

Damian Gil*

Z problematyki zbyt częstych nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. W poszukiwaniu *ratio* ostatnich zmian w polskim procesie karnym

Streszczenie

W ostatnich latach Kodeks postępowania karnego był kilkakrotnie nowelizowany. Duże poruszenie wywołała nowelizacja z 27 września 2013 r., która zwiększyła kontrydiktoryjność postępowania przed sądem pierwszej instancji, ograniczając tym samym aktywność sądu w procesie dowodzenia. Po niespełna 10 miesiącach od wejścia w życie tej dużej reformy, uchwalono ustawę przywracającą stan sprzed reformy. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na kilka istotnych pytań o sens takich zabiegów legislacyjnych. Dokonano również oceny zróżnicowanych okresów *vacatio legis*. W przypadku nowelizacji z 11 marca 2016 r. okres ten jest nieadekwatny do rozmiarów nowelizacji. Zbyt częste nowelizacje przepisów procesowych są nie tylko bólem środowiska prawniczego, ale budzą także negatywne emocje wśród zwykłych obywateli.

Słowa kluczowe: Proces karny, nowelizacje, reformy, Kodeks postępowania karnego, *vacatio legis*.

* Doktor nauk prawnych, Adiunkt, Katolicki Uniwersytet Lubelski.

Uwagi wprowadzające

Ostatnimi czasy Kodeks postępowania karnego dotknęły trzy obszerne nowelizacje – z września 2013 r.¹, z lutego 2015 r.² i z marca 2016 r.³. O rozmiarach tych nowelizacji świadczy chociażby objętość tekstu w Dzienniku Ustaw. Pierwsza nowela, ogłoszona 25 października 2013 r. zajmuje aż 34 strony; druga, ogłoszona 20 marca 2015 r., zajmuje 7 stron, natomiast trzecia, ogłoszona 1 kwietnia 2016 r., zajmuje 21 stron⁴. Zważyć należy także, że z wyjątkiem pierwszej nowelizacji ustawodawca wprowadził krótki okres *vacatio legis*. W pierwszym przypadku jest to 20 miesięcy i 6 dni, w drugim 3 miesiące i 10 dni, w trzecim tylko 14 dni. W literaturze zasadę odpowiedniego *vacatio legis* wymienia się wśród składników zasady prawidłowej legislacji⁵. Z art. 2 Konstytucji RP⁶ wyprowadza się dwie zasady: zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.⁷ W kontekście tych zasad zbyt częste nowelizacje Kodeksu postępowania karnego i krótki okres *vacatio legis* noweli z marca 2016 r. pozostają w sprzeczności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą prawidłowej legislacji.

Na wstępie rozważań o problemie zbyt częstych nowelizacji Kodeksu postępowania karnego należy przypomnieć, że Konstytucja RP nie reguluje okresu *vacatio legis* – czyli czasu między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie. W świetle art. 88 ust. Konstytucji warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W myśl art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. S. Wronkowska i M. Zieliński uważają, że wydłużenie okresu *vacatio legis* może być spowodowane obszernością ustawy, czy też jej społeczną doniosłością.⁹ Zmiany

¹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247).

² Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396).

³ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437).

⁴ Podano objętość w zakresie nowelizacji przepisów k.p.k.

⁵ Por. T. Zalaśkiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 11.

⁶ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷ Por. P. Wiliński, *Proces w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 85.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 296 tekst jednolity.

⁹ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 113 i nast.

modelowe dokonane ustawą z 27 września 2013 r., zmienione ustawą z 20 lutego 2015 r. i odwrócone ustawą z 11 marca 2016 r., należy uznać za obszerne, doniosłe i bardzo istotne dla wymiaru sprawiedliwości. Zwiększenie kontrydiktoryjności postępowania pierwszoinstancyjnego było przedmiotem licznych dyskusji przedstawicieli doktryny i praktyków. W trakcie VII Zjazdu Katedr Postępowania Karnego w Gdańsku-Sopocie, przedstawiciele Katedry Postępowania Karnego UJ zaprezentowali wyniki badań, które dowiodły, że większość publikacji w latach 2012–2015 dotyczyła problematyki reformy procedury karnej¹⁰. Nowelizacja z września 2013 r. była przedmiotem kilku ważnych konferencji naukowych¹¹ oraz licznych seminariów, kursów i szkoleń dla praktyków.

