

KAZIMIERZ ZGRYZEK
Uniwersytet Śląski

Inflacja normatywna w prawie karnym – rzeczywistość czy złudzenie?*

Abstract: The author discusses the problem of excessive normative production in Polish legal system on the example of the changes implemented by amending the Code of Criminal Procedure. The article presents the changes implemented in the particular codes of criminal proceedings, starting with the first code of the independent Poland, the Code of 1928, followed by the amendments to that code, which remained in effect until December 31, 1969, as well as modified normative solutions remaining in effect prior to the change of the political and economic system, and concluding with the Code of Criminal Procedure which came into force on September 1, 1998. Such comparative study of the activity of the Polish Parliament between 1928 and 2017 reveals a severe excessive normative production with regard to criminal law in the recent years. The author argues that any normative changes to code regulations should be implemented only once the regulations subject to change have been tested in practice and have undergone an in-depth discussion in all groups that use the modified norms. As a positive example, the author enumerates the efforts of the Codification Commission of the Criminal Law, which resulted in the amendment of September, 2013, and compares it with the procedure of amending the Code of Criminal Procedure in March, 2016.

Key words: criminal law, amendments

1.

„Twórczość” legislacyjna w ostatnich latach nabiera tempa wręcz niespotykanego. Liczba wydawanych przez polski parlament ustaw czy aktów prawnych niższego rzędu (aktów prawnych wykonawczych do tych ustaw) rośnie lawinowo, bowiem, jak należy sądzić, w przekonaniu rzą-

* Artykuł jest skróconą wersją wystąpienia podczas konferencji zorganizowanej w dniu 6 maja 2016 r. przez Wyższą Szkołę Finansów i Prawa w Bielsku-Białej.

dzących żadna sfera życia społecznego w Polsce nie może pozostać poza kontrolą, a tym samym poza regulacją prawną. Niestety nie idzie z tym w parze jakość norm, na co ma wpływ nie tylko ograniczona lub wręcz niekiedy, jak ostatnio, wyłączona możliwość dyskusji nad projektami tych aktów prawnych, ale także częste naruszanie procedury legislacyjnej. Tu wskazać należy nie tylko na obecnie już właściwie wyłączonej kontroli konstytucyjną, która powinna być sprawowana przez fasadowy już dziś Trybunał Konstytucyjny, ale także na przejście inicjatywy legislacyjnej przez grupy posłów partii posiadającej większość w parlamencie, co pozwala na pominięcie niektórych etapów postępowania ustawodawczego oraz – niestety – ma wpływ na jakość tworzonych norm. Zauważmy, że przejście inicjatywy ustawodawczej przez grupy posłów w miejsce inicjatywy rządowej nie jest wymysłem ostatnich kilkunastu miesięcy.

Na tym tle musi pojawić się postawione w tytule pytanie o to, czy mamy już obecnie do czynienia ze zjawiskiem inflacji normatywnej, czy też należy przyjąć, że parlament dysponuje w zakresie tworzenia prawa pełną niezależnością, a tym samym może tworzyć prawo zawsze wtedy, gdy uznaje to za potrzebne, choć nie zawsze wtedy, gdy jest to konieczne.

Poniższe rozważania dotyczą jedynie prawa karnego, a ściślej – prawa karnego procesowego. Nie oznacza to jednak, że „nadprodukcja” normatywna jest cechą wyłącznie tej gałęzi prawa, choć niewątpliwie tutaj ma to niebagatelne znaczenie. Biorąc bowiem pod uwagę znaczenie norm prawa karnego dla budowy modelu kierowania państwem, te właśnie przepisy znajdują się w polu szczególnego zainteresowania tych, którzy są uprawnieni do tworzenia prawa.

2.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy mamy już do czynienia z tytułową inflacją w zakresie przepisów prawa karnego, czy też nie, musi być poprzedzone ustaleniem warunków, jakie norma prawna, w tym zwłaszcza tak nośna politycznie i społecznie jak norma prawa karnego, musi spełnić, by mogła lub powinna być modyfikowana. Normy prawa karnego mają bowiem niestety jedną cechę, którą z reguły nie charakteryzują się normy innych gałęzi prawa. Z jednej otóż strony mają, jak już wspomniano, bardzo silny ładunek polityczny – nic bowiem tak mocno nie zjednuje polityków ze swoimi wyborcami jak tezy, że prawo należy zmienić, bo jest zbyt łagodne, a najlepiej, jeśli byłaby przywrócona kara śmierci. Z drugiej zaś strony – o ile parlamentarzyści z reguły nie są obdarzeni szczególną dbałością o to, by posiłkować wiedzę o tym, co stanowi przedmiot obrad danej sesji parlamentu lub posiedzenia komisji sejmowej czy senackiej, o tyle każdy

z nich posiada w swoim mniemaniu gruntowną wiedzę o tym, jak wykorzystać normy prawa karnego, materialnego i procesowego do zwalczania rzeczywistej, a niekiedy także wyimaginowanej przestępczości. Autor niniejszego artykułu miał okazję kilkakrotnie uczestniczyć w dyskusjach na forum komisji sejmowej nad projektem zmian przepisów prawa karnego, podczas której bywało, że na czoło wysuwała się taka oto teza: skoro parlamentarzysta ma taki pomysł, to należy go zrealizować, bowiem takie jest oczekiwanie społeczne wyrażane przez tych, których w sejmie lub senacie reprezentuje. To pierwsza, wstępna uwaga.

3.

