

Warszawa, 12 grudnia 2024 r.

BEOS-2411/24

DS. 1120.487.2024
13.12.2024

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego
(druk sejmowy nr 865)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu oraz Deklarowanymi Skutkami Regulacji (dalej: DSR) problemem, którego rozwiązaniu służy proponowana ustawa, jest niepełne wdrożenie w polskim porządku prawnym standardów dotyczących tymczasowego aresztowania, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w aktach prawa międzynarodowego, w szczególności w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.

W odniesieniu do wskazanych standardów Wnioskodawcy podnoszą, że stan prawny w Polsce i ukształtowane na jego podstawie praktyki stosowania tymczasowego aresztowania stanowią przedmiot krytyki wyrażonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), w szczególności przywołując wyrok ETPC z 3.02.2009 r. w sprawie Kauczor p. Polsce (skarga nr 45219/06) i wyrok ETPC z 6.02.2007 r. w sprawie Garycki p. Polsce (skarga nr 14348/02). Ponadto zastrzeżenia w tym zakresie były formułowane m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie do Ministra Sprawiedliwości z 22 stycznia 2024 r. w przedmiocie problematyki związanej z praktyką stosowania oraz przedłużania tymczasowego aresztowania. Wnioskodawcy wskazali również na konieczność wdrożenia regulacji prawnych Unii Europejskiej – dyrektywy

Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności¹.

Zdaniem Wnioskodawców konieczność wdrożenia standardów odnoszących się do tymczasowego aresztowania obejmuje w szczególności następujące zagadnienia: okres stosowania tego środka zapobiegawczego (w tym możliwość jego przedłużenia); nadzór sądowy w tym zakresie; dostęp do akt postępowania (w tym do akt w formie elektronicznej); zasady świadczenia pomocy prawnej (zwłaszcza w zakresie zapewnienia natychmiastowej pomocy każdej osobie zatrzymanej).

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego² (dalej: k.p.k.; art. 1 projektu). Nowelizacja dotyczy przede wszystkim regulacji określających tymczasowe aresztowanie.

Proponowana ustawa zakłada w szczególności:

a) wprowadzenie możliwości wniesienia zażalenia na zarządzenie prokuratora dotyczące: 1) zastrzeżenia w postępowaniu przygotowawczym obecności prokuratora (lub osoby upoważnionej) w trakcie porozumiewania się tymczasowo aresztowanego ze swym obrońcą; 2) zastrzeżenia kontroli korespondencji tymczasowo aresztowanego z obrońcą (dodawany § 5 w art. 73 k.p.k.);

b) wprowadzenie jawności posiedzenia sądu dotyczącego przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania oraz rozpoznania zażalenia na zastosowanie lub przedłużenie tego środka zapobiegawczego. Projekt przewiduje jednocześnie, że sąd (z urzędu albo na wniosek oskarżonego lub obecnego na posiedzeniu prokuratora) może wyłączyć jawność posiedzenia ze względu na dobro postępowania (zmieniany § 2 w art. 95b k.p.k.);

c) wprowadzenie obowiązku zawiadomienia obrońcy i pełnomocnika o każdej czynności procesowej, w której udział bierze reprezentowana przez niego strona procesowa (zmieniany § 1 w art. 117 k.p.k.);

d) wprowadzenie obowiązku spisania protokołu w zakresie udostępnienia podejrzanemu i jego obrońcy akt sprawy w części zawierającej treść dowodów dołączonych do wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania (zmieniany pkt 8 w art. 143 § 1 k.p.k.);

¹ Dz. Urz. UE L 294 z 6.11.2013, s. 1.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

e) wprowadzenie w toku postępowania przygotowawczego obowiązku udostępnienia akt w postaci elektronicznej, na wniosek podejrzanego lub jego obrońcy (zmieniany § 5 w art. 156 k.p.k.);

f) ograniczenie kategorii osób, którym przysługuje prawo do odmowy składania zeznań. Nowelizacja przewiduje, że prawo to nie będzie przysługiwało osobie, o której mowa w art. 60 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³, czyli tzw. małemu świadkowi koronnemu (zmieniany § 3 w art. 182 k.p.k.);