Po niespełna dziesięciu miesiącach od wejścia w życie noweli z września 2013 r. i lutego 2015 r., 15 kwietnia 2016 r. weszła w życie kolejna nowelizacja, którą nazwano „odwróceniem tamtej reformy” lub „przywróceniem modelu inkwizycyjno-kontrydiktoryjnego”, który obowiązywał do 30 czerwca 2015 r. Przepisy intertemporalne wskazanych nowelizacji doprowadziły do sytuacji, że częściowo polskie sądy stosuje jeszcze przepisy sprzed 1 lipca 2015 r., regulacje po 1 lipca 2015 r., zaś do spraw wszczętych po 15 kwietnia 2016 r. przepisy k.p.k. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 marca 2016 r. Ponadto w świetle art. 24 ustawy z dnia 11 marca 2016 r., postępowanie przygotowawcze wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie został wniesiony do sądu akt oskarżenia, wniosek o wydanie wyroku skazującego, wniosek o warunkowe umorzenie postępowania lub wniosek o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego, prowadzi się w dalszym ciągu według przepisów niniejszej ustawy. Zatem pomimo zawisłości sprawy (rozpoczęcia procesu kar-

¹⁰ Por. m.in. E. Bieńkowska, *Pokrzywdzony w świetle najnowszych nowelizacji przepisów prawa karnego*, Prok. i Pr. 2014, nr 3, s. 16 i nast.; A. Drozd, *Inicjatywa dowodowa pokrzywdzonego w świetle kontrydiktoryjnego procesu karnego*, Prok. i Pr. 2014, nr 10, s. 42 i nast.; J. Duży, *Nowa pozycja prokuratora w świetle zmian w kodeksie postępowania karnego*, Prok. i Pr. 2014, nr 7-8, s. 5 i nast.; D. Jagiełło, *Udział radcy prawnego w procesie karnym po nowelizacji k.p.k. z 27 września 2013 r.*, „Ius Novum” 2015, nr 1, s. 70 i nast. Przykładowe prace zbiorowe i artykuły tam zawarte: T. Grzegorzczak (red.), *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 roku. Księga jubileuszowa prof. J. Tyłmana*, Warszawa 2014; T. Gardocka, M. Jakubik (red.), *Szkice o nowym modelu procesu karnego*, Warszawa 2014; D. Gil, E. Kruk (red.), *Role uczestników postępowań sądowych – wczoraj, dziś i jutro*, T. I, Lublin 2015. Zob. też. W. Cieślak, K. J. Pawelec, I. Tuleja, *Kodeks postępowania karnego. Praktyczny komentarz do zmian*, Warszawa 2015.

¹¹ Przykładowo należy wskazać konferencje i seminaria naukowe: „Pozaprocesowe pozyskiwanie dowodów i ich wykorzystanie w procesie karnym” – Międzynarodowa Konferencja Naukowa (WPiA UJ), Kraków, 22-23.05.2014 r.; Środki zaskarżenia w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego”, WPiA UMK, Toruń, 9-10.06.2014 r.; IV Forum Karnistyczne, WPiA UJ, 30.06.2015 r., „Kontrowersyjne zagadnienia postępowań następczych po nowelizacji Kodeksu postępowania karnego”, WPiA UJ, Kraków, 25.09.2015 r.; „Zasady postępowań sądowych w świetle ostatnich nowelizacji”, WZPiNoS KUL w Stalowej Woli, Sandomierz, 25.04.2016 r.

nego) w modelu zwiększonej kontrydktoryjności, strony i organy procesowe na mocy tej regulacji stały się „spadkobiercami” innego modelu, z pominięciem gwarancji procesowych, które im przysługiwały w chwili wszczęcia postępowania. Taki sposób nowelizowania prawa nie tylko podważa zasadę zaufania do państwa i stanowiącego przezeń prawa, ale również wprowadza niepotrzebny zamęt, zupełnie niepotrzebny w sytuacji ustalenia odpowiedzialności karnej domniemanego sprawcy przestępstwa.

II. Epizodyczne zwiększenie kontrydktoryjności postępowania pierwszoinstancyjnego

Kodeks postępowania karnego od chwili wejścia w życie, tj. od 1 września 1998 r., był wielokrotnie nowelizowany. Poszczególne reformy nie prowadziły jednak do radykalnego przemodelowania przebiegu postępowania. W literaturze przedmiotu dostrzegano potrzebę kolejnych reform, które przyspieszą proces i doprowadzą do istotnego odformalizowania czynności procesowych, z zachowaniem gwarancji uczestników procesu. S. Waltoś już przed laty pisał:

„Nie można także wykluczyć, że pojawią się jednak pewne ustępstwa na rzecz paradygmatu procesu karnego, będącego następstwem koncepcji retributywnego systemu reakcji na przestępczość. Świadcami takich ustępstw jesteśmy już dzisiaj we wszystkich państwach europejskich włącznie z Polską. Takimi ustępstwami w polskim procesie karnym w postaci przyspieszenia postępowania za cenę pewnych praw stron procesowych są lub staną się w najbliższym czasie: wprowadzenie dowodów z postępowania przygotowawczego wprost do postępowania sądowego, infiltracja wyników czynności operacyjno-rozpoznawczych do podstaw orzekania, dalsze zacieśnienie dopuszczalności nadzwyczajnych środków odwoławczych, dopuszczalność prowadzenia postępowania w dalszym ciągu mimo odroczenia rozprawy, oszczędzenie sędziom obowiązku zawsze pełnego uzasadniania wyroków, zredukowanie udziału czynnika społecznego w orzekaniu”¹².

