

UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, opracowanej w ramach „Pakietu dla Przedsiębiorczości”, jest doprecyzowanie przesłanek uzasadniających przedłużenie stosowania instytucji tymczasowego aresztowania oraz rozszerzenie gwarancji procesowych osób zatrzymanych, co jest uzasadnione koniecznością wzmocnienia ochrony wolności obywateli, jak również poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku zastosowania wobec przedsiębiorcy środka zapobiegawczego

w postaci tymczasowego aresztowania.

Wskazane jest przy tym uwzględnienie bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że normy prawne ingerujące w podstawowe prawa i wolności obywateli powinny być konstruowane z najwyższą starannością. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze

– każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby była zapewniona jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

Ograniczenie prawa do wolności osobistej podlega szczególnym standardom konstytucyjnym, z których wynika, że ograniczenie to musi być konieczne, tj. niezbędne, przydatne i proporcjonalne.

Z powyższych względów jest konieczne podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która zmierza do określenia precyzyjnych przesłanek uzasadniających przedłu-

zenie tymczasowego aresztowania, jak również wzmacnia gwarancje procesowe osób zatrzymanych w toku postępowania karnego.

Projektowana ustawa wprowadza zmiany do następujących przepisów Kodeksu postępowania karnego:

Art. 1 pkt 1 projektu – zmiana art. 244 § 2 Kodeksu postępowania karnego

Obligatoryjne pouczenie zatrzymanego o możliwości skorzystania z pomocy adwokata jest zmianą konieczną z uwagi na fakt, że zatrzymany niejednokrotnie nie ma wystarczającej wiedzy na temat przysługujących mu praw, w szczególności o prawie do reprezentowania go już na tym etapie postępowania przez profesjonalnego pełnomocnika, czuwającego nad właściwym przebiegiem wszelkich czynności związanych z jego przesłuchaniem. Zmiana koresponduje z art. 245 K.p.k, zgodnie z którym zatrzymanemu przysługuje prawo do nawiązania kontaktu z adwokatem. Zmiana ta jest w pełni zgodna z podstawowymi zasadami procesu i prawa karnego oraz standardami międzynarodowymi dotyczącymi prawa karnego.

Art. 1 pkt 2 projektu – zmiana art. 261 Kodeksu postępowania karnego

Obowiązujący przepis art. 261 nakłada na sąd obowiązek poinformowania pracodawcy o zastosowaniu tymczasowego aresztowania w stosunku do pracownika. Nie określa jednak żadnych obowiązków informacyjnych sądu w przypadku, gdy tymczasowe aresztowanie zostaje zastosowane wobec przedsiębiorcy. Tymczasem wraz z rozwojem obrotu gospodarczego coraz częściej dochodzi do sytuacji, gdy to nie pracownik, lecz przedsiębiorca zostaje oskarżony o popełnienie przestępstwa i zostaje w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym lub sądowym tymczasowo aresztowany. W praktyce prowadzić to może do całkowitego paraliżu prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa z uwagi na brak osoby odpowiedzialnej za bieżącą działalność firmy. Równie niekorzystna dla funkcjonowania przedsiębiorstw jest sytuacja, w której brak jest informacji o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wobec osób zarządzających. Powstający wtedy stan niepewności pogłębia dodatkowo chaos organizacyjny panujący w firmach. Przedłużający się stan, w którym dany przedsiębiorca nie jest w stanie w sposób prawidłowy prowadzić

działalności, może prowadzić do powstania poważnych strat, a w skrajnych przypadkach nawet do upadłości. Dlatego też istotne jest jak najszybsze umożliwienie firmom, których szefowie lub właściciele zostali aresztowani, powrotu do normalnego, efektywnego funkcjonowania. Poinformowanie osób zarządzających przedsiębiorstwami o zastosowaniu wobec prowadzących je przedsiębiorców, na ich wniosek, tymczasowego aresztowania umożliwi zorganizowanie zarządzania takimi firmami w nowej sytuacji. W szczególności dotyczy to określenia osób mających kierować bieżącą działalnością przedsiębiorstw i udzielenia im odpowiednich pełnomocnictw. W praktyce pracownicy firm dowiadują się o aresztowaniu swoich pracodawców najczęściej od ich rodzin i następuje to po upływie określonego czasu. Niejednokrotnie ujawnienie informacji o tymczasowym aresztowaniu przedsiębiorcy następuje za pośrednictwem mediów, co stwarza ryzyko dodatkowych zakłóceń w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, jak również osłabienia lub utraty pozycji danego podmiotu gospodarczego na rynku. Wprowadzenie zaś proponowanej zmiany umożliwi minimalizację negatywnych skutków nieobecności osoby prowadzącej dane przedsiębiorstwo.