Druga sprowadzałyby się do twierdzenia, że nic tak nie szkodzi wymiarowi sprawiedliwości jak zbyt częste ingerencje w normy prawne stosowane przez organy tego wymiaru¹. Teza ta nie powinna budzić wątpliwości. Nie powinno chyba także budzić wątpliwości twierdzenie, że zdecydowanie bardziej „zabójcze” dla wymiaru sprawiedliwości są modyfikacje procedury niż zmiany w zakresie prawa materialnego. Wszak dostosowanie dopiero co przyjętych norm procesowych do już wszczętych postępowań prowadzić musi, i prowadzi, do wielu pomyłek sądowych, spowodowanych koniecznością stosowania w praktyce (także przecież w ramach tej samej wokandy) kilku różnych, czasem sprzecznych rozwiązań normatywnych.

W obecnym stanie prawnym na jednej wokandzie – by sięgnąć po najbliższy przykład – spotkać się mogą postępowania prowadzone według trzech różnych porządków prawnych – jedna sprawa może być prowadzona według stanu prawnego obowiązującego do dnia 1 lipca 2015 r., druga będzie korzystała z reżimu określonego nowelą wrześniową, która weszła w życie 1 lipca 2015 r., trzecia zaś będzie musiała być prowadzona według reguł określonych nowelą marcową, tj. tą, która zmieniła bieg procesu karnego od dnia 15 kwietnia 2016 r. Jeśli wskazać tu na sprzeczność tej ostatniej ze stanem określonym nowelą wrześniową, a nadto, jeśli uświadomić sobie, że nowela marcowa stanowi jedynie w części powrót do stanu sprzed 1 lipca 2015 r., to dopełni to obraz katastrofy, jaka może czekać polskie sądownictwo w najbliższym czasie².

¹ Na związek pomiędzy zbyt częstymi zmianami w zakresie norm prawnych a „psuciem” prawa zwrócili już wcześniej uwagę P. Hofmański i K. Zgryzek – zob.: P. HOFMAŃSKI, K. ZGRYZEK: *O nowelizowaniu Kodeksu postępowania karnego*. MoP 2007, nr 2, s. 89.

² Jeśli jeszcze do tego dodać rozbięcie Trybunału Konstytucyjnego, naturalnego dotychczas „strażnika” konstytucyjności norm prawnych tworzonych przez parlament, powstanie obraz chaosu i – najprawdopodobniej – klęski.

4.

W dniu 1 lipca 2015 r. do polskiego porządku prawnego wprowadzona została całkowicie nowa procedura karna. Nie był to co prawda nowy kodeks postępowania karnego, bowiem była to „tylko” nowelizacja, a nie kodyfikacja, a więc zastąpienie jednego kodeksu nowym. Wydaje się jednak, że wobec skali tych zmian, wprowadzonych nowelami do Kodeksu postępowania karnego z września 2013 r. i z lutego 2015 r., można bez obawy o przesadę przyjąć, że zmianie uległ właściwie model procesu karnego³.

Ta bardzo obszerna i głęboko modyfikująca polski proces karny nowela wrześniowa (jej sens najlepiej chyba oddaje słowo „rekodyfikacja”) miała, gdyby zdążyła się utrwalić w praktyce, szanse na to, by w końcu proces karny mógł „oderwać się” od zaszłości poprzedniego ustroju i odpowiadać tym zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym, które sytuować miały polską procedurę karną wśród nowoczesnych i skutecznych procedur europejskich, dla których podstawowe znaczenie ma potrzeba zabezpieczenia bezstronności sądu rozpoznającego sprawy karne, jak również – a może przede wszystkim – podmiotowość oskarżonego i pozostałych stron procesu. Niestety – choć tego, biorąc pod uwagę wcześniejsze zdarzenia na sali Sejmu RP, należało się spodziewać – ta określana już jako wrześniowa nowelizacja została nie tylko cofnięta, ale także odwrócona, bez baczenia na to, co stanie się z polskim wymiarem sprawiedliwości poddanym takim zawirowaniom.

Dodać tu jeszcze należy, że po tej „rekodyfikacji” przyszła kolej na kontrreformę, cofającą polski proces karny nie tylko do miejsca, w którym się znajdował przed dniem 1 lipca 2015 r., ale jeszcze dalej, co musi łączyć się niewątpliwie ze zmianami mentalnymi podmiotów stosujących normy prawa karnego procesowego. Tu wystarczy wskazać na zawirowania, jakie dotknęły przepis art. 167 k.p.k. Obecnie, tak jak przed 1 lipca 2015 r., przepis ten zawiera lakoniczną normę o brzmieniu: dowody przeprowadza się na wniosek stron lub z urzędu. Pozornie więc nic się nie zmieniło. Ale jeśli pamiętać o tym, że zgodnie z reformą wrześniową z 2013 r. sąd przeprowadzał dowody wyłącznie wtedy, gdy zachodził wyjątkowy wypadek, usprawiedliwiony szczególnymi okolicznościami, a nadto, jeśli uświadomo-

³ Przy okazji warto wyrazić nadzieję, iż być może kiedyś w polskim porządku prawnym pojawi się reguła nakazująca traktować normy kodeksowe jako zwarty zbiór, który przez parlament może być albo odrzucony w całości, albo w całości przyjęty, tj. by w toku prac parlamentarnych posłowie i senatorowie nie mogli wprowadzać swoich własnych, często pozbawionych racji i podstawowej wiedzy pomysłów, licząc na poklask wyborców i powodując w efekcie, że normy kodeksowe staną się niespójne i często wewnętrznie sprzeczne.