g) zmiany dotyczące możliwości kontaktu z osobą zatrzymaną. Proponowany akt określa obowiązek pełnienia przez adwokatów i radców prawnych dyżurów dla umożliwienia zatrzymanemu korzystania z pomocy obrońcy. Projekt przewiduje, że zatrzymanemu zostanie udostępniona lista obrońców pełniących dyżur, a koszty pomocy prawnej w zakresie wymienionego obowiązku będzie ponosił Skarb Państwa. W przypadku zatrzymania osoby, która nie ukończyła 18 lat nowelizacja wprowadza obowiązek zawiadomienia o tej czynności podmiotów, o których mowa w art. 261 k.p.k. (m.in. osoby najbliższej). Ponadto zatrzymany będzie miał prawo do jednorazowego porozumienia się ze wskazaną przez nią osobą, na zasadach określonych przez zatrzymującego. W wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, zatrzymujący będzie mógł odmówić możliwości skorzystania z tego prawa przez zatrzymanego (zmieniany art. 245 k.p.k.);

h) możliwość stosowania środków zapobiegawczych w postępowaniu przygotowawczym tylko wobec osoby, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów, i tylko w zakresie przedstawionych zarzutów (zmieniany § 2 w art. 249 k.p.k.);

i) wprowadzenie prawa do udziału obrońcy w przesłuchaniu poprzedzającym zastosowanie środka zapobiegawczego, z wyjątkiem sytuacji, gdy oskarżony wyrazi zgodę na przeprowadzenie czynności bez udziału obrońcy (którego udział nie jest obowiązkowy), a nie utrudni to przeprowadzenia czynności (zmieniany § 3 w art. 249 k.p.k.);

j) w zakresie rozpoznania przez sąd wniosku w przedmiocie zastosowania lub przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, obowiązku kontroli tego wniosku również w odniesieniu do prawidłowości i zasadności przyjętego przez prokuratora opisu czynu oraz zawartej we wniosku kwalifikacji prawnej, przy uwzględnieniu tylko dowodów jawnych dla oskarżonego i jego obrońcy (dodawany art. 250a k.p.k.);

k) wprowadzenie obowiązku niezwłocznego rozpoznania przez sąd wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania, nie później jednak niż przed upływem 24 godzin od jego złożenia. Nowelizacja przewiduje także obowiązkowy udział prokuratora w posiedzeniu w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania – niestawiennictwo prokuratora będzie uważane za cofnięcie wniosku (dodawany art. 250b k.p.k.);

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.

l) obowiązek rozpoznania przez sąd w składzie trzech sędziów zażalenia na postanowienie w przedmiocie tymczasowego aresztowania (dodawany § 1a w art. 252 k.p.k.);

m) uchylenie regulacji przyznającej prokuratorowi prawo wyrażenia sprzeciwu wobec postanowienia, o którym mowa w art. 257 § 2 k.p.k. (w zakresie tzw. tymczasowego aresztowania warunkowego, którego zmiana jest uzależniona od złożenia poręczenia majątkowego), w części dotyczącej zmiany środka zapobiegawczego (uchylany § 3 w art. 257 k.p.k.);

n) modyfikację przesłanek tymczasowego aresztowania i pozostałych środków zapobiegawczych. Zgodnie z nowelizacją środki zapobiegawcze będzie można stosować, jeśli zachodzi: 1) realna obawa ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości; 2) realna na danym etapie postępowania obawa, że oskarżony w zakresie przedstawionych mu zarzutów będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne. Projekt określa również, że w razie skazania przez sąd pierwszej instancji na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą (zmieniany art. 258 k.p.k.);

o) wprowadzenie fakultatywności stosowania środków zapobiegawczych, jeśli oskarżony uniemożliwia lub utrudnia ich wykonywanie lub umyślnie narusza obowiązek lub zakaz związany ze stosowaniem takich środków (zmieniany art. 258a k.p.k.);

p) modyfikację negatywnych przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania, poprzez określenie, że wskazanego środka zapobiegawczego nie będzie można stosować, jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 2 lat (zmieniany § 3 w art. 259 k.p.k.);

r) modyfikację zasad określających czas trwania tymczasowego aresztowania, w tym przesłanek jego przedłużenia. Projekt przewiduje m.in., że w postępowaniu przygotowawczym sąd, stosując tymczasowe aresztowanie, oznaczy jego termin na okres nie dłuższy niż 1 miesiąc. W przypadku przedłużenia okresu tymczasowego aresztowania (który łącznie nie będzie mógł przekroczyć 12 miesięcy) ze względu na szczególne okoliczności sprawy sąd oznaczy jego termin na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (zmieniany art. 263 k.p.k.);

s) modyfikacji zasad dotyczących poręczenia majątkowego. Projekt m.in. uchyla obowiązujące ograniczenie dotyczące pochodzenia przedmiotu poręczenia majątkowego, zgodnie z którym przedmiot ten nie może pochodzić z przysporzenia na rzecz oskarżonego albo innej osoby składającej poręczenie dokonanego na ten cel (zmieniany art. 266 k.p.k.).