W przypadku przedsiębiorcy, jego wniosek jest konieczny ze względu na potrzebę ochrony interesów przedsiębiorstwa (w tym interesów finansowych), jak również z uwagi na konieczność ochrony dóbr osobistych oskarżonego. Złożenie wniosku gwarantuje, że o fakcie tymczasowego aresztowania zostanie zawiadomiona osoba właściwa do podejmowania działań, zgodnie z wolą przedsiębiorcy. Działania organu procesowego powinny bowiem uwzględniać interes oskarżonego i jego przedsiębiorstwa. Należy przy tym zauważyć, że w odniesieniu do omawianej problematyki nie jest możliwe wskazanie takiej osoby przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze lub sąd. Chodzi tutaj bowiem o osobę faktycznie zarządzającą przedsiębiorstwem. Zawiadomienie o tymczasowym aresztowaniu niewłaściwej osoby (choćby była nią np. osoba upoważniona do reprezentowania przedsiębiorstwa) mogłoby doprowadzić do negatywnych konsekwencji (również majątkowych) dla przedsiębiorcy lub podmiotu gospodarczego. W przypadku działania przez sąd z urzędu, konsekwencje te mogłyby obciążać Skarb Państwa.

Art. 1 pkt 3 projektu – zmiana art. 263 Kodeksu postępowania karnego

Proponowane rozwiązanie zmierza do wyeliminowania przesłanki w postaci „innych istotnych przeszkód, których usunięcie było niemożliwe” jako okoliczności uzasadniającej przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania w toku postępowania sądowego, ponad względnie ostateczny termin określony w art. 263 § 3 K.p.k. (2 lata).

Zmiana ta nawiązuje do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2006 r., sygn. akt SK 58/03, w którym Trybunał orzekł, że art. 263 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89,

poz. 555, z późn. zm.), w części obejmującej zwrot: „a także z powodu innych istotnych przeszkód, których usunięcie nie było możliwe” w zakresie, w jakim odnosi się do postępowania przygotowawczego, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wśród wymienionych w przepisie art. 263 § 4 K.p.k. przesłanek ostatnia: „a także z powodu innych istotnych przeszkód, których usunięcie było niemożliwe” ma szczególnie nieostry charakter, co utrudnia jej jednoznaczne odczytanie. W związku z tym nie można jej traktować jako swoistej klauzuli generalnej, mającej za zadanie uelastyczenie samego przepisu.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że przedmiotowy przepis konstytuuje wyjątkowy tryb przedłużania tymczasowego aresztowania, a ponadto przepis zezwala faktycznie na przedłużanie tymczasowego aresztowania na czas nieokreślony. Tymczasem uregulowania ustawowe, na podstawie których jest możliwe pozbawienie wolności, muszą spełniać najwyższe wymagania, w szczególności co do stopnia precyzji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zaskarżony przepis, ograniczając korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw, dokonuje tego w sposób na tyle nieprecyzyjny, a zarazem arbitralny i szeroki, że narusza samą istotę konstytucyjnie chronionej wolności.

Na podstawie powyższej argumentacji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przepis, w części objętej sentencją wyroku, jest niezgodny z wzorcem kontroli w postaci art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji.

O ile bowiem już na etapie postępowania sądowego stosujący (czy przedłużający) tymczasowe aresztowanie sąd obejmuje swoją wiedzą każdy aspekt toczącego się postępowania i tym samym jego realna odpowiedzialność za przebieg tego postępowania może być już i jest pełna, to sytuacja, w której sąd nie jest gospodarzem tej fazy postępowania, co wynika z istoty postępowania przygotowawczego, nasuwa obawy, że podejmowane decyzje następują w tym przypadku niejako „na wyrost”, przed uzyskaniem pełnego obrazu możliwego do zebrania materiału dowodowego – rodzić to może po stronie sądu daleko idącą ostrożność przed zakwestionowaniem stanowiska prowadzącego postępowanie przygotowawcze w obawie o dobro tego postępowania. Kryterium oceny konstytucyjności takiego przepisu z punktu widzenia jasności i precyzji musi być więc w odniesieniu do fazy postępowania przedsądowego zaostrzone.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny, orzekając w zakresie skargi, wskazał na niekonstytucyjność wspomnianej niedookreślonej przesłanki przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym, to jednak wskazany przez Trybunał wzorzec konstytucyjny odnieść trzeba także do instytucji tymczasowego aresztowania w postępowaniu sądowym.

Stąd też projektowana zmiana jest konieczna i uzasadniona.