nić sobie fakt, iż kolejny projekt zmian Kodeksu postępowania karnego w zakresie wspomnianego tu przepisu art. 167 jeszcze silniej ograniczał swobodę sądu w zakresie wprowadzania do podstawy dowodowej rozstrzygnięcia z urzędu jedynie opinię biegłego oraz kartę karną oskarżonego, jasno pokaże to stan, który mógł mieć miejsce, gdyby nie odwrót z drogi kontradiktoryjności do modelu inkwizycyjno-kontradiktoryjnego⁴. Te zawirowania, tak głębokie z punktu widzenia nie tylko organu wymiaru sprawiedliwości, jakim jest sąd, ale także z punktu widzenia roli, jaką mają do spełnienia w postępowaniu przed sądem oskarżyciel publiczny i obrońca, nie mogą nie pozostać bez wpływu na jakość orzecznictwa.

Należy tu wskazać, że zmiany wprowadzone do Kodeksu postępowania karnego nowelą z marca 2016 r., ich forma, głębokość i relacje do wcześniej, choć dopiero co, wprowadzonych zmian nie mają precedensu w dotychczasowej działalności legislacyjnej, przynajmniej w zakresie procedury karnej. Będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części tekstu, ale nie można aprobeować wprowadzania zmian do Kodeksu postępowania karnego bez uprzedniego zbadania efektów tych modyfikacji oraz bez przeanalizowania, w porozumieniu ze środowiskami zajmującymi się zawodowo stosowaniem lub wykładnią prawa procesowego (sędziami, prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi, naukowcami), skutków implementacji nowych norm do rozwiązań już istniejących. Będziemy bowiem w tym wypadku mieli do czynienia nie z poprawianiem, lecz z „psuciem” prawa, w dodatku realizowanym w imię doraźnych potrzeb o charakterze politycznym.

5.

Słowo „inflacja” ma niewątpliwie konotacje ekonomiczne i z pewnością wydźwięk pejoratywny, tak na polu ekonomicznym, jak i normatywnym. Nie miejsce tu na wyjaśnianie znaczenia tego pojęcia w ekonomii, tu wystarczy wspomnieć, iż w prawie należałoby łączyć je ze stwierdzeniem zbyt często wprowadzanych w życie modyfikacji obowiązujących przepisów, a nadto – ze zjawiskiem „nadprodukcji normatywnej”, nadprodukcji przejawiającej się nie tylko nieuzasadnionym zwiększeniem

⁴ Nie kryli tego autorzy projektu ustawy o zmianie Kodeksu postępowania karnego (Druk Sejmowy nr 207), w którego uzasadnieniu czytamy, iż reforma wrześniowa „**nadmiernie** faworyzuje zasadę kontradiktoryjności w stosunku do zasady prawdy materialnej, marginalizując aktywną rolę sądu”, zaś projektodawca uznał za stosowne **przywrócić kontradiktoryjno-inkwizycyjny model postępowania jurysdykcyjnego**, i dodają, że „rolę zasady inkwizycyjności w toku postępowania dowodowego podkreśla [...] kluczowa zmiana odnosząca się do inicjatywy dowodowej” [wyróżnienie własne autora].

liczby powstających norm prawnych, ale także – najczęściej – istotnym obniżeniem ich jakości. Odnotować trzeba jednak, że nie zawsze ta wskazana tu „nadprodukcja” przynieść musi negatywne skutki. Niekiedy bowiem może być tak, że mimo znacznej liczby wprowadzanych nowelami do poszczególnych aktów prawnych zmian, nie powoduje to w efekcie pogorszenia jakości modyfikowanego aktu prawnego, a wręcz przeciwnie – w wyniku zmian może nastąpić usunięcie wadliwości obowiązujących przepisów. Jeśliby więc na wprowadzane do określonego aktu prawnego zmiany spojrzeć przez ten pryzmat, to może się w efekcie okazać, że nie mamy do czynienia z inflacją, lecz z koniecznymi, „wymuszonymi” niedoskonałościami obowiązujących przepisów zmianami. Musi jednak być spełniony jeden warunek, a mianowicie, że zmiany są wprowadzane dlatego, że dotychczasowa norma nie sprawdziła się w praktyce; bez spełnienia tego warunku zmiany w zakresie norm prawnych mają charakter dowolny i stanowią „psucie” prawa, a nie jego naprawianie.

6.

Spójrzmy na problem inflacji normatywnej przez pryzmat ilości zmian, by później podjąć próbę oceny ich zasadności. Na początek warto zauważyć, że nie dysponujemy jakimś wzorcem, którego wykorzystanie pozwoliłoby na określenie jakiejś mitycznej granicy, której przekroczenie uzasadniałoby przyjęcie, że liczba zmian jest nadmierna i że sam ten fakt spowodować może i powoduje perturbacje w zakresie stosowania norm prawnych. Z pewnością nie będzie tu chodziło o jakąś konkretną liczbę, bowiem niewątpliwie, jeśli norma jest zła, to należy ją zmienić. Pytanie tylko, jak stwierdzić, że norma jest wadliwa, że wymaga zmiany. Pytanie także, kto i na podstawie jakich kryteriów może stwierdzić, że norma jest wadliwa. Rzecz oczywista, że skoro normy tworzy parlament, to do jego kompetencji należy stwierdzanie potrzeby ich wydania. I tu się zaczynają problemy, bowiem parlament, posiadając pełnię władzy ustawodawczej, właściwie nie musi tłumaczyć i najczęściej, niestety, nie tłumaczy, dlaczego dany przepis winien być zmieniony. Tu wystarczy spojrzeć na – czasem niezwykle lakoniczne – uzasadnienia przedstawianych parlamentowi projektów, by dojść do wniosku, że często to nie potrzeba uczynienia prawa lepszym⁵ decyduje o jego zmianie, lecz potrzeba wykorzystania tego prawa dla bliższych lub dalszych celów politycznych grupy rządzącej, co szczególnie widać właśnie dziś na gruncie prawa karnego, tak materialnego, jak i procesowego.

