



Uwagi do projektu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego

- ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw

Omawiany projekt jest śmiałą próbą przemodelowania polskiego procesu karnego. Wprowadzenie w pełnym zakresie zasady kontrydiktoryjności było od dawna oczekiwane. Złożenie ciężaru odpowiedzialności za wynik procesu na oskarżyciela przyczyni się do podniesienia standardu rzetelnego procesu.

Jednym z wielu wątków omawianego projektu jest wyposażenie referendarza sądowego w niektóre kompetencje w postępowaniu głównym i niniejsze uwagi ograniczają się do tego zagadnienia.

I.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że podstawowym polem działania dla urzędu referendarza w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia powinno być postępowanie wykonawcze¹. W postępowaniu głównym trudniej jest bowiem wytyczyć bezpieczną granicę pomiędzy wymiarem sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji) a innymi zadaniami z zakresu sądowej ochrony prawnej, nie popadając jednocześnie w kłopotliwą dla praktyki sądowej kazuistykę przepisów kompetencyjnych. Przy wprowadzaniu instytucji referendarza do postępowania karnego należy bowiem zapobiec problemom, które ujawniają się w postępowaniu cywilnym, tj. fragmentarycznego i wyrwykowego ujęcia kompetencji, powodującego niepotrzebny obieg akt i zmniejszenie efektywności sądu jako zespołu.² Należy też mieć na uwadze, że referendarz należy do pionu orzeczniczego a nie administracyjnego, jest funkcjonariuszem niezależnym co do treści wydawanych orzeczeń (art. 151 § 1 u.s.p.). Dlatego też należy negatywnie ocenić powierzanie referendarzowi kompetencji mających charakter raczej czynności pomocniczych niż samodzielnych.

II.

Komisja Kodyfikacyjna proponuje powierzenie referendarzowi zadań w następujących grupach tematycznych:

- Wydawanie postanowień o charakterze obligatoryjnym (art. 57 § 2, 60 § 4, 61 § 1 i 2, 68 k.p.k. oraz art. 28 § 1, 31 § 1 k.p.w.).

¹ Na ten temat zob. pkt 3.3. naszego raportu pt. *"Zakres kompetencji referendarza sądowego. Doświadczenia, wnioski, rekomendacje"*.

² *"Zakres kompetencji referendarza sądowego..."* pkt 2.1.

Jest wątpliwe czy opłaca się zatrudniać referendarzy w wydziałach karnych sądów powszechnych i wojskowych po to tylko, by wykonywali proste czynności wypadkowe, które tak naprawdę w dobie komputeryzacji wcale nie są - wbrew uzasadnieniu Komisji Kodyfikacyjnej - aż tak czasochłonne. Można wręcz powiedzieć, że bardziej czasochłonne byłoby samo przenoszenie akt od sędziego do referendarza i z powrotem.

- Wydawanie postanowień i zarządzeń w kwestiach dotyczących udziału obrońcy i pełnomocnika w postępowaniu karnym, nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji sądu (art. 78 § 2, 80a, 81, 84 § 2, 87a § 1, 378 § 1, 451 k.p.k. oraz art. 23 k.p.w. i art. 176 § 1 k.k.s.).

Ta propozycja zasługuje w pełni na aprobatę.

- Zwalnianie od wyłożenia kosztów oraz dodatkowe ustalenie wysokości kosztów procesu.

Projekt powierza referendarzowi tylko te postanowienia, które nie rozstrzygają ostatecznie, kto ma ponosić koszty (art. 623 i 626 § 2 k.p.k.). Orzeczenie o kosztach procesu ma charakter uboczny względem przedmiotu postępowania karnego, zatem proponowane daleko idące ograniczenie kompetencji referendarza jest nieuzasadnione na gruncie art. 175 ust. 1 Konstytucji. Należałoby więc rozważyć powierzenie referendarzowi wszystkich czynności, o których mowa w art. 626 § 2 k.p.k. (uzupełniające rozstrzygnięcie o kosztach), a nadto czynności przewidzianych w art. 624 k.p.k. (zwolnienie oskarżonego lub oskarżyciela posiłkowego od kosztów sądowych).

- Nadawanie klauzuli wykonalności (art. 107 § 1 i 3, 293 § 3, 494 § 2 k.p.k.).

Brak powodów by kwestionować tą propozycję.

- Wydawanie zarządzeń dotyczących biegu sprawy, nie ingerujących w jej końcowe rozstrzygnięcie (art. 120 § 1 i 2, 338 § 1, 422 § 3 i 4 k.p.k. oraz art. 27 § 4 k.p.w.).