Przyjęcie tej zmiany spowoduje, że stosowanie tymczasowego aresztowania będzie mogło zostać przedłużone w postępowaniu sądowym (na okres dłuższy niż 2 lata), podobnie jak w postępowaniu przygotowawczym (na okres dłuższy niż 12 miesięcy), wyłącznie w oparciu o ściśle określone przesłanki z art. 263 § 4 K.p.k., to jest, jeżeli konieczność taka powstanie w związku z:

- zawieszeniem postępowania karnego,
- czynnościami zmierzającymi do potwierdzenia tożsamości oskarżonego,
- wykonywaniem czynności dowodowych w sprawie o szczególnej zawichości lub poza granicami kraju,
- celowym przewlekaniem postępowania przez oskarżonego.

Tym samym, uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06, projekt eliminuje

przesłankę uzasadniającą przedłużenie czasu trwania tymczasowego aresztowania w postaci przedłużającej się obserwacji psychiatrycznej oskarżonego. W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że pozbawienie wolności dla celów toczącego się postępowania karnego nie może być dla oskarżonego dolegliwością samą w sobie, a jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo, porządek publiczny czy wolności i prawa innych osób.

W związku z tym należy również uznać, że sprzeczna ze standardami konstytucyjnymi jest także przesłanka przedłużenia tymczasowego aresztowania oskarżonego z powodu przedłużającego się opracowywania opinii przez biegłego.

Z tego względu projekt eliminuje z treści art. 263 § 4 K.p.k. również i tę przesłankę. Termin opracowania opinii przez biegłego ustalony z organem procesowym przed podjęciem się opiniowania powinien być bezwzględnie przestrzegany, a przekroczenie takiego terminu przez biegłego – niezależnie od jego specjalności – nie może wywoływać negatywnych skutków procesowych dla oskarżonego.

Zmiana w art. 263 § 5 K.p.k. jest konsekwencją uchylecia § 4a w art. 263 K.p.k.

W art. 2-4 są zawarte niezbędne przepisy przejściowe.

W art. 5 określono termin wejścia w życie projektowanych zmian.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Cel wprowadzenia ustawy

Celem projektowanej ustawy jest doprecyzowanie przesłanek uzasadniających przedłużenie stosowania instytucji tymczasowego aresztowania oraz rozszerzenie gwarancji procesowych osób zatrzymanych, co jest uzasadnione koniecznością wzmocnienia ochrony wolności obywateli. Jednocześnie projekt wprowadza regulację, zmierzającą do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku tymczasowego aresztowania przedsiębiorcy.

2. Podmioty, na które będzie oddziaływała ustawa

Projekt ustawy oddziałuje na nieoznaczony krąg podmiotów, w tym także na przedsiębiorców i przedsiębiorstwa. Z rozwiązań przewidzianych w projekcie mogą korzystać wszystkie podmioty, które mają występować w postępowaniu karnym w charakterze strony. Projekt będzie miał przede wszystkim znaczenie dla funkcjonowania sądów, prokuratury oraz Policji.

Wejście w życie projektowanych zmian nie wpłynie negatywnie na bezpieczeństwo publiczne, natomiast przyczyni się do zwiększenia sprawności działania organów ścigania z uwagi na precyzyjne określenie przesłanek warunkujących przedłużanie czasu trwania tymczasowego aresztowania. Proponowane regulacje przyczynią się również do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku tymczasowego aresztowania przedsiębiorcy. W związku z tym przewiduje się także zmniejszenie liczby indywidualnych skarg kierowanych przez obywateli polskich do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

3. Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego wraz z uzasadnieniem został przesłany do konsultacji społecznych. Adresatami byli: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych, Prezes Naczelnej

Rady Adwokackiej, Stowarzyszenie Amnesty International oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Krajowa Rada Sądownictwa oraz Naczelna Rada Adwokacka zaopiniowały projekt pozytywnie. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na konieczność rozszerzenia opisu celu projektowanej nowelizacji, bowiem zakres dokonywanych zmian wykracza poza „doprecyzowanie przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania”. Uwaga ta została uwzględniona. Pozostałe podmioty nie wniosły uwag.

4. Wpływ projektu na sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz sytuację i rozwój regionalny

Projektowana ustawa nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Proponowane regulacje mogą natomiast przyczynić się do zminimalizowania negatywnych skutków tymczasowego aresztowania przedsiębiorcy dla prawidłowego funkcjonowania jego firmy. Właściwe zarządzanie przedsiębiorstwem podczas nieobecności przedsiębiorcy może zapobiec upadłości przedsiębiorstwa, a tym samym ochronić miejsca pracy.

Wprowadzenie projektowanych zmian spowoduje, że przedsiębiorstwa nie będą mniej konkurencyjne na rynku z powodu tymczasowego aresztowania przedsiębiorcy.

Projektowana ustawa będzie miała więc pośrednio pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny.

5. Zainteresowanie pracami nad projektem ustawy

Projekt niniejszej ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania tego projektu do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

Nie zostały wniesione zgłoszenia zainteresowania tym projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

6. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.