⁵ Cenne uwagi w tej kwestii zob. R. SOBAŃSKI: *Prawnicy wobec prawa (o konsekwentnej i kreatywnej roli prawników)*. Pal. 2006, nr 11–12, s. 11.

7.

W czasach po II wojnie światowej obowiązywały w Polsce trzy kodeksy postępowania karnego: z 1928 r., który w zasadniczym kształcie przetrwał do 31 grudnia 1969 r., z 1969 r. i wreszcie ten z 1997 r., który wszedł w życie 1 września 1998 r.

Kodeks postępowania karnego z 1969 r. uchwalony został 19 kwietnia 1969 r. i poprzedzony został, jak na owe czasy, stosunkowo długą dyskusją. Kodeks ten obowiązywał przez prawie 30 lat (od 1 stycznia 1970 r. do 31 sierpnia 1998 r.), ale pierwsza nowelizacja jego przepisów pojawiła się dopiero w 1982 r., a więc po ponad 10 latach obowiązywania. Łącznie Kodeks postępowania karnego z 1969 r. nowelizowany był 30-krotnie. To prawda, że te 30 nowel przyjętych zostało w okresie 15 lat jego obowiązywania, ale prawdą jest i to, że kodeks ten „dojrzwał” do zmian przez pierwszych 10 lat, a w tym czasie pojawiło się setki publikacji, glos, orzeczeń sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, a w końcu również Trybunału Konstytucyjnego, analizujących prawidłowość rozwiązań normatywnych i, w przypadku pojawienia się takiej potrzeby, stanowiących bodziec do zmian poszczególnych przepisów. Generalnie rzecz biorąc, nie były to zmiany pochopne, „wrzucane” do tekstu kodeksu bez rozwagi, dyskusji i potrzeby⁶, co nie oznacza, rzecz prosta, że wszystkie zmiany miały charakter modyfikacji mających na celu poprawę istniejącego stanu rzeczy i ułatwiającego postępowanie karne.

Niektóre z nowel wprowadzanych do Kodeksu postępowania karnego miały charakter „kosmetyczny”, inne – dość fundamentalny. Nie mieliśmy chyba jednak do czynienia z „nadprodukcją”, taką, z jaką spotykamy się dzisiaj w związku ze zmianami wprowadzanymi do kodeksu aktualnie obowiązującego. Wspomniano już, że pierwsze zmiany wprowadzono do niego dopiero w 1982 r., co niewątpliwie wskazywać może na to, że kodeks w jego pierwotnym kształcie okrzepł i – na ile pozwalały na to ówczesne warunki ustrojowe – pozwalał na sprawne i (chyba) sprawiedliwe rozsądzanie spraw karnych. Po przytoczonej tu dacie pierwszej zmiany kolejne miały miejsce już nieco częściej, choć nie tak często jak zmiany wprowadzane do jego następcy. I tak w 1983 r. przyjęte zostały dwie zmiany do Kodeksu postępowania karnego z 1969 r., w 1985 r. ponownie dwie, a w 1987 r. ponownie tylko jedna. Podobnie tylko jedna nowela datowana była na 1988 r., choć już później pojawiły się trzy z 1989 r. i cztery z 1990 r. W 1991 r. kodeks znowelizowano dwukrotnie, w 1992 r.

⁶ Niekiedy „potrzeba” ta była sztucznie wywoływana, jak miało to miejsce z ustawą epizodyczną z 1985 r., której rozwiązania wprowadzono w późniejszym czasie na stałe do Kodeksu postępowania karnego.

jeden raz, a w 1994 r. także dwukrotnie. Nieco „bogatszy” w zmiany był rok 1995, w którym przyjęto cztery nowele, w 1996 r. odnotować należy dwie, a w 1997 r. najwięcej, bo aż pięć modyfikacji⁷.

W ostatnich latach obowiązywania Kodeksu postępowania karnego działała już przy Ministrze Sprawiedliwości komisja, która przygotowała i przedstawiła do szerokiej dyskusji projekt nowego kodeksu, przyjętego (wraz z Kodeksem karnym oraz ustawami wprowadzającymi) 6 czerwca 1997 r. Odnotujmy, zachowując rzecz jasna odpowiednie proporcje, że także Kodeks postępowania karnego z 1969 r. przyjęty został po uprzednim powołaniu komisji ministerialnej, która po przygotowaniu jego projektu poddała go dyskusji.

8.