Nowelizacja zawiera przepisy przejściowe i końcowe (art. 2-8 projektu). Proponowana ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W zakresie rozwiązań alternatywnych rozważano skutki braku działań w analizowanym obszarze. Zdaniem Wnioskodawców brak działań utrzyma stan niepełnego wdrożenia konstytucyjnych i międzynarodowych standardów stosowania tymczasowego aresztowania oraz narazi Skarb Państwa na zwiększone koszty odszkodowań z tytułu bezprawnych tymczasowych aresztów lub nadmiernie długiego czasu tymczasowego aresztowania.

Wnioskodawcy rozważali ponadto „możliwość przedłużania aresztu na podstawie uzasadnionych przesłanek bez ograniczenia terminowego” – działanie to wydaje się niejasne z uwagi na brak opisu tego rozwiązania. W DSR wskazano jedynie, że wymienione działanie zostało odrzucone z uwagi na potrzebę dostosowania przepisów do standardów konstytucyjnych oraz regulacji wynikających z prawa międzynarodowego, konieczność ochrony praw procesowych podejrzanych oraz wymóg zapewnienia efektywnej kontroli sądowej nad stosowaniem tymczasowego aresztowania.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Według danych uzyskanych w ramach projektu SPACE I realizowanego na zlecenie Rady Europy i obejmującego m.in. statystyki dotyczące tymczasowego aresztowania, 31 stycznia 2023 r. średnio prawie jedna trzecia więźniów w europejskich więzieniach przebywała w areszcie tymczasowym (dla państw UE średnia ta wynosiła 25%). W państwach UE odsetek tymczasowo aresztowanych wśród osób osadzonych był najwyższy w Luksemburgu (49%), Holandii (45%) i na Malcie (39%), a najniższy w Czechach (7,5%), Litwie (11%) i Polsce (11%)⁴. Z kolei średni czas trwania tymczasowego aresztowania w 2020 r. był najdłuższy w Słowenii (12,9 miesiąca), na Węgrzech (12,3 miesiąca) i w Grecji (11,5 miesiąca), a najkrótszy na Malcie (2,4 miesiąca), w Irlandii (2,5 miesiąca) i na Litwie (2,8 miesiąca)⁵. ETPC w latach 2011-2015 stwierdził ponad 400 naruszeń artykułu 5 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w kontekście tymczasowego aresztowania wobec państw członkowskich UE, co stanowiło 14% wszystkich naruszeń stwierdzonych wobec państw członkowskich UE⁶.

⁴ M. F. Aebi, E. Cocco, *SPACE I - 2023 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Council of Europe 2024, https://wp.unil.ch/space/files/2024/11/SPACE_I_2023_Report.pdf.

⁵ *Non-paper from the Commission services in the context of the adoption of the Recommendation on procedural rights of suspects and accused persons subject to pre-trial detention and on material detention conditions*, 15292/22, 2 December 2022, <https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/JHA%20Non-paper%20st15292%20en22.pdf>. Ranking nie obejmuje Belgii, Cypru, Chorwacji, Danii, Francji, Litwy, Niemiec, Polski i Szwecji z uwagi na brak danych.

⁶ *A Measure of Last Resort? The practice of pre-trial detention decision making in the EU*, Fair Trials, 2016, <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/A-Measure-of-Last-Resort-Full-Version.pdf>. W 2023 r., wg statystyk ETPC, odnotowano 54 przypadki naruszenia art. 5 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w państwach członkowskich UE, z czego najwięcej na Węgrzech