W doktrynie pojawiały się także głosy krytyczne, zarzucające „niekonstytucyjność” nowelizowanych przepisów Kodeksu postępowania karnego. R. Kmieciak uważa, że zmiana nazwy decyzji procesowej z nakazu karnego na „wyrok nakazowy”, bez istotnych zmian dotyczących sposobu procedowania i treści wyroku nakazowego, nie wpisuje się w konstytucyjny standard wydania wyroku ogłaszanego publicznie w każdym przypadku. Krytycznie

¹² S. Waltoś, *Wizja procesu karnego XXI wieku*, [w:] P. Kruszyński (red.), *Postępowanie karne w XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 18.

ocenił także uchylenie przepisów o nieważności orzeczeń z mocy samego prawa¹³. Te i inne wypowiedzi wybitnych procesualistów skłoniły Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego do opracowania projektu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, który po części uwzględni dotychczasowe uwagi i wnioski *de lege ferenda*, ale także odciąży orzekających w żmudnym obowiązku przeprowadzania dowodów w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

W projekcie – Druk Sejmowy 870 – wyraźnie sprecyzowano cele „przełomowej nowelizacji procedury karnej”. Projektodawca dąży do:

- przemodelowania postępowania jurysdykcyjnego w kierunku większej kontrydiktoryjności, która stwarza najlepsze warunki do wyjaśnienia prawdy materialnej i najlepiej służy poszanowaniu praw uczestników postępowania;

- przemodelowania, w zakresie niezbędnym dla zbudowania modelu kontrydiktoryjnej rozprawy, postępowania przygotowawczego, zwłaszcza w odniesieniu do celów, do osiągnięcia których to postępowanie zmierza;

- usprawnienia i przyspieszenia postępowania, dzięki stworzeniu prawnych ram szerszego wykorzystania konsensualnych sposobów zakończenia postępowania karnego i w szerszym zakresie wykorzystaniu idei sprawiedliwości naprawczej, także dzięki nowemu ujęciu instytucji mediacji;

- usunięcia „fasadowości” postępowania, dzięki nowemu określeniu sposobu procedowania opartego na rezygnacji z szeregu czynności niesłużących ani wyjaśnieniu prawdy w procesie, ani poszanowaniu gwarancji uczestników postępowania, ani też realizacji zasady sprawiedliwej represji,

- ukształtowania na nowo podstaw stosowania środków zapobiegawczych, w sposób zapobiegający ich nadmiernemu wykorzystywaniu w praktyce procesowej a zarazem lepiej gwarantujący osiągnięcie podstawowego ich celu, jakim jest zabezpieczenie prawidłowego przebiegu postępowania, a także lepiej chroniący gwarancje procesowe oskarżonego oraz w szerszym niż obecnie zakresie umożliwiającą dochodzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody i krzywdy wyrządzone wykonywaniem tych środków w toku postępowania,

¹³ R. Kmiecik, *Zagadnienie „niekonstytucyjności” przepisów Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. Przyczynki do założeń nowej procedury karnej*, [w:] J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński (red.), *Reforma prawa karnego: propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa prof. Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008, s. 344 i nast.

- ograniczenia przewlekłości postępowania, dzięki nowemu ukształtowaniu modelu postępowania odwoławczego, w sposób umożliwiający szersze orzekanie reformatoryjne, a tym samym ograniczający kasatoryjność tego postępowania przyczyniającą się do przedłużania postępowania karnego;

- odciążenia sędziów, prezesów sądów i przewodniczących wydziałów poprzez ukonstytuowanie możliwości podejmowania decyzji o charakterze porządkowym i technicznym (a także mniej ważkich decyzji merytorycznych) przez referendarzy sądowych, a dzięki temu umożliwienie wykorzystania czasu sędziów w bardziej efektywny sposób;

- uzyskania pełnej zgodności rozwiązań kodeksowych ze standardami ujawniającymi się na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;

- usunięcia oczywistych i ujawnionych w orzecznictwie sądowym usterek obowiązującej regulacji¹⁴.

Przedstawione cele nowelizacji Kodeksu postępowania karnego zostały dogłębnie uzasadnione. Podniesienie kontradiktoryjności do rangi zasady „wiodącej” w postępowaniu pierwszoinstancyjnym nie tylko wyhamowywało rolę sądu, ale przede wszystkim doprowadziło na krótko do pełnego upodmiotowienia stron procesowych. Zgodzić się należy z P. Hofmańskim, który uważa, że:

[...] nie ma mowy o kontradiktoryjności, gdy oskarżonego, traktowanego jak przedmiot, a nie podmiot procesu, pozostawia się na pastwę oskarżyciela, który realizuje – w zakresie uznanym przez siebie za pożądany – także funkcję obrony. Rzecz polega na tym, że w rękach stron – dla zachowania pełni kontradiktoryjności – muszą pozostać zarówno narzędzia walki czynnej, ale także biernej. Strony zatem nie tylko powinny mieć różne możliwości podejmowania działań procesowych, lecz także powinny być jednakowo traktowane, przy czym kluczową kwestią jest tu wysłuchanie stron przed rozstrzygnięciem sporu, co bywa ujmowane jako dyrektywa *audiatur et altera pars*¹⁵.