Przyjęcie kodeksu z 1997 r. również zostało poprzedzone powołaniem przy Ministrze Sprawiedliwości komisji, która po opracowaniu projektu poddała go publicznej dyskusji. Inną niż dotychczas formę przyjęły prace nad określoną wcześniej jako „rekodyfikacja” ustawą o zmianie Kodeksu postępowania karnego, przyjętą we wrześniu 2013 r. W tym wypadku powołana przez Ministra Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego rozpoczęła prace od opracowania dokumentu programowego, określającego założenia reformy. Na jego podstawie przygotowanych zostało kilkanaście ekspertyz/opinii, które stały się kanwą do dyskusji na czterech konferencjach organizowanych pod auspicjami Ministra Sprawiedliwości, po nich zaś opracowano szczegółowy projekt poddany powszechnej dyskusji. W niezwykle obszernej debacie⁸ zgłoszonych zostało bardzo wiele, niekiedy także wzajemnie sprzecznych, postulatów, każdy z nich jednak – jak zapewniono w uzasadnieniu projektu⁹ – był przez Komisję analizowany. Najważniejsze, że w dyskusji tej wzięli udział w znacznym odsetku praktycy, co niewątpliwie sprzyjać musiało dobrej

⁷ Dla porządku przypomnieć tu należy wyjątkowy i niestety już chyba zapomniany projekt przygotowany nie przez zespół, jak to dotychczas bywało, lecz przez pojedynczą osobę. Mianowicie taki autorski projekt, datowany na okres pierwszej „Solidarności”, a więc na przełom 1980/1981 r., wyszedł spod pióra prof. A. Kaftala. Wiele jego rozwiązań miało z pewnością charakter kontrowersyjny, jednak cechą tego projektu była jego spójność. Być może taki właśnie sposób opracowywania projektów tekstów kodeksów mogłby uchronić od demolujących niekiedy samą koncepcję pomysłów, najczęściej usprawiedliwionych potrzebami politycznymi.

⁸ Szeroko dyskusja i głębokie konsultacje omówione zostały przez P. Hofmańskiego – zob.: P. HOFMAŃSKI: *Wielka reforma Kodeksu postępowania karnego 2013. Zagadnienia modelowe*. „Forum Prawnicze” 2013, nr 4, s. 9.

⁹ Zob. Druk Sejmowy nr 870.

implementacji norm przyszłego kodeksu. Już sam tylko ten fakt wskazuje, że sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni mieli okazję zapoznać się z kształtem reformy, na który mieli istotny wpływ, ale także posiadali możliwość skonfrontowania normatywnych ujęć poszczególnych instytucji prawa karnego procesowego z ich kształtem praktycznym. Taki tryb przyjęcia zmian w procedurze karnej był bez wątpienia ewenementem, który dotychczas nie miał sobie równego.

Na tym nie zakończyła się nauka nowych przepisów przez tych, którzy w praktyce będą je stosowali. Bowiernie po przyjęciu we wrześniu 2013 r. ustawy zmieniającej ustawę Kodeks postępowania karnego pod auspicjami Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury przeprowadzonych zostało wiele szkoleń adresowanych do prokuratorów i sędziów¹⁰, które miały ich zapoznać nie tylko z nowymi rozwiązaniami, ale także przekonać – nie bez trudności dla szkoleńców – do ich zaakceptowania, zwłaszcza że część środowiska prokuratorsko-sędziowskiego nadal sceptycznie odnosiła się do konieczności zmian dotychczasowych nawyków i przyzwyczajzeń.

Zanim to jednak nastąpiło, a powtórzmy, że nie miało precedensu w dotychczasowej praktyce legislacyjnej, regulacja zamieszczona w Kodeksie postępowania karnego z 1997 r. zmieniona została wieloma nowelami.

Jak już wspomniano, Kodeks postępowania karnego z 1969 r. znowelizowany został po raz pierwszy po 10 latach jego obowiązywania, zaś łącznie miało to miejsce 30-krotnie. Jego następcą po raz pierwszy zmodyfikowany został już przed upływem 2 lat jego obowiązywania, zaś do dnia dzisiejszego ilość zmian sięgnęła astronomicznej liczby 120! Nowele prześcigały same siebie, do tego stopnia, że zdarzały się sytuacje, gdy dwie nowele do Kodeksu postępowania karnego opublikowane w tym samym Dzienniku Ustaw przyjęte zostały na tym samym posiedzeniu sejmku.

Wspomniano także już wcześniej o dwóch nowelach wprowadzających modyfikacje norm kodeksowych – wrześniowej z 2013 r. oraz lutowej z 2015 r. – które jednocześnie weszły w życie z dniem 1 lipca 2015 r. Nowele te swoją obszernością i treścią nie miały sobie równych w dotychczasowym normodawstwie. Ich znaczenia nie sposób przecenić – budowały właściwie zupełnie nowy model postępowania karnego, którego zasadniczą cechą była kontrydiktoryjność postępowania jurysdykcyjnego. Tak obszernych nowelizacji z punktu widzenia liczby modyfikowanych przepisów kodeksów karnych dotychczas w polskim ustawodawstwie nie było, co nie oznacza, że po raz pierwszy tak duże nowele modyfikowały stan wytyczony tekstem obowiązującym od 1 września 1998 r. We wska-

¹⁰ Szkolenia takie przeprowadzane były także z inicjatywy samorządów: adwokackiego i radcowskiego, choć niestety na zdecydowanie mniejszą skalę niż te, które dotyczyły sędziów i prokuratorów.

zanej wyżej liczbie 120 nowel Kodeksu postępowania karnego mieści się prawie 30 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które wszak, gdy stwierdzają niekonstytucyjność badanego przepisu (choć nie wszystkie orzeczenia tego organu tę zgodność kwestionowały), dowodzą miernej jakości tworzonego prawa. Spod tych licznych zmian wprowadzanych do kodeksu wyłania się katastrofalny obraz polskiej procedury karnej.

