



Warszawa, 26-08-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

II.510.1033.2025.MA

Pan

Waldemar Żurek

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

dot. DL-I.401.5.2025

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 sierpnia 2025 r., przedstawiam uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ozn. UD273, znajdującego się na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego¹, dotyczącego zmian w zakresie tzw. statyki postępowania karnego, tj. właściwości rzeczowej sądu okręgowego (art. 25 § 1 pkt 2 k.p.k.²), która wymagała przyjęcia odpowiednich przepisów intertemporalnych, regulujących stosowanie ustaw w czasie. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu, potrzeba przeprowadzenia nowelizacji wynika m.in. z treści otrzymanych rekomendacji w ramach współpracy z grupą roboczą OECD ds. przekupstwa w

¹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12401151/katalog/13150419#13150419> (dostęp: 20.08.2025 r.).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.; dalej: k.p.k.).

międzynarodowych transakcjach handlowych (dalej: OECD WGB), przekazanych w dniach 11-14 marca 2025 r. w Paryżu w ramach tzw. Action Plan z Fazy 4 ewaluacji dotyczącej Polski. Wśród rekomendacji wymienionej grupy roboczej znalazł się również postulat objęcia spraw dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych właściwością rzeczową sądu okręgowego w I instancji, co w związku z tym wymagałoby odpowiedniej nowelizacji art. 25 § 1 pkt 2 k.p.k.³.

Przechodząc do uwag odnoszących się do zaproponowanych w projekcie rozwiązań, wskazać należy, że projektodawca proponuje w druku UD273 znacznie więcej niż wymagałyby tego zobowiązania międzynarodowe, czemu nie można odmówić słuszności, przy uwzględnieniu szerokiej argumentacji zawartej w uzasadnieniu. Zasadnie wskazano, że ustawodawca nie ustala właściwości rzeczowej sądu w oparciu o desygnaty znamion, ale jednolicie i niepodzielnie powinien odwoływać się do przyjętej kwalifikacji prawnej, co ma również następnie praktyczne przełożenie przy stosowaniu instytucji uprzedzenia przez sąd o możliwości zmiany kwalifikacji karnej, opisanej w art. 399 k.p.k. Nie można także zaprzeczyć, że zalecana według OECD WGB zmiana właściwości rzeczowej tylko ze względu na znamię w postaci „zagranicznego funkcjonariusza publicznego” wymagałaby kazuistyki, burzącej dotychczasową strukturę szeregu przepisów procesowych. Właściwość rzeczowa jako przesłanka procesowa, której pewność i określoność jest gwarancją procesową uczestników postępowania, „winna być wielkością stałą, przewidywalną, z góry określoną, niezależną od możliwości dowodowych stron i ich aktywności, bądź zaangażowania i ocen organów procesowych”, gdyż w przeciwnym razie jej naruszenie rodzi

³ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wspolpraca-w-ramach-grupy-roboczej-oecd-do-spraw-przekupstwa-w-miedzynarodowych-transakcjach-handlowych-oecd-working-group-on-bribery-in-international-business-transactions> (dostęp: 21.08.2025 r.).

konsekwencje w postaci bezwzględnej przyczyny odwoławczej⁴. Z tej racji, również ograniczenie właściwości rzeczowej znamieniem „zagranicznego funkcjonariusza publicznego”, byłoby tak samo niepożądane jako różnicowanie tej właściwości znamieniem ilościowym czy jakościowym (np. poprzez wyłączenie w drodze nowelizacji tzw. czynu mniejszej wagi, ujętego w art. 228 § 2 i art. 229 § 2 k.k.), znajdujące niekiedy zastosowanie w ustawie. Tym samym, ustalenie właściwości rzeczowej powinno charakteryzować się stałością, równowagą i ekonomią kompetencji⁵. Z kolei przepisy normujące tę właściwość mają spełniać funkcje gwarancyjne zarówno dla stron, jak również dla wymiaru sprawiedliwości, gdyż z perspektywy ustrojowej powinny zapewnić warunki funkcjonowania organom procesowym, stanowiąc o gwarancji niezawisłości i bezstronności sądu przy realizacji wymiaru sprawiedliwości i prawie do sądu właściwego w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji⁶.