Wśród państw UE stosowane są zróżnicowane rozwiązania w odniesieniu do poszczególnych aspektów tymczasowego aresztowania, będących przedmiotem projektu⁷. Jak wynika z Zalecenia Komisji (UE) 2023/681 z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie praw procesowych osób podejrzanych i oskarżonych podlegających tymczasowemu aresztowaniu oraz materialnych warunków pozbawienia wolności⁸, maksymalny okres tymczasowego aresztowania jest różny w poszczególnych państwach członkowskich UE i wynosi: mniej niż rok (w Austrii, Niemczech, Danii, Estonii, na Łotwie, w Szwecji i Słowacji), od roku do dwóch lat (w Bułgarii, Grecji, na Litwie, Malcie i w Portugalii), od dwóch do pięciu lat (w Czechach, Francji, Hiszpanii, Chorwacji i na Węgrzech) oraz ponad pięć lat w Rumunii i we Włoszech. Przykładowo w Niemczech czas stosowania tymczasowego aresztowania wynosi 6 miesięcy (dłuższe zastosowanie może być wykonane wyłącznie w sytuacji, w której szczególne trudności lub ważne powody nie pozwalają na wydanie wyroku i uzasadniają dalsze stosowanie aresztu)⁹. Z kolei np. w Czechach maksymalny łączny czas tymczasowego aresztowania jest uzależniony od rodzaju czynu i wynosi rok w przypadku wykroczenia, dwa lata w przypadku przestępstwa, trzy lata w przypadku poważnego przestępstwa i cztery lata, jeśli postępowanie dotyczy szczególnie poważnego przestępstwa, za które może zostać wymierzona kara wyjątkowa¹⁰. Ponadto w Belgii, na Cyprze, w Finlandii, Holandii, Irlandii i Luksemburgu nie określono ograniczeń czasowych w tym zakresie¹¹. Na przykład w Holandii w określonych sytuacjach sąd ma możliwość utrzymania tymczasowego aresztowania oskarżonego do czasu wydania wyroku w pierwszej instancji¹².

Jeżeli chodzi o przesłanki zastosowania tymczasowego aresztowania, to we wszystkich państwach członkowskich UE istnieje wymóg stwierdzenia uzasadnionego podejrzenia (lub równoważne/wyższe kryterium dowodowe), a ponadto tymczasowe aresztowanie może zostać zastosowane w przypadku, jeśli oskarżonemu zarzuca się popełnienie przestępstwa/występku zagrożonego karą pozbawienia wolności (w części państw wskazano ponadto dolną granicę takiej kary – od 6 miesięcy w Niemczech do 5 lat w Grecji i we Włoszech). Wszystkie państwa członkowskie wśród podstaw do zastosowania tymczasowego aresztowania uwzględniają także ryzyko ucieczki oskarżonego i ryzyko popełnienia poważnego przestępstwa. Ponadto w niektórych państwach stosowana jest przesłanka ryzyka stanowienia zagrożenia dla porządku publicznego (np. w Belgii, Estonii, Francji czy

i we Włoszech (po 14), *Violations by Article and by State*, <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats-violation-2023-eng?download=true>.

⁷ *Rights of suspects and accused persons who are in pre-trial detention (exploratory study)*, European Commission, November 2022, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/83b9e28f-6954-11ed-b14f-01aa75ed71a1/language-en>.

⁸ Dz. Urz. UE L 86 z 24.03.2023, s. 44-57.

⁹ Art. 121 Kodeksu postępowania karnego (*Strafprozeßordnung*, StPO), tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_121.html.

¹⁰ Art. 72a Ustawy o postępowaniu karnym (*Zákon o trestním řízení soudním*, Zákon č. 141/1961 Sb.), tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1961-141>.

¹¹ Informacja na podstawie zalecenia KE 2023/681 (patrz przypis 1).

¹² Art. 66 i 66a Kodeksu postępowania karnego (*Wetboek van Strafvordering*), tekst w j. niderlandzkim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/2024-10-01>.

Holandii). Wśród przesłanek występujących w nielicznych państwach w raporcie wskazano: brak powiązań z danym krajem lub brak stałego miejsca zamieszkania w tym kraju i związane z tym ryzyko ucieczki (Belgia, Finlandia), nieznana lub niepewna tożsamość oskarżonego (Finlandia, Słowenia), ryzyko, że oskarżony nie będzie przestrzegał nałożonych przez sąd warunków (Malta) oraz ryzyko dla bezpieczeństwa oskarżonego (Chorwacja, Francja, Malta, Portugalia, Słowacja). Co do zasady w ustawodawstwie wszystkich państw zachowano standardy EKPC w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania jako środka ostatecznego. Wymóg proporcjonalności wskazano np. w przepisach niemieckich, gdzie zaznaczono, że tymczasowego aresztowania nie stosuje się, jeżeli jest ono niewspółmierne do wagi popełnionego czynu lub kary czy środka, który może zostać nałożony. Również brak uzasadnionego podejrzenia (przekonujących dowodów), jak wskazano wcześniej, stanowi przesłankę wykluczającą zastosowanie tymczasowego aresztu we wszystkich państwach UE¹³.