Pełna kontradiktoryjność jest niewątpliwie zaletą postępowania sądowego, gdyż czyni z orzekających niezależnych arbitrów, oceniających spór między równouprawnionymi stronami.

¹⁴ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=870> (s. 2-3 uzasadnienia).

¹⁵ P. Hofmański, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego. Zasady procesu karnego*, P. Wiliński (red.), Tom III, cz. 1, Warszawa 2014, s. 642–643.

Nowelizacja z 27 września 2013 r. wzbudziła wiele emocji, pytań, wywołała falę krytyki, która z czasem słabła, a nawet dochodziło do zmiany poglądów. W przeciwieństwie do ostatniej noweli, długi okres *vacatio legis* i szeroki dostęp do informacji o kluczowych zmianach, w mojej ocenie sprzyjał wdrożeniu reformy. Nie sposób sobie wyobrazić, aby tamta reforma mogła wejść w życie w ciągu 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Mimo długiego *vacatio legis* pojawiały się głosy (głównie w wypowiedziach medialnych), że okres ten był zbyt krótki.

Nowa koncepcja kontrydiktoryjności doprowadziła do radykalnej zmiany procesu dowodzenia. Ustawodawca postanowił, że w postępowaniu przed sądem, które zostało wszczęte z inicjatywy strony, dowody były przeprowadzone przez strony, po ich dopuszczeniu przez przewodniczącego lub sąd (uchylony art. 167 § 1 zd. I k.p.k.). W literaturze zastanawiano się czy nowy model dowodzenia rzeczywiście zdeterminuje strony do przeprowadzania dowodów oraz czy taka konstrukcja nie doprowadzi do ograniczenia lub nawet wyłączenia zasady prawdy materialnej. M. Rogacka-Rzewnicka wyraziła obawy dotyczące realności tej reformy. „Właściwe funkcjonowanie postępowania karnego w nowym kształcie wymaga uwzględnienia gotowości i możliwości udziału w nim zwykłych obywateli, od których wymagać się będzie aktywnej postawy. Inaczej reforma, polegająca na zwiększeniu kontrydiktoryjności postępowania karnego w zakładanym kształcie, nie może się w pełni udać”¹⁶. W piśmiennictwie akcentowano, że pomimo pozostawienia art. 2 § 2 k.p.k. w niezmienionym kształcie, nowela z września 2013 r. przesądzi o wprowadzeniu prawdy formalnej do polskiego procesu karnego¹⁷. Pojawiały się także słuszne wątpliwości, czy strona występująca w procesie bez adwokata jest w stanie skutecznie przeprowadzić dowód przed sądem¹⁸. Wymienione przykładowo problemy, w rzeczywistości mogły przesądzić o wadliwości nowego modelu postępowania pierwszoinstancyjnego. Trudno jednak powiedzieć, czy były realną przeszkodą na drodze do pełnej kontrydiktoryjności postępowania rozpoznawczego. Brak możliwości wypróbowania tamtej reformy dziś chyba jest największym problemem tej nowelizacji. To nie jest wyłącznie kwestia faktycznej przeszkody do prak-

¹⁶ M. Rogacka-Rzewnicka, *Nowa kultura poszukiwania prawdy w procesie karnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego na podstawie ustawy z 27 września 2013 roku. Perspektywa systemowa*, [w:] *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 roku. Księga jubileuszowa prof. J. Tylmana*, T. Grzegorzczak (red.), Warszawa 2014, s. 123.

¹⁷ Por. J. Kil, *Quo non est in actis, non est in mundo – o problemie prawdy w znowelizowanej procedurze karnej uwag kilka*, [w:] *Szkice o nowym modelu procesu karnego*, T. Gardocka, M. Jakubik (red.), Warszawa 2014, s. 32.

seologicznej oceny modelu postępowania karnego po 1 lipca 2015 r. W tej perspektywie pojawia się pytanie – czy nie powinna obowiązywać norma uniemożliwiająca odwracanie reformy kodeksowej, w sytuacji, gdy przepisów nie wypróbowano w praktyce? Fakt zbyt częstych nowelizacji Kodeksu postępowania karnego w latach 2013–2016 spowodował nie tylko zamęt w sądownictwie i prokuraturze, ale przede wszystkim doprowadził do powszechnego niezrozumienia zaistniałej sytuacji. Nowelizacja przepisów Kodeksu, dokonana ustawą z 27 września 2013 r., zmieniona ustawą z 20 lutego 2015 r. i w większości odwrócona ustawą z 2016 r., rodzi emocje w doktrynie prawa karnego procesowego, natomiast dla zwyczajnego obywatela wprowadza stan niepewności i zupełnie niepotrzebnego lęku o własne prawa, które wczoraj były, a jutro może ich zwyczajnie nie być. Tak też się stało z regulacją art. 80a k.p.k., która po noweli z września 2013 r. gwarantowała oskarżonemu, który także *de lege lata* może być nieobecny na rozprawie głównej (art. 374 § 1 k.p.k.), pomoc obrońcy „bez angażowania środków finansowych oraz zaciągania zobowiązań”¹⁹. Reforma z marca 2016 r. zniosła to uprawnienie, przy zachowaniu nieobowiązkowego udziału oskarżonego w rozprawie głównej. Tym samym po 15 kwietnia 2016 r. oskarżony może w tej sytuacji ustanowić obrońcę z wyboru, lub też na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. ubiegać się o obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny.