Jeśli dodać do tego zamiary całkowitego zdemolowania polskiego sądownictwa drogą pozbawienia go niezależności i niezawisłości (wyraźnie dowodzi tego projekt zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa), jawi się obraz katastrofy normatywnej, której skala nie miała dotąd sobie równej¹¹ w polskim normodawstwie.

Pierwsza zmiana w zakresie procedury karnej wprowadzona została do Kodeksu postępowania karnego już w pierwszym roku jego obowiązywania¹². W latach 2000–2004 przepisy Kodeksu postępowania karnego zmienione zostały 15 nowelami, co daje rocznie relatywnie niską średnią 3 nowel. Lawina ruszyła w 2005 r. Do 2007 r. rządzący wprowadzili aż 27 nowel, co daje porażającą średnią 9 nowel w ciągu roku. Niestety późniejsza koalicja rządowa nie pozostawała w tyle za tymi „osiągnięciami”, bowiem od 2008 r. do ostatniej noweli datowanej na 2016 r. kodeks znowelizowany został prawie 70-krotnie, co daje podobną do poprzedniej średnią, wynoszącą ok. 8 nowel rocznie (w 2009 r. uchwalonych zostało aż 9 ustaw zmieniających Kodeks postępowania karnego). Jeśli dodać do tego fakt, iż zdarzały się nowele przyjmowane odrębnymi ustawami na tym samym posiedzeniu Sejmu RP, jeśli uwzględnić także i to, że niektóre przepisy były od dnia wejścia ich w życie nowelizowane wielokrotnie (tu, tylko jego przykład, można wskazać na przepis art. 309, który pierwszy raz znowelizowany został już w lipcu 2000 r., a do dnia dzisiejszego zmieniono go 10-krotnie), uzyskamy obraz chaosu, który w tej sytuacji musi dotknąć wymiar sprawiedliwości, obraz, który porównać chyba można tylko z operacją na żywym organizmie, która co prawda zakończyła się sukcesem, jednak pacjent zmarł.

¹¹ Obszerność i liczba zmian nie jest, niestety, wyłączną domeną prawa karnego. Jednak zmiany np. w prawie cywilnym czy finansowym, choć ich liczba jest podobnie zatrważająca, musimy tutaj pominąć.

¹² Warto tu zauważyć, jak bardzo symptomatyczna byłaby (gdyby zgłaszane postulaty zostały uwzględnione) pierwsza nowela odnosząca się do tego kodeksu. Otóż już po przyjęciu ustawą nowego Kodeksu postępowania karnego i jeszcze przed jego wejściem w życie pojawiły się głosy, iż należy przesunąć datę jego wejścia w życie z 1 września 1998 r. na 1 stycznia 1999 r., co uzasadniano koniecznością lepszego przygotowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości do stosowania nowych norm. Istotnie, im lepiej są przygotowane do wdrażania reformy osoby, które mają ją stosować, tym mniej w tym zakresie omyłek, jednak przeważyła teza, że otworzyłyby to drogę do dalszych zmian, jeszcze przed datą wejścia w życie kodeksu.

W takich warunkach żaden sąd nie będzie pracował dobrze, w dodatku wówczas, gdy tę opieszałość i błędy zarzucają mu ci, którzy ten chaos wywołali.

Niestety nie tylko liczba nowel przesądzać musi taką ocenę; wpływa na nią także ich zakres. W ciągu niecałych 20 lat obowiązywania Kodeks postępowania karnego z 1997 r. poprawiany był przez pięć tzw. dużych nowel, które siłą rzeczy należałoby potraktować jako wiele nowel w jednej. Niektóre z nich wprowadzały zmiany do modelu procedury karnej. Takie zadania miała spełnić – niestety, czas przeszły jest tu w pełni uzasadniony – nowela wrześniowa z 2013 r., częściowo zmodyfikowana przez nowelę lutową z 2015 r. Nowela wrześniowa miała spowodować, że proces karny nabrałby w końcu w jej wyniku kształtu sporu kontradyktoryjnego, w którym sąd pełniłby wreszcie funkcję bezstronnego organu rozstrzygającego; takie jego usytuowanie spełniałoby wreszcie wymagania, jakie procesowi karnemu stawia nie tylko norma konstytucyjna (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ale także norma konwencyjna (art. 6 ust. 1 EKPC).

Niektóre z wprowadzonych do kodeksu zmian miały charakter przypadkowy, były „wrzucane” przez posłów w toku dyskusji w komisji sejmowej *ad hoc*, bez głębszej analizy skutków takiej zmiany, a niekiedy także bez opinii lub wbrew opinii specjalistów z zakresu procedury karnej – praktyków i przedstawicieli nauki. Takie zmiany czyniły i czynią największe spustoszenie w materii normatywnej, a najlepszym ich przykładem są skutki noweli marcowej z 2016 roku. Były też i takie nowele, które powstawały jako efekt „targu” pomiędzy dwoma silnymi ośrodkami władzy politycznej, w myśl reguły „coś za coś” (tak odbywała się dyskusja nad projektem „dużej noweli” pochodzącej z 2003 r.). Wielokrotnie też naruszane były reguły poprawnej legislacji, kiedy to inicjatywę rządową uzupełniali i modyfikowali własnymi pomysłami sami posłowie, nie bacząc na to, że to nie z ich inicjatywy jest modyfikowany określony przepis. Nie trzeba przekonywać, że naruszało to wewnętrzną spójność norm kodeksowych, ale także narażało na ataki krytyki skierowanej na tych, którzy w tym wszystkim najmniej „zawiniли” – prokuratorów i sędziów, którzy takie, często wadliwe, normy musieli stosować.

