 5/16 Trybunał orzekał wskutek skargi konstytucyjnej i stąd też to orzeczenie jest nieco inaczej sformułowane, jeśli chodzi o zakres zaskarżenia. Tam w sentencji jest wskazany zakres czasowy. Niemniej konkluzje Trybunału są niemal identyczne. I gdyby państwo zdecydowali się na wykonanie tego orzeczenia, to w przypadku zgody państwa na przedstawienie projektu na kolejnym posiedzeniu komisji, moglibyśmy przedstawić państwu tę uzupełniającą informację o wyroku w sprawie SK 5/16 i objąć wykonaniem oba te wyroki jako w istocie dotyczące tej samej regulacji, wydane z tych samych pobudek i tak naprawdę kończące się identyczną konkluzją Trybunału. Dziękuję.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że propozycji rozwiązań legislacyjnych nie ma i gdybyśmy podjęli decyzję o tym, że podejmujemy inicjatywę ustawodawczą, to wtedy takie propozycje byłyby przedstawione przez Biuro Legislacyjne?

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Jeżeli chodzi o konkretne rozwiązanie legislacyjne, to oczywiście państwo by mieli to osobno na piśmie. W końcowym akapicie informacji jest sugestia, jak mogłaby brzmieć propozycja uregulowania ustawowego.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Czyli to jest wystarczająca informacja, jeżeli chodzi o ewentualne podjęcie inicjatywy ustawodawczej? To wystarcza? Już nie musimy czekać na jakieś dodatkowe rozwiązania legislacyjne, propozycje?

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Tzn. jeżeli chodzi o metodę działania, to pozostawiam to państwu senatorom. Dotychczas umawialiśmy się w ten sposób, że państwo dają nam zielone światło, wskazując, jaki ma być kierunek wykonania, i na kolejnym posiedzeniu przedstawialiśmy projekt, państwo go przyjmowali. Ale możemy też oczywiście rozważać inny wariant.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Rozumiem. Dobrze.  
Proszę.

### **Prokurator w Prokuraturze Krajowej Agnieszka Władzińska:**

Agnieszka Władzińska, Prokuratura Krajowa.

Tak tylko króciutko. Tutaj pani mecenas bardzo obszernie...

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Proszę mówić do mikrofonu.)

Tylko tak uzupełniając, króciutko.

Kwestie legislacyjne. Generalnie rzecz biorąc, istotą tej decyzji Trybunału jest to, żeby przyznać prawo zaskarżenia decyzji sądu pewnej klasie osób, które do tej pory go nie miały. Jak bardzo słusznie pani mecenas wskazała w swojej wypowiedzi, sąd może ograniczyć liczbę oskarżycieli posiłkowych w postępowaniu karnym: na podstawie §1 z uwagi na to, że jest ich po prostu za dużo w danej sytuacji, a na podstawie §2 – jeśli są to osoby nieuprawnione albo zgłosiły się po terminie. To są takie 2 sytuacje. §3 tego przepisu daje prawo zaskarżenia decyzji sądu podjętej na podstawie §2, ale tylko pewnej grupie oskarżycieli posiłkowych. Wyłącza spod tego uprawnienia 2 ich grupy. I właśnie tego dotyczył wyrok Trybunału. Tzn. zgodnie z wyrokiem Trybunału prawo zaskarżenia decyzji sądu, wydanej z uwagi na brak uprawnienia albo zgłoszenie się po terminie, powinno objąć wszystkich oskarżycieli posiłkowych, nie tylko ich część. Tak więc generalnie rzecz biorąc, konkluzja Trybunału jest taka, że §3 powinien ograniczać się wyłącznie do tego, żeby zaskarżenie decyzji sądu nie było możliwe w sytuacji, kiedy sąd wydał decyzję na podstawie §1 tego artykułu. Tak więc legislacyjnie zmiana, która wynikałaby z decyzji Trybunału, po prostu brzmiałaby tak: „§3. Na postanowienie sądu wydane na podstawie §1 zażalenie nie przysługuje”. I tylko tyle.

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Czyli... Bo w §3 wymienia się §2...)

Tak. Ale istota decyzji Trybunału polega na tym, żeby przyznać prawo zaskarżenia decyzji sądu wszystkim osobom z §2. Czyli innymi słowy: „na postanowienie sądu wydane na podstawie §1 zażalenie nie przysługuje”. To jest koniec tego przepisu. Czyli wyłączamy całą treść przepisu, która znajduje się pomiędzy słowami „a także” a słowami „§3”.

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Czyli treści z §1 i z §2 znalazłyby się właśnie w tej propozycji już...)

To znaczy nie...

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Bo §3 odwołuje się do §1 i §2.)

Na podstawie §3 w chwili obecnej pokrzywdzony, który chce zgłosić się jako oskarżyciel posiłkowy, może zaskarżyć decyzję sądu wtedy, gdy została wydana na podstawie §2, ale jeżeli nie jest on oskarżycielem, o którym mowa w art. 55 §3. Tak więc istnieje pewna klasa pokrzywdzonych, którym sąd odmówił uczestnictwa w procesie na podstawie §2, i jedni mogą ją zaskarżyć, a drudzy nie mogą. Tak jest obecnie, są takie 2 grupy pokrzywdzonych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że to jest prawo, które wszyscy pokrzywdzeni powinni otrzymać. Tak więc niezależnie od sytuacji procesowej danego pokrzywdzonego, każdy pokrzywdzony, któremu sąd odmówił uczestnictwa w procesie na podstawie §2, może to zaskarżyć. Czyli efekt jest taki, że...