Nie można także zalecaną przez OECD WGB modyfikacji właściwości rzeczowej ograniczyć wyłącznie do postępowań prowadzonych na podstawie czynu opisanego w art. 229 k.k., ale słusznie należy rozciągnąć je także na art. 228 k.k. (korupcja bierna)⁷. Zgodnie z powyższym, należy z akceptacją przyjąć argumentację sprowadzającą się do zachowania aksjologicznej i systemowej spójności procedury karnej, gdyż drugie z przestępstw (art. 228 k.k.), w ujęciu abstrakcyjnym, tym bardziej charakteryzuje się wyższym stopniem społecznej szkodliwości czynu, skoro sprawcą pozostaje osoba pełniąca funkcję publiczną, a rozmiar bezprawia takiego czynu jest również wyższy niż korupcji czynnej, gdyż z reguły oznacza wyższy stopień niebezpieczeństwa dla prawidłowości funkcjonowania jednostek dysponujących środkami publicznymi.

⁴ G. Artymiak, *Kłopotliwe konsekwencje kazuistycznej ustawy karnej w aspekcie prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy – zagadnienia wybrane* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, tom II*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.

⁵ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 21–22.

⁶ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999, s. 165.

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383; dalej: k.k.).

Wydaje się jednak, że w ślad za tymi argumentami, sprowadzającymi się także do szczególnej wagi i złożoności spraw prowadzonych w każdej z postaci korupcji, także z udziałem przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, czy tożsamej sankcji opisanej w każdym z tych przepisów, powinny pójść dalsze zmiany o zbliżonej linii argumentacyjnej.

W szczególności należy zauważyć, że projekt nie uwzględnia innych przestępstw, które składają się na prawnokarny aspekt korupcji *sensu largo*, opisanych w art. 230 k.k.

(bierna płatna protekcja), art. 230a k.k. (czynna płatna protekcja), art. 250a k.k.

(korupcja wyborcza), art. 296a k.k. (korupcja gospodarcza) czy art. 26 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (korupcja sportowa)⁸. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie

zwrócić tu uwagę szczególnie na dwa typy czynów, tj. tzw. płatnej protekcji z art. 230 i 230a k.k., które z szeregu względów powinny także zostać objęte właściwością

rzeczową sądu okręgowego. Przedmiotem ochrony obu tych przestępstw jest

prawidłowe i bezinteresowne funkcjonowanie, w tym powaga i dobre imię instytucji państwowych, samorządowych, organizacji międzynarodowych i krajowych, krajowej

lub zagranicznej jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, czy w ramach art. 230a k.k., także przedsiębiorstwa państwowego oraz spółki handlowej z

udziałem Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej⁹.

Podobnie, jak w kontekście art. 228 i 229 k.k., penalizując obie postacie płatnej protekcji, ustawodawca chciał chronić obiektywizm, bezstronność i rzetelność

wykonywania funkcji publicznej, a przede wszystkim w kontekście art. 230 i 230a k.k.

prawidłową działalność wymienionych instytucji, gdyż zrealizowanie znamion

opisanych w normach sankcjonowanych prowadzi do utraty zaufania publicznego, nie

tylko do osób pełniących funkcje w tych instytucjach poprzez powoływanie się na

wpływy u tych osób, lecz także do samych organów państwa. Za zachowaniem

⁸ (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 z późn. zm.).

⁹ P. Zakrzewski [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 230; A. Barczak-Oplustil, M. Iwański [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. II..., red. W. Wróbel, A. Zoll, LEX 2017, art. 230, teza 2.

spójności właściwości rzeczowej w ramach tych przestępstw, oprócz wspólnego przedmiotu ochrony, stoi także zbliżony stopień skomplikowania i złożony charakter przestępstw, co oznacza, że czynienie przez ustawodawcę rozróżnienia między ciężarem gatunkowym przestępstw stypizowanych w art. 228 i 229 k.k. a przestępstwami z art. 230 i 230a k.k., nie ma rzeczywistego przełożenia. Jeśli zaś uwzględnić przy tym stopień społecznej szkodliwości, który wpłynął na decyzję projektodawcy o objęciu zmianą właściwości rzeczowej postępowań prowadzonych o czyny z art. 228 k.k., to nie może również do innych konkluzji prowadzić ocena przestępstw płatnej protekcji. Wyrazem, jak poważne konsekwencje rodzi każde zachowanie dysfunkcyjne dla funkcjonowania sektora publicznego jest także fakt, że przepisy o tzw. handlu wpływami chronią wskazane dobro prawne na głębokim przedpolu jego naruszenia, co dalej uzasadnia, iż nie jest nawet konieczne, by sprawca rzeczywiście miał wpływy, na które się powołuje, nawet jeśli to były wpływy cudze (tzw. pośrednie) lub, aby miał zamiar rzeczywiście ich użyć, skoro w ten sposób już uderza w powagę konkretnej instytucji i związane z tym zaufanie publiczne do władz państwa *in genere*¹⁰. Dla sprawców wszystkich wymienionych przestępstw istotna jest pewna ekwiwalentność w postaci korzyści majątkowej, osobistej lub jej obietnicy, co z kolei znajduje także przełożenie w tożsamej sankcji karnej za każde z tych przestępstw, będące wyrazem jednakowej polityczno – kryminalnej oceny naganności tych przestępstw, zagrożonych w typie podstawowym karą od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności.