Czynione przy okazji poszczególnych nowel analizy wskazywały czasami jednak także na potrzebę gruntownego przemodelowania systemu prawa karnego procesowego, tak by można go było dopasować nie tylko do systemów procesowych państw demokratycznych, ale także po to, by pozwolił on na sprawne i skuteczne zwalczanie przestępczości, zwłaszcza tej zorganizowanej, tj. by nie tracić sił i środków tam, gdzie nie jest to do końca konieczne.

9.

Wspomniano wcześniej, że na twórczość legislacyjną spoglądać można nie tylko przez pryzmat liczby wprowadzanych zmian, ale także przez pryzmat ich jakości. Można chyba bowiem przyjąć, bez obawy popełnienia błędu, że nie wszystkie wskazane wyżej globalnie modyfikacje stanu prawnego w zakresie prawa karnego procesowego były nietrafione i niewątpliwie nie wszystkie one psuły jedynie dobry wizerunek polskiej procedury karnej. Tak z całą pewnością nie było, a istotna część wprowadzanych do Kodeksu postępowania karnego zmian to modyfikacje mające u swego podłoża uprzednią analizę praktyki, funkcjonowania poprawianego przepisu w orzecznictwie, szczegółową analizę doktrynalną obowiązujących rozwiązań normatywnych.

Wspomniano już także o tym, że taką właśnie analizą poprzedzona została wymieniona wcześniej tzw. nowela wrześniowa, która wraz z nowelą lutową z 2015 r. weszła w życie 1 lipca 2015 r. Prace nad nią trwały prawie 4 lata, licząc od powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, a kończąc na przyjęciu projektu przez Sejm RP. Założenia reformy prawa karnego procesowego stały się kanwą przygotowanych przez specjalistów – przedstawicieli doktryny i praktyki – ekspertyz, stanowiących przedmiot dyskusji podczas trzech konferencji zorganizowanych pod auspicjami ówczesnego Ministra Sprawiedliwości w 2010 r. Referaty i dyskusja wywołana przedstawionymi w nich tezami stały się z kolei podstawą dalszych działań Komisji, a zwłaszcza szerokiej dyskusji środowiskowej praktyków i teoretyków prawa karnego, w toku której zgłoszonych zostało wiele, także krytycznych, uwag, zaś ich efektem było powstanie spójnej i kompleksowo przemyślanej całości, której częściowe wprowadzenie w życie nie obyło się bez istotnych strat w zakresie spójności i wewnętrznej niesprzeczności norm nowelizowanego kodeksu.

Jest rzeczą niewątpliwą, że Kodeks postępowania karnego w kształcie nadanym mu nowelami wrześniowo-lutową z pewnością miał wiele mankamentów. Nie był w ich efekcie dziełem skończonym, jak zresztą żaden akt prawny powstający w toku ścierania się różnych opcji i poglądów¹³. Jednak zaletą tych zmian było to, że dyskusja nad ich treścią nie odbywała się dopiero po wniesieniu projektu do sejmu na forum komisji nadzwyczajnej, lecz miała miejsce dużo wcześniej, co oznacza, że jej twórcy mieli możliwość odniesienia się do zgłaszanych uwag, żadnej z nich nie pozostawiając bez analizy. Poszczególne normy projektu rodziły się w łonie świetnie przygotowanego do realizacji tego rodzaju zadań gremium. Skład tego gremium był znany i w zasadzie do końca jej prac niezmienny.

¹³ To nic innego jak „ucieranie prawa” – określenie przypisywane M. Wańkowiczowi.

To stanowiło niewątpliwie gwarancję jakości jego prac, a także wewnętrznej spójności efektu działań zespołu.

Niestety to, co przez tak długi okres rodziło się w toku dyskusji, sporów, analiz członków Komisji Kodyfikacyjnej oraz różnych gremiów stosujących prawo, jednym pociągnięciem pióra zostało wyrzucone do przysłowiowego kosza. Tym razem – bez konsultacji środowisk prawo stosujących, bez analizy skutków odstąpienia od wprowadzonej modelowej zmiany Kodeksu postępowania karnego. Nowela z 11 marca 2016 r. zniosła to wszystko, co dawało nadzieję na przebudowę procedury karnej w kierunku procesu kontradiktoryjnego, w którym wszyscy jego uczestnicy spełniają wyznaczone im pozycją procesową rolę, w sposób zabezpieczający podmiotowość każdej figury procesowej, przede wszystkim przy zachowaniu bezstronności sądu, z którego zdjęty został ciężar dokonywania prawdziwych ustaleń faktycznych wobec beczynności oskarżyciela¹⁴. Była ogromna szansa, by dotychczasowy inkwizycyjno-kontradiktoryjny proces przekształcił się w końcu w proces kontradiktoryjny, w którym bierność oskarżyciela (często wszak spowodowana miałością przedstawianych sądowi dowodów) nie będzie zastępowana aktywnością dowodową sądu, często poszukującego dowodów, które mają wesprzeć tezy oskarżenia. Niestety zamierzenia te są już obecnie jedynie historią – nowela marcowa na powrót uczyniła z polskiego procesu karnego proces inkwizycyjny, w toku którego do zadań sądu należy dokonywanie ustaleń faktycznych także wtedy, gdy oskarżyciel jest milczący i bierny, a więc zastępowanie oskarżyciela w jego roli procesowej. To, co zostało wprowadzone tą nowelą, tym bardziej wywoływać powinno krytyczne refleksje, że projektodawca nie poddał praktycznej weryfikacji instytucji wprowadzonych do kodeksu nowelą wrześniową, zaś ustawodawca zignorował wszystkie opinie krytyczne, jakie były wyrażane przez ekspertów spoza parlamentu i przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych.