W okresie *vacatio legis* ustawy z dnia 27 września 2013 r. pojawił się projekt, który zakładał zmiany w przepisach uchwalonych tą ustawą oraz dalsze zmiany wynikające z proponowanych obszernych zmian w Kodeksie karnym²⁰ i Kodeksie karnym wykonawczym²¹. W uzasadnieniu do projektu – Druk Sejmowy 2393 wyjaśniono, że:

Analizując doświadczenia płynące z konsultacji społecznych, projektodawca zdecydował się ponadto na wprowadzenie kilku dodatkowych zmian w zakresie przepisów procesowych. Dotyczą one kwestii inicjatywy dowodowej sądu oraz zakresu przeprowadzania dowodów na etapie postępowania przygotowawczego w sytuacji, gdy możliwe jest konsensualne rozstrzygnięcie sprawy. Modyfikacje te uzupełniają i doprecyzowują zakres kompleksowej reformy procedury karnej, która ma wejść w życie z dniem 1 lipca 2015 r.²².

¹⁸ R. A. Stefański, *Inicjatywa dowodowa w znowelizowanym Kodeksie postępowania karnego*, [w:], *Polski proces karny...*, s. 183.

¹⁹ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=870> (s. 29 uzasadnienia).

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.).

²² <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2393> (s. 87 uzasadnienia).

Uchwalona 20 lutego 2015 r. kolejna reforma Kodeksu postępowania karnego, w okresie *vacatio legis* poprzedniej nowelizacji, po raz kolejny zmieniała zmodyfikowane już przepisy, powodując tym samym duży dyskomfort w trakcie stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. Konieczność wielu dalszych zmian była konsekwencją obszernej nowelizacji przepisów prawa karnego materialnego i wykonawczego. Ta sama ustawa zniosła instytucję powództwa cywilnego w procesie karnym (uchylone art. 62-70 k.p.k.). W uzasadnieniu do projektu uznano, że:

Instytucja powództwa cywilnego już obecnie konkuruje z orzeczeniem obowiązku naprawienia szkody na podstawie art. 46 k.k. i art. 72 § 2 k.k., jak również możliwością zasądzenia odszkodowania z urzędu (art. 415 § 4 k.p.k.). Po nowelizacji art. 46 k.k. stan konkurencyjności i zastępowalności tych środków jeszcze by się pogłębił. Należy zaznaczyć, że w oparciu o projektowany art. 46 k.k. orzeczenie obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia następuje na wniosek lub z urzędu, stosownie do ustaleń poczynionych przez sąd w przedmiocie odpowiedzialności karnej²³.

Uchylenie tej instytucji należy ocenić pozytywnie. Praktyka ostatnich lat pokazała, że sądy niechętnie procedowały w tzw. procesie adhezyjnym, przekazując powództwo cywilne do rozpoznania wydziałom cywilnym.

Pomijając ocenę zmian dokonanych nowelą z 20 lutego 2015 r., należy się zastanowić nad mechanizmem zbiegu obu reform w okresie *vacatio legis* tej pierwszej oraz nad wspólną datą wejścia w życie tych przepisów. Jak już na wstępie zauważono, okres *vacatio legis* ustawy z 27 września 2013 r. wyniósł 20 miesięcy i 6 dni, natomiast omawianej ustawy tylko 3 miesiące i 10 dni. Ustawa z 20 lutego 2015 r. w mniejszym stopniu dokonuje modyfikacji w przepisach k.p.k., natomiast wprowadza istotne i obszerne zmiany w przepisach Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego. W uzasadnieniu do projektu dość lapidarnie wyjaśniono przyczynę zbiegu terminów wejścia w życie obu tych ustaw:

Przedmiotowy projekt stanowi kolejny krok w stronę gruntownej reformy wymiaru sprawiedliwości. Wraz z uchwaloną w dniu 27 września 2013 r. ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), która przeobraża model postępowania karnego w stronę systemu kontradyktoryjnego, oraz znajdującym się na etapie prac rządowych projektem ustawy – Prawo o prokuraturze, niniejszy projekt stanowi pakiet zmian, mających na celu gruntowne podniesienie efektywności i sku-

²³ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2393> (s. 89 uzasadnienia).

teczności polskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W związku z tym na wyżej wymienione projekty należy patrzeć jako na pewną całość, wzajemnie od siebie zależną i wzajemnie się uzupełniającą. Z tego względu przepisy niniejszego projektu powinny wejść w życie z dniem 1 lipca 2015 r., jako dacie wejścia w życie reformy postępowania karnego. Od tej zasady przewiduje się jednak kilka wyjątków, podyktowanych m.in. względami praktycznymi²⁴.