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Dobrze, ja to rozumiem. Dobrze.)

...wyłączenie ze względu na §2 tego uprawnienia powinno zostać usunięte. Tak więc zostaje wyłączenie ze względu na §1, o czym pani mecenas mówiła, i ono powinno zostać. Czyli na postanowienie wydane na podstawie §1 zażalenie nie przysługuje. I to wszystko. Bo jeśli chodzi o §2, to każdy powinien mieć to uprawnienie.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dobra.

(Dyrektor Biura Prezydialnego w Prokuraturze Krajowej Tomasz Szafranski: Pół zdania, Panie Przewodniczący.)

Bardzo proszę.

### **Dyrektor Biura Prezydialnego w Prokuraturze Krajowej Tomasz Szafranski:**

Odnosząc się do tego, co pani mecenas z Biura Legislacyjnego powiedziała, powiem, że rzeczywiście absolutnie nie jest celowe wykonywanie wyroku w tzw. szerszym zakresie, a więc obejmowanie ewentualnie §1 prawem do zażalenia. Tak jak pani mecenas powiedziała, nadałoby to charakter iluzoryczny tej uznaniowej decyzji sądu, który postanawia dla efektywności procesu ograniczyć liczbę oskarżycieli posiłkowych, a jednocześnie wprowadza takie kryterium, które umożliwia, jeśli odpowiednio wcześniej się działa, przystąpienie do sprawy w tym charakterze. Co więcej, takie zażalenie musiałoby być prawdopodobnie składane do innego składu de facto tego samego sądu, więc tym bardziej byłoby mało efektywne. Podkreślę jeszcze raz, że §3 w naszej ocenie... Cała aktywność nowelizacyjna polegająca na wykonaniu wyroku Trybunału powinna się sprowadzać – i byłoby to wystarczające – do tego, aby z §3 usunąć to, co jest pomiędzy pierwszym przecinkiem



a ostatnim. Tylko tyle. Czyli przepis powinien uzyskać brzmienie: „na postanowienie sądu wydane na podstawie §1 zażalenie nie przysługuje”. Usuwamy po prostu treść znajdującą się pomiędzy przecinkami...

(*Prokurator w Prokuraturze Krajowej Agnieszka Władzińska*: Słowa pomiędzy słowami „a także” i „§3” usuwamy.)

### **Senator Stanisław Gogacz:**

Tak, tak, już wiemy, o co chodzi.

### **Prokurator w Prokuraturze Krajowej Agnieszka Władzińska:**

Jeśli chodzi o §1, to jest tu taka kwestia, że to dotyczy sytuacji, kiedy naprawdę są tysiące pokrzywdzonych. I jeśli w tym momencie sądowi przyznamy... Jeśli każdy z nich będzie mógł zaskarżyć decyzję sądu, to będzie to oznaczało paraliż procesu, tak na dobrą sprawę. Bardzo słuszne jest to, że aktualnie zażalenie na to nie przysługuje. To jest coś...

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Pani również zgadza się na propozycję takiej właśnie redakcji – zresztą pani o tym mówiła – „na postanowienie sądu wydane na podstawie §1 zażalenie nie przysługuje”?

(*Prokurator w Prokuraturze Krajowej Agnieszka Władzińska*: Tak, tak.)

Czy pani mecenas mogłaby się ustosunkować do tego? Bardzo proszę.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

W zasadzie jesteśmy tutaj w pełni zgodni, bo w tej propozycji, która jest w informacji przedstawiona państwu senatorom jako sugestia legislacyjna, ujęłam to tylko od

strony negatywnej, czyli wskazałam ten fragment, który należy wyeliminować, jak powiedział pan prokurator, ten pomiędzy przecinkami, zaczynający się od słów „a także”, a kończący się na odesłaniu do art. 55 §3. W zasadzie, jeżeli państwo senatorowie wyrażają zgodę na przyjęcie takiego projektu, który nadaje nowe brzmienie art. 56 §3 kodeksu postępowania karnego, to byłby to art. 1, to brzmienie już omówiliśmy, a art. 2 naszej noweli byłby przepisem przesądającym o jej wejściu w życie. Proponuję standardowe *vacatio legis*, dlatego że nie ma powodów, aby wydłużać okres spoczywania ustawy. Dziękuję.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Proszę państwa, czy ktoś chciałby zabrać głos?

Bo jest propozycja, żebyśmy podjęli inicjatywę ustawodawczą w taki właśnie sposób, jaki został tu przedstawiony przez panią mecenas, przez naszych gości. §3 w art. 56, czyli ten, który został zakwestionowany w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, brzmiałby właśnie w ten sposób, że „na postanowienie sądu wydane na podstawie §1 zażalenie nie przysługuje”. To jest taka propozycja.

Są jeszcze jakieś inne propozycje? Nie.

To jest ten jeden artykuł. Jeżeli państwo się zgodzicie, to podejmiemy taką inicjatywę.

Kto jest za podjęciem takiej inicjatywy? (9)

(*Senator Zbigniew Cichoń*: Żeby zażalenie przysługiwało, tak?)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Przedstawicielem będzie pan przewodniczący.

Dziękuję bardzo.

W takim razie zamykam posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej.

O 13.00 w sali nr 179 ponownie się zbieramy, żeby dalej realizować program.

Naszym gościom serdecznie dziękuję za przybycie na posiedzenie.

(*Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 48*)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii