

Mateusz Nowak¹

Czy możliwy jest stabilny proces karny? Rozważania na kanwie kolejnych zmian kodeksu postępowania karnego w świetle Konstytucji RP

Streszczenie:

Zasada stabilności prawa jest jednym z kluczowych elementów składających się na twój, jakim jest demokratyczne państwo prawne. W stabilnym systemie prawnym kluczową rolę odgrywa niezmienny, uporządkowany proces karny. Artykuł odnosi się do ostatnich gruntownych nowelizacji kodeksu postępowania karnego, które dokonały zasadniczych zmian w modelu postępowania oraz w statusie jego uczestników. Rozważania dotyczą częstotliwości zmian w ustawie karnej procesowej oraz ich oceny w świetle Konstytucji RP. Analizie poddane zostały zarówno działania legislacyjne oraz ich niepożądane skutki, jak również możliwości zahamowania nieustannych zmian prawnych.

Słowa kluczowe: nowelizacja, kodeks postępowania karnego, Konstytucja RP, demokratyczne państwo prawne

I. Wstęp

Na podstawie słownika języka polskiego, za stabilny uznać należy stan niezmienny się przez dłuższy czas, utrzymujący stałą pozycję, trwały². Odnieść zatem trzeba pojęcie stabilności do systemu prawa jako całości, by móc rozważać w dalszej części kwestie dotyczące potrzeby stabilnego procesu karnego. Wywód zacząć należy jednak od zdefiniowania systemu prawa. Za system prawa w nauce uznaje się uporządkowany zbiór norm prawnych obowiązujących w określonym państwie i w określonym czasie³. Można

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

² *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, Warszawa 1998, s. 292.

³ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 218.

spotkać się również ze stanowiskiem, że to prawo jest systemem, a więc całością, która daje się wyodrębnić oraz posiada granice związanych ze sobą rozmaitych elementów⁴. Systemem prawa karnego procesowego będzie natomiast ogół norm prawnych, które regulują postępowanie karne⁵. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania teoretyczno-prawne, skupić się trzeba na cechach, jakie właściwe są dla systemu prawa. Teoria prawa wyróżnia następujące formalne cechy systemu prawnego: spójność (niesprzeczność), a więc zachowanie minimum wewnętrznej koherencji oraz zupełność dotycząca jego granic⁶. Jak widać z powyższego, wśród cech systemu prawa nie ma stabilności. Uznać więc ją wypada wyłącznie jako postulat odnoszący się do zbioru norm prawnych tworzących pewną całość strukturalną.

Przenieść zatem należy pojęcie stabilności na grunt zmian w treści kodeksu postępowania karnego i zastanowić się, czy właściwa jest jemu przedmiotowa cecha. Od wejścia w życie k.p.k.⁷ we wrześniu 1998 r. do dnia dzisiejszego, kodeks doczekał się ponad stu ustaw nowelizujących, w tym przyjętych ze względu na wydane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Przez okres prawie 19 lat obowiązywania jest to zatem około 6 ustaw zmieniających w ciągu roku, czyli średnio jedna na dwa miesiące. Na gruncie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁸, czyli na gruncie tzw. Wielkiej Nowelizacji, dokonano łącznie 215 zmian w treści kodeksu, co uprawnia w pewnym sensie do tezy, iż mamy do czynienia z zupełnie nową ustawą, która całkowicie przemodelowała toczące się postępowanie karne w kierunku jego większej kontradyktoryjności. Natomiast ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁹, dokonała w treści kodeksu prawie 150 zmian, powracając tym samym częściowo do stanu sprzed 1 lipca 2015 r. i wprowadzając niejako nowy – stary model postępowania karnego. Już intuicyjnie wyczuć można, nie mając specjalistycznej wiedzy prawniczej, że częstotliwość zmian oraz wielość ustaw zmieniających jest zjawiskiem niepożądanym i negatywnie wpływającym przynajmniej na samą treść oraz strukturę przepisów.

Uprawnione wydaje się więc być postawienie tezy, że niestabilność postanowień kodeksowych może implikować niestabilność prowadzonego na ich podstawie postępowania karnego. Zaznaczyć należy przy tym, że chodzić tu może zarówno o niestabilność godzącą w organ prowadzący postępowanie karne, który zobligowany będzie do podporządkowania się wprowadzanym zmianom, jak również niestabilność wpływającą na poczucie realności gwarancji procesowych jednostki.

⁴ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 204.

⁵ T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 42.

⁶ *Ibidem*, s. 218, 221.

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555).

⁸ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 1247).

⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 437).

Poza zakresem rozważań pozostawić trzeba doniosłą rolę przepisów intertemporalnych. Warto jedynie wskazać na pogląd obecny w literaturze, w zgodzie z którym zakres i duża ilość nowelizacji kodeksu postępowania karnego stanowi potwierdzenie tezy, że przepisy intertemporalne, pomijane niestety przez ustawodawcę i naukę prawa, rodzą liczne wątpliwości i trudności w praktyce ich stosowania, o czym świadczy rozległe orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych¹⁰. Podkreśla się ponadto w doktrynie, że popełniane przez ustawodawcę błędy w zakresie kolizyjności przepisów poprzednio i nowo obowiązujących oraz niski poziom legislacyjny aktów prawnych (tzw. nowelizacja nowelizacji) zaburzają zasadność przypisywanej ustawodawcy cechy racjonalności¹¹. Należy jeszcze wspomnieć, że uregulowania nowej ustawy karnoprosesowej, która weszła w życie 15 kwietnia 2016 r., opierają się na zasadzie prowadzenia postępowania przygotowawczego wszczętego przed dniem wejścia w życie tej ustawy, w których do dnia wejścia w życie nie została wniesiona do sądu skarga zasadnicza w dalszym ciągu według przepisów ustawy nowej, z obowiązkiem dokonania czynności procesowych, które do dnia wejścia w życie tej ustawy nie zostały dokonane¹². Skomplikowane zagadnienie obowiązywania w czasie nowej ustawy karnoprosesowej doprowadziło do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały o mocy zasady prawnej, która przedmiotowe zagadnienie, z uwagi na złożoność problematyki oraz spór co do zakresu stosowania różnych stanów prawnych, ostatecznie rozwiązała¹³.

Wracając jednak do rozważań *stricte* dotyczących potrzeby stabilnego procesu karnego, odnieść się należy do poglądu profesora J. Tylmana. Profesor wskazuje, że:

system prawa karnego procesowego nie jest i nie może być w pełni stabilny. Z różnych względów dokonywane są w nim zmiany, także w jego podstawowej części, którą stanowi kodeks postępowania karnego. W kodeksach, w pierwszej wchodzącej w życie wersji nieuchronnie występują pewne mankamenty, które ujawniają się dopiero w praktyce ich stosowania. Ponadto, zwłaszcza na gruncie ustaw procesowych trudno jest ustawodawcy przewidzieć całą różnorodność zdarzeń, okoliczności i sytuacji jakie niesie z sobą zjawisko przestępczości oraz wszelkie przejawy (formy) zachowania się uczestników postępowań (...), które mogą mieć wpływ na szczegóły funkcjonowania mechanizmów karnoprosesowych. Zazwyczaj też w stosunkowo

¹⁰ P. Czarnecki, A. Matukin, *Intertemporalne aspekty obowiązywania ustawy karnej procesowej – zarys problematyki*, Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych 2010, Rok XIV, z. 1, s. 185.

¹¹ *Ibidem*, s. 185-186.

¹² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw, druk nr 207, Sejm VIII kadencji, s. 28, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=207>.

¹³ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt I KZP 10/16. „W sprawach prowadzonych po dniu 14 kwietnia 2016 r., w których akt oskarżenia, wnioski o wydanie wyroku skazującego, wnioski o warunkowe umorzenie postępowania lub wnioski o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego skierowano do sądu przed dniem 1 lipca 2015 r., zastosowanie znajdują przepisy regulujące przebieg postępowania karnego wprowadzone przez ustawę z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 437), a więc – co do zasady – przepisy nowe”.

krótkim czasie nieuniknione jest korygowanie pewnych instytucji czy poszczególnych przepisów, a nawet wprowadzanie nowych uregulowań (...)»¹⁴.

Z takim stanowiskiem oczywiście nie sposób się nie zgodzić. Proces karny powinien reagować na przestępczość, a w rezultacie powinien być mechanizmem dynamicznym. Oczywiście jest, że pewne regulacje prawne, czy wprowadzone instrumenty procesowe, dają się sprawdzić jedynie w praktyce ich stosowania, a w przypadku osiągnięcia odmiennego celu w ich funkcjonowaniu, czy dostrzeżenia pewnych dysfunkcji, ingerencja ustawodawcza okazać się może koniecznością. Uzasadnione zmiany przepisów nie powinny jednak przekreślać stabilności prowadzonych na ich podstawie postępowań, która z całą pewnością zagwarantowana jest między innymi przez niezmiennosc norm karnoprosesowych. Dalej profesor J. Tylman wśród powodów nowelizacyjnych wymienia: konieczność uwzględnienia narastających międzynarodowych zobowiązań Polski, usuwanie ujawniających się niejasności i trudności interpretacyjnych niektórych przepisów oraz, co oczywiście, dostosowanie k.p.k. do związanych z ustawą karnoprosesową aktów prawnych później niż sam kodeks wydawanych lub zmienianych¹⁵. Wskazuje ponadto iż, należy zważać, aby przepisy kodeksowe zgodne były z postanowieniami Konstytucji RP¹⁶. Z perspektywy całości rozważań, ostatni z postulatów wydaje się być kluczowy.

II. Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne

Wymóg zgodności z Konstytucją RP¹⁷ obowiązującego w Polsce prawa jest kwestią oczywistą dla każdego, również niezwiązanego z jego stanowieniem, czy stosowaniem. Postawić należy jednak pytanie, czy sam mechanizm zmian w prawie, ich częstotliwość, pewien „natłok” legislacyjny, może być badany z perspektywy jego zgodności z ustawą zasadniczą? Kluczem do odpowiedzi na tak zakreślony problem muszą być przepisy konstytucyjne.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (...)”. Wyrażonego zaznaczenia wymaga, że w skład klauzuli państwa prawnego wchodzi zarówno prawa i wolności człowieka, jak również zasady, które określają sposób działania organów władzy publicznej¹⁸. Na gruncie polskiego systemu prawnego brak jest definicji legalnej państwa prawnego. Nauka prawa oraz orzecznictwo wymieniają jedynie elementy, które składają się na państwo prawne. W piśmiennictwie wyróżnia się następujące cechy charakteryzujące tę formę państw, jak np.:

¹⁴ J. Tylman, *Uwagi o nowelizacji procedury karnej* [w:] *Współczesne problemy procesu karnego i jego efektywności. Księga pamiątkowa Profesora Andrzeja Bulsiewicza*, Toruń 2004, s. 393-394.

¹⁵ *Ibidem*, s. 394.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

¹⁸ *Konstytucja RP Tom I, Komentarz, art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 222.

zasada suwerenności narodu, wolność i równość wobec prawa, zapewnienie wolności osobistych i politycznych, uznanie Konstytucji za akt o najwyższej randze w państwie, podział władz oparty na ich wzajemnej kontroli i równowadze, prawo do sądu, odpowiedzialność państwa za błędne działania, istnienie systemu instytucji samorządowych oraz, kluczowe z perspektywy całości rozważań, trwałość prawa i przewidywalność rozstrzygnięć państwowych¹⁹. Podkreśla się, że demokratyczne państwo prawne odznacza się demokratycznym procesem stanowienia prawa, który zapewnia zgodność całego systemu z normami i zasadami akceptowanymi przez ogół społeczeństwa²⁰. Przepis art. 2 Konstytucji RP adresowany jest zarówno do organów władzy publicznej, jak i jednostek oraz stanowi dyrektywę interpretacyjną, która znajduje zastosowanie tak na etapie stanowienia prawa, jak również jego stosowania, czy oceny²¹. Dla definiowania państwa prawnego kluczowe jest orzecznictwo sądów, głównie Trybunału Konstytucyjnego. Negatywny ustawodawca do zasad konstytuujących demokratyczne państwo prawne, wyinterpretowanych z art. 2 Konstytucji RP, zaliczył: zasadę ochrony życia ludzkiego w każdej fazie rozwoju; zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa; zasadę ochrony praw nabytych; zasadę niedziałania prawa wstecz (zakaz retroakcji prawa); zasadę dostatecznej określoności; zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu oraz nakaz działania wyłącznie w granicach prawem określonej kompetencji; zasadę domniemania niewinności; zasadę proporcjonalności; regułę przyzwoitej legislacji; zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę praworządności; zasadę racjonalności działań ustawodawcy²².

Część z wymienionych wyżej zasad charakteryzujących państwo prawne, ze względu na całość rozważań dotyczących stabilności systemu prawnego, w tym głównie stabilności procesu karnego, wymaga bliższej prezentacji i odwołania się wprost do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga wprowadzenia jasnych zasad postępowania umożliwiających dochodzenie praw przez obywateli oraz nakazuje, aby zmiany w prawie obowiązującym dokonywane były przy wykorzystaniu przepisów przejściowych wraz z odpowiednim *vacatio legis*, co dać ma zainteresowanym jednostkom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej²³. Do naruszenia omawianej zasady dochodzi w przypadku, gdy rozstrzygnięcie ustawodawcze jest dla jednostki zaskoczeniem²⁴. Z powyższego wynika, że ustawodawca nie został wyposażony w uprawnienie do całkowitej dowolności w stanowieniu prawa. Obywatel powinien mieć zagwarantowaną pewność w kreowaniu swojej pozycji życiowej, na którą bezpośredni wpływ wywierają skutki prawne obowiązujących w systemie norm.

¹⁹ *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, red. M. Jabłoński, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 300-301.

²⁰ *Ibidem*, s. 302.

²¹ P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 83.

²² *Wolności...*, s. 307-314.

²³ Wyrok TK z 8 XII 1992 r., K 3/92, OTK 1992, Nr 2, poz. 36 oraz Orzeczenie TK z 2 III 1993 r., K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6.

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2. wydanie, Warszawa 2012, s. 25.

Ze scharakteryzowaną powyżej zasadą pozostaje w ścisłym związku zasada dostatecznej określoności prawa, na podstawie której sformułować można nakaz dla ustawodawcy stanowienia norm jasnych, zrozumiałych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych oraz rozbieżności już na etapie ich stosowania²⁵. Trybunał Konstytucyjny wskazał w jednym ze swych orzeczeń, że „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa”²⁶. Trybunał zaznaczył, że poziom, a więc skala niejasności i niedookreśloności przepisów prawnych, musi być na tyle istotna, że stosowane powszechnie środki ich interpretacji i wykładni są niewystarczające dla pozostawienia ich w systemie. Z takim stanowiskiem sądu konstytucyjnego trzeba się zgodzić. Nie do przyjęcia byłaby bowiem sytuacja, w której każda niejasność przepisów, powodująca trudności interpretacyjne, pociągałaby konieczność uznania ich niekonstytucyjności. Zasada ta szczególnego znaczenia i doniosłości nabiera w przypadku przepisów nakładających na jednostki pewne obowiązki, a zatem ingerujących w sferę jej wolności i praw. Trybunał jednoznacznie stwierdził, że „jeżeli dany przepis nakłada na jednostki określone obowiązki, (...) to przesłanki aktualizujące obowiązek powinny być określone w sposób wykluczający niejednoznaczność”²⁷. Również takie stanowisko zasługuje na pełną aprobatę. Jakie zatem są przepisy, które można określić mianem „jasnych” i „precyzyjnych”? Uznać za takie należy postanowienia czytelne, zrozumiałe, jednoznacznie określające wzorzec postępowania zgodnego z prawem, jasno wskazujące na sytuacje prowadzące do naruszenia norm i wywołujące konsekwencje prawne²⁸.

Kluczową, z perspektywy całości rozważań nad potrzebą stabilności systemu prawnego, w tym procesu karnego, jest reguła tzw. przyzwoitej legislacji oraz wynikające z niej zasady pokrewne. Istotą tej reguły jest wyznaczenie ustawodawcy pewnych konstytucyjnych standardów prawidłowości jego poczynań²⁹. Standardu postępowania nie należy odnosić do tego, co wynika wyłącznie z przepisów prawa, ale do tego, co jest osiągnięte na skutek praktyki utrwalonej przez odpowiednie organy władzy. W przypadku przyzwoitej legislacji ocenie podlegać będzie mechanizm działania organów prawodawczych, a więc pewna ich aktywność w tym zakresie oraz sposób jej przeprowadzania. Zasada przyzwoitej legislacji i wynikający z niej nakaz dochowania odpowiedniego *vacatio legis* oraz obowiązek stanowienia prawa takiego, by nie było pułapką zastawianą na obywatela, są zarówno dyrektywami dotyczącymi sposobu stanowienia prawa, jak również instrumentem realizacji podstawowych założeń porządku konstytucyjnego i wartości z niego wynikających³⁰. Odpowiednie *vacatio legis* oznacza

²⁵ *Ibidem*, s. 33.

²⁶ Wyrok TK z 3 XII 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 90.

²⁷ Wyrok TK z 13 III 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26.

²⁸ M. Andruszkiewicz, *Jasność prawa a język prawny* [w:] *Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, Białystok 2012, s. 37.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 38.

³⁰ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 257.

natomiast, że na organach tworzących prawo spoczywa obowiązek stworzenia okresu czasowego o odpowiednich proporcjach, podczas którego zaistnieje możliwość stosownego zapoznania się z prawem uchwalonym i ogłoszonym. Istnieją jednak przypadki, w których możliwe jest ograniczenie lub całkowita rezygnacja z *vacatio legis*. Może to mieć miejsce, gdy nad interesem jednostki, czy innego podmiotu, którego sytuacja uległa naglej zmianie normatywnej, wyższe znaczenie ma inny interes, np. chęć przeciwdziałania przypadkom naruszenia obowiązującego prawa³¹. Z zasadą przyzwoitej legislacji koresponduje bezpośrednio zasada racjonalności działań ustawodawczych, tworząc niejako odrębny byt ustawodawcy racjonalnego.

Podsumowując powyższe uwagi stwierdzić trzeba, że racjonalny ustawodawca to taki, który wszystkich wymienionych i scharakteryzowanych zasad przestrzega, a co więcej, sam niejako czuwa nad ich przestrzeganiem. Postępowanie ustawodawcze w zgodzie z wymienionymi zasadami jest swoistą gwarancją bezpieczeństwa prawnego. W literaturze natknąć się można na stanowisko, zgodnie z którym bezpieczeństwo jest warunkiem koniecznym osiągnięcia dobra wspólnego, a gwarancja tego bezpieczeństwa jest właściwym celem demokratycznego państwa prawnego³². Z całą pewnością można stwierdzić, że także na gruncie procesu karnego, swego rodzaju bezpieczeństwo prawne jednostki zaangażowanej w postępowanie oraz organów je prowadzących, jest dobrem o znaczeniu fundamentalnym.

III. Stabilny proces karny a ustawa zasadnicza

Badając proces karny w świetle uregulowań konstytucyjnych, nie można pominąć funkcji, jakie pełni Konstytucja RP z punktu widzenia procesu karnego. Zaliczyć do nich trzeba funkcje: proklamującą, gwarancyjną, stymulującą, hamującą, programową oraz obligującą³³. Szczególnie interesująca z perspektywy analizowanego zagadnienia jest hamująca rola Konstytucji RP w rozwoju procesu karnego. Istnieją zmiany normatywne, które nie mieszczą się w zakresie konstytucyjności. W nauce wymienia się przede wszystkim zmiany wyłącznie przyspieszające postępowanie karne, powodujące uproszczenie, czy usuwające nadmierny formalizm proceduralny, przy jednoczesnym zapewnieniu większej swobody działalności organów procesowych³⁴. Ich niezgodność z wzorcami konstytucyjnymi prowadzić musi do rezygnacji z ich wprowadzenia i zaprzestania prac legislacyjnych.

Poczynione dotychczas uwagi odnoszą się w sposób oczywisty do samej treści przepisów kodeksu postępowania karnego. Truizmem jest stwierdzenie, że k.p.k. powinien odznaczać się jasnością i zrozumiałością, zapewniać bezpieczeństwo i gwarancje prawne uczestnikom postępowania, a całość prowadzonego na podstawie norm kodeksowych procesu cieszyć się powinna zaufaniem, przede wszystkim stron procesowych,

³¹ *Ibidem*, s. 259.

³² J. Potrzebacz, *Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa* [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 107.

³³ P. Wiliński, *Proces...*, s. 23-24.

³⁴ *Ibidem*, s. 27.

do organów prowadzących. Co jednak z samym mechanizmem zmian i częstotliwością ich wprowadzania? Jak samo postępowanie ustawodawcy odnieść do nakreślonych wyżej wzorców konstytucyjnych, a więc zasady demokratycznego państwa prawnego, zasad z niej wywodzonych oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki? Odpowiedź na to pytanie wymaga szerszej analizy ostatnich zmian normatywnych.

Uchwalenie ustawy zmieniającej k.p.k. z dnia 27 września 2013 r. poprzedzone zostało pracami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości, powołanej w roku 2009. Głównym celem przeprowadzenia gruntownych zmian w procedurze karnej było przeciwdziałanie nadmiernej przewlekłości postępowań oraz nadmiernej długotrwałości stosowania tymczasowego aresztowania. Na taki stan rzeczy, zdaniem Komisji, złożyło się wiele czynników, jak np.: nieprawidłowe rozłożenie ciężaru odpowiedzialności za proces ze względu na odejście od kontradiktoryjności postępowania sądowego, nadmierny formalizm wielu czynności procesowych, zbędne zaangażowanie sędziów do czynności niestanowiących wymiaru sprawiedliwości oraz, co istotne, niewłaściwe realizowanie standardów konstytucyjnych³⁵. Pracom Komisji towarzyszyły konsultacje środowiskowe, konferencje i ekspertyzy, które pozwoliły sformułować wstępne propozycje legislacyjne składające się na projekt nowelizacji. Zmiany w kodeksie miały doprowadzić do przemodelowania postępowania jurysdykcyjnego w kierunku jego większej kontradiktoryjności, stwarzającej dogodne warunki dojścia do prawdy materialnej i służącej poszanowaniu praw uczestników postępowania, przemodelowania postępowania przygotowawczego, usprawnienia i przyspieszenia postępowania dzięki szerszej możliwości wykorzystywania trybów konsensualnych, nowego ukształtowania podstaw stosowania środków zapobiegawczych, ukształtowania nowego modelu postępowania odwoławczego umożliwiającego szersze orzekanie reformatoryjne, szerszego uczestnictwa referendarzy sądowych oraz usunięcia oczywistych usterek regulacji pojawiających się i sygnalizowanych w orzecznictwie sądowym³⁶.

Z całą pewnością nie wszystkie zamierzone zmiany udało się wprowadzić, co więcej, zmian w funkcjonowaniu przystosowanym do noweli nie doczekała się przede wszystkim prokuratura. Działalność prokuratury kompleksowo uregulowała bowiem dopiero ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze³⁷, która weszła w życie 4 marca 2016 r. Jednoznacznej oceny zasadności wprowadzenia nowelizacji z 2013 r. w kodeksie postępowania karnego nie sposób jednak sformułować już teraz. Od wejścia w życie lipcowego k.p.k. do momentu jego uchylecia minęło jedynie 10 miesięcy i brak jest, co w pełni oczywiste, dostatecznych danych empirycznych odnoszących się do wprowadzonych innowacji. Nie dokonując merytorycznej oceny wprowadzonych zmian, z perspektywy stabilności normatywnej procesu karnego zasadnym wydawałoby się jednak dalsze funkcjonowanie postępowania w jego kontradiktoryjnym kształcie i rezygnacja z fundamentalnych zmian legislacyjnych przez co najmniej kilka lat. Stan

³⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw, druk nr 870, Sejm VII kadencji, s. 1, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=870>.

³⁶ *Ibidem*, s. 2-3.

³⁷ Dz.U. 2016 poz. 177.

prawny w zakresie procedury karnej wymusza jednak analizę zamian wprowadzonych ustawą zmieniającą z 11 marca 2016 r.

Ustawa, która weszła w życie 15 kwietnia 2016 r., nie jest całkowitym odwróceniem zmian wprowadzonych 1 lipca 2015 r. Ustawodawca jednak nie odżegnał się w uzasadnieniu do projektu zmian nawiązań do uregulowań poprzednich, wskazując jednoznacznie, że reforma wprowadzona w lipcu 2015 r. faworyzuje zasadę kontradiktoryjności w stosunku (a może więc i kosztem) zasady prawdy materialnej. Zdecydowano się więc na przywrócenie mieszanego modelu kontradiktoryjno-inkwizycyjnego i funkcjonalnie z nim połączonego rozpoznawczego modelu postępowania przygotowawczego. Wyznaczono krótki okres *vacatio legis*, czego uzasadnieniem był fakt, iż „projektodawca postuluje w zasadniczym zakresie restytucję rozwiązań do dobrze znanego w praktyce modelu obowiązującego do dnia 30 czerwca 2015 r.”³⁸. Pamiętać jednak należy, że ponowne przemodelowanie procesu, nierzadko oczekiwane przez znaczną część praktyków prawa, spora ilość nowych zmian oraz likwidacja pewnych rozwiązań, wiązać się musi z odpowiednim przygotowaniem organizacji sądów, samych sędziów oraz innych podmiotów zaangażowanych w postępowanie.

Całość zmian wchodzących w życie 15 kwietnia 2016 r., a w konsekwencji i samą potrzebę zmiany legislacyjnej, uznać trzeba za przedwczesną. W żadnym wypadku nie należy stwierdzać, że obowiązujące od 1 lipca 2015 r. przepisy kodeksowe były pozbawione wad i kompleksowo odpowiadały potrzebom i standardom rzetelnego procesu karnego. Można zaryzykować przeciwieństwo stwierdzenie, że ustawa zawierała rozwiązania zupełnie nietrafne i nieodpowiednie do kultury prawnej i utrzymującego się przez lata modelu procesu karnego, a więc jej zmiana podyktowana była właśnie troską o zachowanie stabilności. Stanąć jednak należy na stanowisku, iż zmiany legislacyjne, zwłaszcza tak kompleksowe, tę stabilność zaburzają, a z całą pewnością niestabilność normatywna rodzi niestabilność procesową.

Nasuwa się więc kolejne pytanie, czy ustawodawca może w sposób dowolny przeprowadzać kolejne zmiany legislacyjne w procedurze karnej, często prowadzące do „nieporządku prawnego”?

Na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje ugruntowany pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój wyznaczony jest przez zasadę trójpodziału władzy, do ustawodawcy-legislatywy, należy stanowienie prawa, w zakresie którego przysługuje mu znaczna swoboda³⁹. Możliwe jest zatem stanowienie prawa przez ustawodawcę zwykłego w zgodzie z założeniami politycznymi, społecznymi, czy gospodarczymi. Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast uprawniony do kontrolowania celowości i zasadności tych rozwiązań dopóki w sposób drastyczny i ewidentny nie są łamane konstytucyjne normy składające się na zasadę demokratycznego państwa prawnego⁴⁰. Prawodawca korzysta więc z tzw. swobody

³⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw, druk nr 207, Sejm VIII kadencji, s. 28, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=207>.

³⁹ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 22.

⁴⁰ *Ibidem*.

regulacyjnej. Działania ustawodawcze w ramach wspomnianej swobody nie są jednak wolne od ocen. Przyjmuje się, że dopuszczalne są konstytucyjnie nieracjonalne oraz bezzasadne działania ustawodawcy, a ich negatywna ocena merytoryczna dokonuje się w akcie wyborczym poprzez świadomy elektorat, nie zaś na gruncie orzeczeń sądowych, w tym przede wszystkim sądu prawa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny⁴¹. Z tym poglądem nie sposób się jednak zgodzić i uznać go należy za niewystarczający i nieodpowiedni na gruncie narastających zmian legislacyjnych, szczególnie w zakresie szeroko rozumianego prawa karnego.

Mając w pamięci przywołane już w toku wywodu uzasadnione powody nowelizacyjne, do których należą m.in. zobowiązania międzynarodowe, konieczność usunięcia niejasności i trudności interpretacyjnych, czy ujawnienie pewnych mankamentów i niedostatków, stwierdzić jednoznacznie trzeba, że następujące szybko po sobie gruntowne nowelizacje k.p.k. oraz kolejne ustawy nowelizujące kodeks, nie mieszczą się w żaden sposób w zakresie wymienionych przyczyn nowelizacyjnych. Uprawniona wydaje się więc być teza, że takie działanie ustawodawcy nieuchronnie prowadzi do niepewności prawnej, powoduje istnienie kilku „porządków prawnych” w ramach postępowania karnego, może przyczynić się do zaburzenia w funkcjonowaniu sądów i prokuratury, negatywnie oddziałuje na gwarancje procesowe uczestników postępowania, a tym samym godzi w bezpieczeństwo prawne jednostki, podważa jej zaufanie do państwa i stanowione przez nie prawa, co w konsekwencji stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a więc jest niekonstytucyjne.

IV. Wnioski

Całość poczynionego wywodu doprowadza do wniosku, że częste, nieuzasadnione i nieracjonalne zmiany w treści kodeksu postępowania karnego są niezgodne z Konstytucją RP.

Nie można podważyć stwierdzenia, że zmiany w treści kodeksu postępowania karnego są częste. Zaznaczenia wymaga jednak konstatacja, że stabilność prawa karnego procesowego nie musi oznaczać jego niezmienności. Stabilny kodeks postępowania karnego jest aktem prawnym ewolucyjnym, nie zaś podlegającym „legislacyjnym rewolucjom”.

Wypada więc odpowiedzieć w tym miejscu na pytanie zadane w tytule niniejszego opracowania i uznać, że stabilny proces karny możliwy jest o tyle, o ile stabilne są przepisy proceduralne go regulujące. Stabilne przepisy ustawy karnej procesowej nie podlegają częstym zmianom, nie prowadzą do zaburzenia przyjętego modelu postępowania, stanowią zagwarantowanie statusu podmiotów biorących udział w procesie, także wynikającego z uregulowań konstytucyjnych i międzynarodowych.

Nie może być bowiem tak, jak pisze profesor S. Waltoś, „że postulat stabilności prawa stał się w dzisiejszych czasach bardziej marzeniem niż celem, jaki można zrealizować”⁴². Szybkość zmian legislacyjnych na gruncie procesu karnego jest odwrotnie proporcjonalna do szybkości jego przeprowadzania. Niepotrzebna zmiana w treści ustawy uderza w gwarancje procesowe uczestników postępowania. Już teraz, od wejścia

⁴¹ *Ibidem*, s. 23.

⁴² S. Waltoś, *Pragmatyczne wątki wielkiej nowelizacji procesu karnego* [w:] *Współczesne...*, s. 431.

w życie znowelizowanego k.p.k., mimo wszystko nadal jeszcze będziemy mieć do czynienia z różnymi modelami procesu karnego, które toczyć się będą *de facto* w jednym czasie na podstawie zupełnie odmiennych stanów prawnych. Również taki stan rzeczy uznać należy za niezgodny z Konstytucją w demokratycznym państwie prawa. W tym obszarze można podnieść zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa. Przykładem tego jest możliwość skorzystania z obrońcy z urzędu na podstawie art. 80a k.p.k., którą ustawa nowelizująca zniósła z dniem 15 kwietnia 2016 r. Możliwość skorzystania z takiej pomocy ograniczona była właściwie do okresu 10 miesięcy. Osoby uprawnione do tego typu pomocy profesjonalisty można więc uznać za w pewnym sensie uprzywilejowane w stosunku do kolejnych, którym przyjdzie uczestniczyć w procesie karnym.

Na szczególną krytykę zasługuje fakt, że dochodzi do kolejnego przemodelowania postępowania karnego bez właściwego sprawdzenia, zweryfikowania w praktyce zmian wprowadzonych przed ponad rokiem. Oczywiście nie wszystkie zmiany obowiązujące po 1 lipca 2015 r. zasługiwały na bezwarunkową aprobatę i nie wszystkie rozwiązania od dnia 15 kwietnia 2016 r. kategorycznie należy krytykować. Na krytykę zasługuje wyłącznie sam fakt gruntownej zmiany bez jednoznacznie określonych powodów. Traktować można to w kategorii pewnej nadaktywności ustawodawczej, która niestety musi być uznana za w tym momencie niepotrzebną, godzącą w porządek prawny, a tym samym i zakłócającą konstytucyjny stan demokratycznego państwa prawnego.

Jak zatem przeciwdziałać takim sytuacjom w przyszłości? Trzeba powiedzieć że pewnych zmian w postępowaniu nie da się zaordynować ustawowo, nawet jeśli chodzi o zmiany w zachowaniu samego ustawodawcy. Prawo nie być uznane za warunek wystarczający do zmiany rzeczywistości. Chodzi bardziej o pewien standard postępowania, umiejętność i zdolność do osiągnięcia pewnego poziomu stabilności w prawie, co jest warunkiem koniecznym dla pewności tego prawa.

Aby zapobiec takiemu stanowi rzeczy, można zaproponować stworzenie ustawy albo wprowadzić do Regulaminu Sejmu, w części dotyczącej postępowania z projektami ustaw, zapisu zakazującego nowelizacji ustaw procesowych, jak np.: k.p.k., k.p.c., k.p.a., przez okres 5 lat od ostatniej zmiany, chyba że potrzeba nowelizacji będzie uzasadniona wynikającymi z członkostwa Polski w strukturach międzynarodowych zobowiązaniami oraz szczególnymi wypadkami uzasadnionymi wyjątkowymi okolicznościami. Drugi człon zapisu, klauzula generalna, jest oczywiście przystosowany niejako do nadużyć, ale stanowić może mimo wszystko pewną blokadę ustawodawczą. Co więcej, trzeba włączyć aktywniej w badanie samego procesu legislacyjnego Trybunał Konstytucyjny.

Wydaje się, że w orzeczeniach dotyczących swobody regulacyjnej ustawodawcy Trybunał Konstytucyjny odniósł się bardziej do swobody w regulowaniu samej treści aktów normatywnych, którą przy zaistnieniu pewnych okoliczności mógł badać pod względem jej konstytucyjności. Można więc zaryzykować tezę, iż należy wyposażyć Trybunał w kompetencje do badania zgodności z ustawą zasadniczą samej procedury zmian, nie pod względem techniki jej przeprowadzania, a również pod kątem jej częstotliwości.

Co więcej, należy dokonać pewnego rodzaju przewartościowania opisanych wyżej zasad składających się na demokratyczne państwo prawne. Nie powinny one służyć

wyłącznie jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, z czym mamy do czynienia dotychczas, a również występować jako pewien przedmiot lub współprzedmiot kontroli.

Można również optować za obowiązkiem każdorazowej prewencyjnej kontroli konstytucyjnej przez Trybunał zmiany w procedurze karnej obejmującej znaczny obszar postępowania. Sąd konstytucyjny odnalazłby się w tej roli dobrze jako tzw. negatywny ustawodawca. Nie dochodziłoby bowiem na tym etapie do całościowego badania zgodności z ustawą zasadniczą proponowanych zmian, a jedynie ich potrzeby z perspektywy gwarancji konstytucyjnych jednostki.

Poza przedstawionym wyżej instrumentarium prawnym, które mogłoby w pewien sposób zahamować nadmierne, negatywne zmiany legislacyjne w kluczowych z perspektywy obywateli aktach normatywnych, pamiętać trzeba również o dużej roli procesów informacyjnych i edukacyjnych społeczeństwa. Wydaje się, że poza osobami zaangażowanymi w proces legislacyjny oraz naukę i praktykę prawa, mało kto wie obecnie, iż proces karny przeżywa okres tak dużych zmian i zawirowań. Nie chodzi oczywiście o edukację obywatelską w zakresie uregulowań kodeksowych, bo weszlibyśmy tu w rolę profesjonalnych pełnomocników, czy organów procesowych, a jedynie o pewien poziom świadomości społecznej, która z całą pewnością w sposób pozytywny wpłynęłaby również na samą chęć zmian po stronie ustawodawcy. Można tu wskazać na potrzebę szerszej prezentacji np.: przy użyciu środków masowego przekazu, sprawozdań Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, jakie składają oni przed parlamentem odnośnie funkcjonowania organów stosujących prawo, pojawiających się problemów, luk, czy nadmiernej regulacji oraz wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich co do stanu przestrzegania prawa w Polsce.

Podsumowując całość rozważań stwierdzić należy jednoznacznie i bezdyskusyjnie, że w demokratycznym państwie prawnym stabilne prawo jest jego zasadniczym elementem składowym. Stabilny proces karny natomiast jest pewnym wyznacznikiem przesądzającym o niezmienności prawa w państwie, a tym samym i warunkiem *sine qua non* jego praworządnego charakteru.

* * *

Is the Stable Criminal Trial Possible? Reflections on the (Next) Changes to the Code of Criminal Procedure in the Light of the Constitution

The principle of stability of law is one of the key elements of the democratic legal state. A stable, constant criminal proceedings play a key role in legal system. The article refers to the recent amendments of the Code of Criminal Procedure, which have made major changes in the model of proceedings and the status of its participants. Considerations apply to the frequency of changes in the criminal process and assess them in the light of the Constitution. The last changes were analysed on the basis of negative effects of the constant legislative action, but also highlighted were solutions of limitation those undesirable regulations.

Key words: amendment, Code of Criminal Procedure, Constitution, democratic rule of law