Projekt niesłusznie pomija dopuszczalność wydania przez referendarza postanowień o niewłaściwości sądu (art. 35 w zw. z art. 339 § 3 pkt 3 k.p.k.) oraz o zwrocie aktu oskarżenia w celu uzupełnienia istotnych braków śledztwa lub dochodzenia (art. 345 k.p.k.). Zwłaszcza pominięcie te drugiej kwestii jest niesłuszne, zważywszy na to że projekt jednocześnie znacznie ogranicza zakres badania aktu oskarżenia w trybie art. 345 k.p.k., przerzucając większy ciężar odpowiedzialności na oskarżyciela publicznego (większa kontradiktoryjność procesu).

- Wykonywanie czynności i podejmowanie decyzji procesowych w sprawach z oskarżenia prywatnego (art. 489 § 1, 492 § 1, 494 § 2 i 622 k.p.k.).

Godnym szczególnej uwagi jest powierzenie referendarzowi prowadzenia posiedzenia pojednawczego w sprawach prywatnoskargowych. Proponujemy

dodać do art. 490 k.p.k. zapis, że referendarz omawia ze stronami i wyjaśnia im podstawy prawne ich żądań i stanowisk oraz nakłania je do pojednania i ugody. Z projektowanego art. 23a § 1 k.p.k. wynika także, że w razie potrzeby kierowałby strony do mediacji. Ze względu na deliberatywną formę rozwiązywania konfliktu, należałoby posiedzenia pojednawcze powierzyć wyłącznie referendarzowi.

- Wydawanie poleceń policji i innym organom w zakresie postępowania karnego (art. 15 § 1 k.p.k.).

Ta kompetencja pozostanie jedynie na papierze, jeśli nie będzie powiązana z uprawnieniem do prowadzenia w ramach postępowania karnego jakiegoś postępowania w całości lub jego wyodrębnionego funkcjonalnie etapu.

- Kierowanie spraw do postępowania mediacyjnego (art. 23a § 1 k.p.k.).

Jest to dobre rozwiązanie, o ile projekt pozostanie niezmieniony w zakresie art. 489 k.p.k.

- Zarządzanie wydawania kserokopii i uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (art. 156 § 2 i 3 k.p.k.).

Jest to czynność porządkowa, którą powinni wykonywać nie orzecznicy, ale raczej asystenci sędziów i/lub sekretarze sądowi.

- Sprawdzanie okoliczności faktycznych nie wymagających przeprowadzenia dowodu (art. 97 k.p.k.).

- Wydawanie zarządzeń w przedmiocie nadania biegu sprawom o odtworzenie akt (art. 162 i 163 § 1 k.p.k.).

Wbrew treści uzasadnienia projektu, sam projekt nie zawiera takich zmian. Naszym zdaniem sprawy o odtworzenie akt powinny być w całości prowadzone przez referendarza. Jest to bowiem postępowanie akcesoryjne, niemające na celu rozstrzygnięcia o odpowiedzialności karnej obywatela, a jedynie przywrócenie porządku w działalności sądu.

Reasumując: większość propozycji projektu w zakresie dotyczącym powierzenia kompetencji referendarzowi sądowemu należy ocenić pozytywnie. Pożądane byłoby natomiast użycie innej techniki legislacyjnej, wolnej od kazuistyki, która z pewnością będzie rodziła problemy w praktyce. Zamiast upoważnień zawartych w przepisach szczegółowych i odnoszących się do poszczególnych orzeczeń i zarządzeń ("*orzeczenie/zarządzenie może wydać referendarz sądowy*"), powinno się raczej stosować formuły typu "*referendarz sądowy wykonuje czynności dotyczące ... / prowadzi sprawy w zakresie ... / (ew.) za wyjątkiem ...*".

Godnym rozważenia jest ujęcie wszystkich kompetencji procesowych referendarza sądowego w jednym artykule dodanym do Działu II k.p.k. (np. "*Referendarz sądowy wykonuje czynności w następujących sprawach: [wyliczenie w punktach]*").

III.

Inne kompetencje w postępowaniu głównym, nieobjęte omawianym projektem.