Warto odnotować, że ostatecznie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. zniósła instytucję powoda cywilnego (art. 62-70 k.p.k.) i konsekwentnie uchylili lub zmieniła te przepisy Kodeksu postępowania karnego, które wiązały się z jego aktywnością w procesie. Dokonano również istotnej zmiany w zakresie często stosowanej instytucji skazania bez rozprawy. Uwzględniono tym samym postulaty doktryny²⁵, aby przyznanie się do winy było jedną z przesłanek skorzystania z tej instytucji. Po wejściu w życie tej noweli, prokurator może wystąpić z tzw. wnioskiem samoistnym o skazanie bez rozprawy (art. 335 § 1 zd. IV k.p.k.), lub na dotychczasowych zasadach dołączyć wniosek do aktu oskarżenia. W tym drugim przypadku nie wymaga się, aby oskarżony przyznał się do winy, natomiast w obu przypadkach mają być uwzględnione prawnie chronione interesy pokrzywdzonego.

Wśród innych zmian dokonanych tą nowelą należy wymienić przykładowo: dodanie art. 404a (czynności prokuratora w trakcie przerwy), zmianę art. 423 § 1a k.p.k. (częściowe uzasadnienie wyroku), czy też zmianę tytułu i przepisów rozdziału 60. „Orzekanie kary łącznej”. Większość zmian wprowadzonych nowelą z dnia 20 lutego 2015 r. stanowi konsekwencję reformy Kodeksu karnego, która również była przedmiotem omawianej ustawy.

W związku z problematyką zbyt częstych nowelizacji w Kodeksie postępowania karnego, wypada się ostatecznie zastanowić, czy zbieg terminów wejścia w życie tych reform był uzasadniony? Po pierwsze, mamy do czynienia z nieadekwatnością okresu *vacatio legis* do zakresu zmian dokonanych nowelą z dnia 20 lutego 2015 r. Po drugie, uwidacznia się po części uzasadniona wola ustawodawcy, aby te dwie reformy weszły w tym samym czasie. Po trzecie, omawiana nowela stanowi „dopełnienie” reformy z 27 września 2013 r., co może (ale nie musi!) uzasadniać zbieg terminów wejścia w życie tych przepisów. Zakłada się, że prawodawca powinien uwzględniać realne możliwości wprowadzenia w życie nowych me-

²⁴ Tamże, s. 101-102 uzasadnienia.

²⁵ Por. E. Kruk, *Kilka uwag na temat stosowania art. 335 i art. 387 kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 1, s. 88.

chanizmów prawnych²⁶. Uznając zatem *a priori* racjonalność ustawodawcy, należałoby zaakceptować zbieg terminów wejścia w życie tych aktów normatywnych. Nie wydaje się to jednak możliwe. Obszerność zmian dokonanych pierwszą nowelą (zajmuje aż 99 stron w Dzienniku Ustaw) i równie duże przeobrażenia dokonane ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. (zajmują 69 stron w Dzienniku Ustaw), uzasadniają *ipso facto* dłuższy okres *vacatio legis*. Niewspółmierność tych okresów jest widoczna gołym okiem. Mimowolna akceptacja krótkiego *vacatio legis* drugiej ustawy stała się już faktem i nie była przedmiotem kontestacji tylko z tego powodu, że „przysłoniła” ją reforma z września 2013 r. Mając jednak na uwadze konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, oraz poglądy na temat „odpowiedniego *vacatio legis*”, nie sposób uznać, aby wejście w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. było poprzedzone odpowiednim *vacatio legis*. *A contrario* – pierwsza ustawa wprowadziła odpowiedni czas na wejście w życie przepisów, które nie tylko dokonały zmian modelowych w procesie karnym, ale przede wszystkim wprowadziły odmienne myślenie o procesie, którego wynik po 1 lipca 2015 r. w dużej mierze zależał od aktywności stron postępowania pierwszoinstancyjnego.

III. Odwrócenie reformy z września 2013 r.

Już na początku 2016 r. pojawił się projekt nowelizacji Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw, którego podstawowym celem było przywrócenie rozwiązań już sprawdzonych w polskim procesie karnym. W uzasadnieniu do projektu – Druk Sejmowy 207, tylko zdawkowo uzasadniono zapisany krótki okres *vacatio legis* – „Proponuje się oznaczenie terminu wejścia w życie ustawy na dzień 1 kwietnia 2016 r. Wydaje się, że okres ten jest wystarczający, biorąc pod uwagę fakt, iż projektodawca postuluje w zasadniczym zakresie restytucję rozwiązań procesowych do dobrze znanego praktyce modelu obowiązującego do dnia 30 czerwca 2015 r.”. Uzasadnienie projektodawcy nie tylko jest pobieżne, ale przede wszystkim nie odnosi się do problematyki zbiegu przepisów obowiązujących po 1 lipca 2015 r. i po wejściu w życie projektowanej noweli. Zważyć należy, że wiele postępowań wszczętych po 1 lipca 2015 r. będzie się toczyć po wejściu w życie ustawy z dnia 11 marca 2016 r. i należałoby uwzględnić w przepisach przejściowych normy, które rozstrzygną ten stan rzeczy. Ostatecznie kwestię tę reguluje przepis art. 21 ustawy z dnia 11 marca 2016 r.,