Uwzględniając powyższe, należy dojść do wniosku, że ocena zmian wprowadzonych do Kodeksu postępowania karnego przez pryzmat inflacji przepisów Kodeksu postępowania karnego nie jest jednoznaczna. Gdyby wziąć pod uwagę samą tylko liczbę zmian, to z pewnością można byłoby dojść do wniosku, że ich nadmiar szkodzi wymiarowi sprawiedliwości, ergo – że mamy tu do czynienia z tytułową inflacją normatywną. Jeśli natomiast uwzględnić fakt, iż istotna część nowel miała za zadanie poprawienie wadliwych rozwiązań normatywnych, to tu już taka jedno-

¹⁴ W toku dyskusji podczas jednej z konferencji naukowych prof. S. Waltoś trafnie określił role procesowe wyznaczone brzmieniem kodeksu przed zmianami wprowadzonymi nowelą wrześniową w następujący sposób: „na sali rozpraw zasiada dwóch oskarżycieli, jeden z łańcuchem na szyi i drugi milczący”.

znaczna ocena nie może zostać sformułowana. Dodajmy jednak, że pod jednym warunkiem. Otóż nie jest trafna zmiana taka, która nie jest poprzedzona badaniem funkcjonowania modyfikowanej instytucji w praktyce. Niespójność, niesprawność, sprzeczność z innymi normami ujętymi w Kodeksie postępowania karnego niewątpliwie uzasadniają wprowadzenie do określonych przepisów zmian, także wtedy, gdy liczba zmian dotyczących określoną instytucję jest znaczna. Bowiem nie o ilość tu chodzi, lecz o ich jakość. Jeśli jednak wprowadzanie zmian do obowiązujących przepisów nie jest poprzedzone zbadaniem tego, jak przepisy te funkcjonują w praktyce, to trudno nie określić tych zmian jako przejaw normatywnej inflacji.

Warto tu jeszcze podnieść problem, który niewątpliwie ma wpływ na kształt obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania karnego. Otóż jest rzeczą niewątpliwą, iż tworzenie prawa ma wyraźnie polityczny charakter, że partia posiadająca większość w parlamencie będzie podejmowała kroki zmierzające do urzeczywistnienia własnych postulatów w zakresie polityki karania. Nie ma więc wątpliwości, iż przejawy tej polityki utrwalone zostaną w przepisach prawa materialnego. Gdy jednak chodzić będzie o przepisy procesowe, których stosowanie sprzyjać powinno osiągnięciu istotnej cechy wymierzania sprawiedliwości, jaką jest właśnie sprawiedliwe rozstrzygnięcie konfliktów, bez uwzględnienia interesów tej lub innej opcji politycznej, proces tworzenia prawa winien być pozbawiony jakichkolwiek wpływów politycznych. Pamiętać bowiem należy, że normy prawa karnego procesowego stanowią fundament sprawiedliwego i bezstronnego orzekania. Normy te, w powiązaniu z przepisami ustrojowymi, regulującymi tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i Sądu Najwyższego czy Krajowej Rady Sądownictwa, stanowić powinny dobro nienaruszalne, cechujące proces karny określany jako rzetelny. Wszelkie próby zmian w tym zakresie powinny więc zostać odrzucone, jeśli zmierzają w kierunku procesu inkwizycyjnego, w którym na barki sądów spadną obowiązki, których organ ten nie powinien realizować, a które powinny realizować inne podmioty procesowe. Bez tego sąd, jako organ wymiaru sprawiedliwości, utraci cechę dla niego najważniejszą, a mianowicie bezstronność.

10.

Na zakończenie tych, ograniczonych z konieczności, rozważań, traktując ją jako ich swoistą puentę, warto przytoczyć interesującą wypowiedź ks. prof. R. Sobańskiego. Mianowicie w jednym ze swoich esejów stwierdził on, przyjmując jako motto swej wypowiedzi słowa „Czynić prawo

lepszym!”, że nie oznacza to postulatu wzmoczonej czy przyspieszonej działalności ustawodawczej i konkludował, że jakość prawa jest zazwyczaj odwrotnie proporcjonalna do ilości oraz że czynić prawo lepszym, to troska o prawo w prawie. Wymieniony tu R. Sobański przestrzegał też, że „Nie wolno tworzyć prawa przeciw!”, bo wtedy prawo to przekształca się w dyktat i dyktaturę, na co nie może być zgody.

Bibliografia

Literatura

- HOFMAŃSKI P.: *Wielka reforma Kodeksu postępowania karnego 2013. Zagadnienia modelowe*. „Forum Prawnicze” 2013, nr 4.
- HOFMAŃSKI P., ZGRYZEK K.: *O nowelizowaniu Kodeksu postępowania karnego*. MoP 2007, nr 2.
- SOBAŃSKI R.: *Prawnicy wobec prawa (o konsekwentnej i kreatywnej roli prawników)*. Pal. 2006, nr 11–12.