Naszym zdaniem należy rozważyć powierzenie referendarzowi sądowemu kompetencji w także następujących obszarach:

1. Postępowanie nakazowe. Sprawy, które mogą być rozpatrywane w postępowaniu nakazowym nie są merytorycznie skomplikowane (okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości). Orzekanie następuje wyłącznie na podstawie akt przedstawionych przez oskarżyciela. Ponadto orzeczenie ma charakter warunkowy (sprzeciw jest środkiem anulatywnym). To wszystko poddaje w wątpliwość czy wyrok nakazowy jest przejawem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji).
2. Skazanie bez rozprawy i inne konsensualne formy rozstrzygnięcia sprawy, w tym również w postępowaniu wykroczeniowym, a w postępowaniu karnym - przynajmniej w zakresie spraw o lżejszym ciężarze gatunkowym. Zastosowanie art. 335 k.p.k. jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy okoliczności popełnienia czynu nie budzą wątpliwości, a kara bądź środek karny jest ustalana w toku postępowania przygotowawczego, tzn. sam oskarżony dobrowolnie wnosi o ich zastosowanie.

IV.

Projekt przewiduje, że środkiem zaskarżenia orzeczeń i zarządzeń referendarza sądowego będzie sprzeciw, czyli środek anulatywny (art. 459 § 4 i 5 k.p.k., art. 103 § 3a i 3b k.p.w.). Można więc zauważyć, że Komisja Kodyfikacyjna postanowiła uregulować zaskarzanie czynności referendarza raczej na podobieństwo postępowania sądownoadministracyjnego, w którym występuje wyłącznie sprzeciw jako środek anulatywny (art. 259-261 p.p.s.a.), niż cywilnego, w którym skarga na orzeczenie referendarza jest środkiem o rozmaitych skutkach, w zależności od przedmiotu zaskarżenia (art. 398[22] - 398[23] k.p.c.).

Naszym zdaniem, należy przyjąć jednolitą koncepcję charakteru orzecznictwa referendarza w postępowaniach cywilnym, karnym i sądowno-administracyjnym (czy referendarz orzeka jako sąd czy jako inny organ sądowy?), a w konsekwencji - jednolitą koncepcję zaskarzania jego orzeczeń. Zachodzi bowiem niespójność systemowa, w sytuacji gdy orzeczenia z zakresu prawa pomocy (zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika), czyli decyzje procesowe o takim samym charakterze, są w postępowaniu cywilnym wydawane przez referendarza jako organ pierwszej instancji (art. 398[23] § 1 k.p.c.) a w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako organ instancji "zerowej" (art. 260 p.p.s.a.). Projektowanie zmian w postępowaniu karnym nie może odbywać się w oderwaniu od tych problemów. Należałoby więc rozważyć, czy w postępowaniu karnym postanowienia referendarza sądowego o zwolnieniu od kosztów,

ustanowieniu obrońcy i pełnomocnika nie powinny być raczej zaskarżalne w drodze zażalenia.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę także na zaskarżalność postanowienia referendarza o nadaniu klauzuli wykonalności. W postępowaniu cywilnym wniesienie skargi na takie postanowienie nie powoduje utraty jego mocy (art. 398[22] § 2 k.p.c.), choć na skutek skargi sąd orzeka jako organ pierwszej instancji. Obecnie, w zaawansowanym stadium jest projekt zakładający, że sąd będzie rozpoznawał skargę w tym przedmiocie jako organ drugiej instancji.³ Nie ma uzasadnienia, aby w postępowaniu karnym podobne zagadnienia były uregulowane odmiennie niż w cywilnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, proponujemy dokonać rzetelnego przeglądu obecnych i możliwych przyszłych kompetencji procesowych referendarza w postępowaniach cywilnym, karnym i sądowoadministracyjnym, pod kątem ich stosunku do zakresu pojęcia wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji - trybu zaskarżania. Pomocne w tym będą wskazówki, które prawdopodobnie sformułuje Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 38/08.⁴

V.

Projektowane zmiany wymagają odpowiedniego znowelizowania także u.s.p. (stosowanie przez referendarza sądowego policji sesyjnej na posiedzeniu pojednawczym) oraz u.s.w. (wprowadzenie stanowiska referendarza sądowego i starszego referendarza sądowego do struktury sądów wojskowych).

Stanowisko przygotował: Michał Pałka, Pruszków, kwiecień 2011.

³ art. 1 pkt 74 projektu Ministerstwa Sprawiedliwości ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, przekazany w dniu 4 kwietnia 2011 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (<http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-cywilne/download,493,0.html>).

⁴ Rozprawa wyznaczona na 12 maja 2011 r., godz. 9.00.