²⁶ Por. M. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” vol XXV, 2016, nr 1, s. 72.; zob. też. wyrok TK z 23 marca 2006 r. (K 4/06), OTK-A, 2006, nr 3 poz. 32

w świetle którego w razie wątpliwości, czy stosować prawo dotychczasowe, czy przepisy niniejszej ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy. Problem polega na tym, że niektóre instytucje przestaną obowiązywać z dniem wejścia w życie noweli. Przykładem może być uchylony art. 80a k.p.k., który do 14 kwietnia 2016 r. uprawniał oskarżonego do korzystania z pomocy obrońcy w postępowaniu sądowym, niezależnie od jego sytuacji majątkowej. Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. nie rozstrzyga, czy przepis art. 20 ustawy nowelizującej ma zastosowanie do instytucji, które utraciły moc obowiązującą po wejściu w życie tejże ustawy. Przepis stanowi, że czynności procesowe dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli dokonano ich z zachowaniem przepisów dotychczasowych. W mojej ocenie przepis należy interpretować szeroko, powinien mieć także zastosowanie do instytucji, które na skutek wejścia w życie ustawy przestały obowiązywać, pod warunkiem, że czynność procesowa była dokonana najpóźniej 14 kwietnia 2016 r.

Odwrócenie reformy z 27 września 2013 r., już na etapie prac legislacyjnych spotkało się z negatywnymi opiniami środowiska prawniczego. W opinii Krajowej Izby Radców Prawnych, autorstwa prof. J. Zagrodnika, zwrócono uwagę m.in. na brak skonsultowania zaproponowanych zmian oraz krótki okres *vacatio legis*, który spowoduje, że przez krótki czas będą funkcjonowały trzy reżimy prawne: sprzed 1 lipca 2015 r., obowiązujący po 1 lipca 2015 r. i po wejściu w życie noweli z 2016 r.²⁷. Krajowa Rada Sądownictwa w opinii z 12 lutego 2016 r. zaznaczyła, że poważne zastrzeżenia budzi sposób i tryb prowadzenia prac legislacyjnych nad projektem, w tym pominięcie stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Zdaniem KRS należałoby najpierw ocenić model kontrydiktoryjny po upływie 2–3 lat funkcjonowania wprowadzonych regulacji prawnych, i dopiero na podstawie analizy wyników pracy orzeczniczej sądów powszechnych wysnuwać jednoznaczne wnioski²⁸. Z kolei Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podkreśla że:

[...] kodeks jako szczególny akt prawny powinien cechować się nie tylko kompletnością regulacji prawnych, ale przede wszystkim ich stabilnością. Stąd też wszelkie zmiany – zwłaszcza dotyczące kwestii modelowych – muszą następować w sposób rozważny i znajdować szczególne uzasadnienie. Wynika to zarówno z samego charakteru prawnego ustawy procesowej, jak i rodzaju dóbr prawnych, w które ingeruje ustawodawca (...). Na tym tle

²⁷ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0F886B16326355A1C1257F5400517C71/%24File/207-001.pdf> (s. 2–4 opinii) (dostęp 17.08.16).

²⁸ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/E4E18B486CF6499CC1257F5B0035420F/%24File/207-002.pdf> (s. 2–3 opinii) (dostęp 17.08.16).

poważne zastrzeżenie budzi kategorię założenie, że nowelizacja procedury karnej, która weszła w życie 1 lipca 2015 r. nie zasługuje na jej zweryfikowanie w praktyce. Trudno bowiem przyjmować, że do takiej weryfikacji doszło, skoro do dnia dzisiejszego minęło zaledwie 9 miesięcy. Jest to okres zdecydowanie zbyt krótki, aby można było mówić o wadach lub zaletach przyjętego modelu²⁹.

Na ocenę zasługuje także skala dokonanych w krótkim czasie zmian oraz wadliwość niektórych regulacji, wprowadzonych lub zmienionych ustawą z dnia 11 marca 2016 r. Naturalną konsekwencją odwrócenia reformy z września 2013 r. jest powrót do pierwotnego brzmienia art. 167 k.p.k.: „Dowody przeprowadza się na wniosek stron albo z urzędu”. Konsekwencją tej zmiany jest nowe brzmienie art. 171 § 2 k.p.k. W uzasadnieniu do projektu wyjaśniono, że:

Zakres inicjatywy dowodowej sądu jest obecnie limitowany przez przesłanki wskazane w art. 167 § 1 zdanie trzecie k.p.k. W związku z tym powraca się do obowiązującej do dnia 30 czerwca 2015 r. dyrektywy, według której należy dążyć do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a dopiero w razie niemożności usunięcia istniejących wątpliwości – rozstrzygnąć je na korzyść oskarżonego. Rolę zasady inkwizycyjności w toku postępowania dowodowego podkreśla też kluczowa zmiana odnosząca się do inicjatywy dowodowej. Chodzi o przywrócenie poprzednio obowiązującego brzmienia art. 167 k.p.k., który ma nakazywać sądowi uzupełnianie inicjatywy dowodowej stron poprzez przeprowadzanie dowodów z urzędu w każdym wypadku, gdy jest to niezbędne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy³⁰.