Mając na uwadze powyższe argumenty, należy postulować jednolite potraktowanie spraw o czyny płatnej protekcji w aspekcie właściwości rzeczowej sądów, które będą właściwe do ich rozpatrywania w I instancji na zasadzie analogicznej, jak rzeczony projekt przewiduje w kontekście obu postaci, tak biernej, jak i czynnej korupcji. Poza

¹⁰ Por. S. Tarapata, *Sekwencyjność realizacji znamion przestępstwa płatnej protekcji z art. 230 § 1 Kodeksu karnego*, Palestra 2022, nr 9, s. 8-18; M. Iwański, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa korupcyjne*, Kraków 2016, *passim*.

marginesem tych postulatów należy pozostawić zarówno art. 250a k.k., jak i art. 296a k.k. czy odmianę korupcji w sporcie, tak ze względu na te same argumenty, które *a contrario* zdecydowały o rozszerzeniu zmian w zakresie właściwości rzeczowej względem art. 230 i 230a k.k. Trzeba bowiem uwzględnić inny charakter opisanych czynów, obejmujących odmienny przedmiot ochrony, o zróżnicowanym ciężarze gatunkowym także względem czynów stypizowanych w art. 228 i 229 k.k.

W zakresie przepisów intertemporalnych zaproponowana zasada petryfikacji właściwości sądu zasługuje na akceptację. Rozstrzygając to ostatnie zagadnienie, w pierwszej kolejności należy wskazać, że rozwiązania prawa intertemporalnego w zakresie materii procesowej mogą odwoływać się do dwóch reguł, a mianowicie albo do reguły bezpośredniego stosowania ustawy nowej ("chwytania w locie" przez nowe przepisy określonych zdarzeń i stanów procesowych) albo do reguły dalszego obowiązywania dawnego prawa (nazywanej regułą "petryfikacji" określonych zdarzeń i stanów procesowych) przy czym w wypadku odwołania się do tej ostatniej reguły dodatkowym problemem interpretacyjnym może być to, na jakich etapach dalszego procedowania owa petryfikacja będzie obowiązywała¹¹. Przyjęta przez projektodawcę reguła powoduje, że sąd właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy według przepisów obowiązujących przed zmianą stanu prawnego, zachowuje swą właściwość aż do uprawomocnienia się, za czym mogą przemawiać względy aksjologiczne w postaci konieczności zapewnienia sprawności i ekonomiki postępowania, co zaś ostatecznie koreluje z koniecznością zapewnienia standardów prawa do rzetelnego procesu karnego¹². Racjonalnym powodem wprowadzenia szczególnego unormowania w zakresie właściwości w postępowaniach toczących się wcześniej jest uniknięcie

¹¹ Uchwała SN z 19.12.2007 r., I KZP 38/07, LEX nr 323145.

¹² W. Jasiński, *Petryfikacja składu sądu w przepisach intertemporalnych - uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2016 r.*, I KZP 9/16, Ius Novum 2017, nr 3, s. 21-36; Por. H. Paluszkiewicz, *Studia z zakresu problematyki intertemporalnej w prawie karnym procesowym*, Warszawa 2016, s. 29-32; H. Paluszkiewicz, *Kilka uwag o gwarancyjnym charakterze przepisów przejściowych w ustawie z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, [w:] M. Rogacka-Rzewnicka, H. Gajewska-Kraczkowska, B.T. Bieńkowska (red.), *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego*, Warszawa 2015, s. 353 i n.

konieczności przekazywania spraw między sądami i prowadzenia od początku odroczonej lub przerwanej rozprawy.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/