Z uzasadnieniem projektodawcy nie sposób się zgodzić, gdyż na podstawie uchylonego art. 167 § 1 zd. II i III k.p.k. sąd miał możliwość dążenia do wyjaśnienia wszelkich okoliczności sprawy i tym samym pełnej realizacji zasady prawdy materialnej. Negatywnie należy ocenić uchylenie art. 80a k.p.k. Rezygnacja z obrony na wniosek oskarżonego miałaby sens w sytuacji przywrócenia obowiązkowego udziału oskarżonego w rozprawie głównej. Tak się jednak nie stało, przepisy art. 374 § 1 i 1a k.p.k. nie uległy zmianie. Pozytywnie należy ocenić zmianę art. 427 § 1 k.p.k., który to znosi obowiązek formułowania zarzutów środka odwoławczego, jeżeli odwołującym się jest sama strona postępowania. Za wadliwy należy uznać przepis art. 523 § 1a k.p.k., który stanowi, że w sprawach o zbrodnie minister spra-

²⁹ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/CC7AB6DB0551BFC0C1257F6B003FCB99/%24File/207-005.pdf> (s. 3-4 opinii) (dostęp 17.08.16).

³⁰ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=207> (s. 3 uzasadnienia projektu) (dostęp 17.08.16).

wiedliwości – prokurator generalny może wnieść kasację wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. Już wykładnia gramatyczna tego przepisu wskazuje, że niedopuszczalne jest zatem wniesienie kasacji przez ministra sprawiedliwości – prokuratora generalnego na innych podstawach niż te określone w art. 523 § 1a k.p.k. Omawiany przepis pozostaje w sprzeczności z art. 521 § 1 i 523 § 4 k.p.k., które stwarzają temu podmiotowi szersze możliwości, niż te określone w art. 523 § 1a k.p.k. Fasadową instytucją może się okazać skarga na wyrok sądu odwoławczego (rozdział 55a k.p.k.). Nowy środek zaskarżenia, poddany kognicji Sądu Najwyższego, jest instytucją wzorowaną na zażaleniu z art. 394(1) § 1 (1) k.p.c. Z założenia ma być remedium na bezpodstawne uchylene wyroków sądów pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W praktyce może doprowadzić do znacznej przewlekłości postępowania, skutkującej opóźnieniem prawomocności orzeczenia.

IV. Podsumowanie

Zmiany w prawie zawsze wywołują różne odczucia, poruszenie, często niesmak i krytykę, zbyt częste – budzą sprzeciw i wprowadzają niepotrzebny zamęt. Reformy przemysłane, przedyskutowane, z odpowiednim *vacatio legis*, łagodzą wszelkie napięcia w środowisku prawniczym, zaś upływ czasu rodzi konieczny dystans. Zmiany o podłożu politycznym z założenia opierają się na zasadzie, że „lepsze jest zawsze wrogiem dobrego”. Problem w tym, że zmiana, która weszła w życie 15 kwietnia 2016 r., nie powoduje kolejnego przemodelowania procedury karnej, lecz jedynie powrót do rozwiązań, które na krótko stały się historią procesu karnego. Ustawodawca nie zadał sobie trudu, aby prześledzić konstruktywną krytykę rozwiązań wprowadzonych nowelą z września 2013 r. i lutego 2015 r. i na ich podstawie dokonać korekty przepisów lub wprowadzenia nowych, które „naprawią” wadliwość dotychczasowych rozwiązań. Takie reformy mają sens. Obecna sytuacja opiera się wyłącznie na twierdzeniu, że „sprawdzone jest lepsze”. Szkoda tylko, że nie sprawdzono nowego modelu w pełni kontradyktoryjnego i nie poddano go gruntownej i wieloaspektowej ocenie.

* * *

Problems associated with too frequent amendments to the Code of Criminal Procedure. In search of the ratio of the recent changes in Polish criminal procedure.

Summary: In the recent years, the Code of Criminal Procedure has been amended several times. A considerable stir was caused by the amendment of 27 September 2013 which increased the adversarial system of proceedings before the Court of First Instance, thus limiting the activity of the court in an evidentiary hearing. It was less than 10 months since the entry into the force of such large reform when the law restoring the state from before the reform was passed. The aim of this article is to attempt to answer some important questions concerning the sense of such legislative procedures. Different periods of *vacatio legis* have also been evaluated. In case of the amendment of 11 March 2016, this period is inadequate for the scale of the amendment. Too frequent amendments to the procedural rules are not only the hurdle of the legal environment, but also arouse negative emotions among ordinary citizens.

Key words: Criminal procedure, amendments, reforms, Code of Criminal Procedure, *vacatio legis*.