W zakresie udostępniania akt w sprawach o zastosowanie tymczasowego aresztowania w Danii obrońca ma prawo wglądu do wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, jednak odmowa wglądu jest możliwa z uwagi na ściśle określone okoliczności. We Francji akta sprawy są udostępniane adwokatowi podejrzanego najpóźniej na cztery dni robocze przed każdym przesłuchaniem podejrzanego. W Niemczech obrońca powinien być upoważniony do wglądu w te akta sprawy, które są dostępne dla sądu lub które musiałyby być udostępnione sądowi w przypadku postawienia zarzutów, jak również wglądu do dowodów znajdujących się w oficjalnym depozycie. Jednak, jeżeli fakt, że dochodzenie zostało zakończone nie został jeszcze odnotowany w aktach sprawy, obrońcy można odmówić wglądu do akt lub ich poszczególnych części, jak również wglądu do dowodów znajdujących się w urzędowym depozycie, o ile może to zagrozić celowi śledztwa. Jednocześnie, jeżeli spełnione są powyższe warunki, a zastosowano wobec oskarżonego tymczasowe aresztowanie (lub złożono wniosek o takie aresztowanie), informacje mające znaczenie dla oceny zgodności z prawem takiego pozbawienia wolności muszą zostać udostępnione obrońcy w odpowiedniej formie, aby umożliwić wgląd do akt¹⁴.

Dostęp do akt może być realizowany w formie papierowej lub w wersji elektronicznej. W części państw członkowskich UE proces digitalizacji akt jest w toku, na przykład we Włoszech, Niemczech czy we Francji, gdzie akta są stopniowo digitalizowane od 2018 r., a zakończenie tego procesu zaplanowano na

¹³ *Rights of suspects and accused...*, op.cit.

¹⁴ J. McBride, *A Comparative Study on Legislation and Practice Regarding Arrest, Custody and Pre-Trial Detention in Selected Council of Europe Member States*, Council of Europe, 2021, <https://rm.coe.int/comparative-study-jeremy-mcbride-en/native/1680a56856>; *Bekendtgørelse af lov om rettens pleje*, LBK nr 1160 af 05/11/2024, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2024/1160>; *Code de procédure pénale*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006167425/#LEGISCTA000006167425; *German Code of Criminal Procedure (Strafprozeßordnung – StPO)*, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html#p1441.

2025 rok¹⁵. Francuski kodeks postępowania karnego przyznaje obrońcom prawo do samodzielnego sporządzenia reprodukcji całości lub części akt za pomocą dowolnych środków, w szczególności za pomocą przenośnego skanera lub poprzez wykonanie fotografii. Nie pozbawia to adwokata prawa do uzyskania, w przypadkach i w terminach przewidzianych w kodeksie, odpisu akt sprawy z sądu. Jeżeli akta sprawy zostały sporządzone w formie cyfrowej, adwokat nie może odmówić przyjęcia odpisu w formie cyfrowej. W przypadku częściowej digitalizacji akt, kopia części akt, która nie została zdigitalizowana, jest przekazywana w wersji papierowej¹⁶.

Jeśli chodzi o stan implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE, to ostatnie dane na ten temat pochodzą ze sprawozdania Komisji Europejskiej z 26 września 2019 r.¹⁷ Według sprawozdania w momencie jego publikacji w szeregu państw członkowskich wciąż istniały pewne trudności związane z najważniejszymi przepisami dyrektywy, w tym dotyczące zakresu praw ustanowionych w dyrektywie, możliwego zakresu odstępstw, w szczególności od prawa dostępu do adwokata oraz zrzeczenia się prawa dostępu do adwokata.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu ustawy nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1. Projektowane zmiany zmierzają do modyfikacji istniejących regulacji Kodeksu postępowania karnego, w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania oraz dodania nowych, których celem jest dostosowanie ww. kodeksu do wiążących Polskę umów międzynarodowych oraz regulacji Unii Europejskiej. Zasadnie wskazuje się w projekcie, że tymczasowe aresztowanie jest środkiem zapobiegawczym, który powoduje głęboką ingerencję państwa w prawa i wolności człowieka, stąd musi ściśle wypełniać konstytucyjne zasady proporcjonalności, celowości i konieczności. Rację mają projektodawcy, że „tymczasowe aresztowanie jako instytucja prawna nie jest środkiem dla zapewnienia komfortu pracy policji i prokuratury, lecz sytuacją, w ramach której system prawny zakłada, iż na organach ścigania zaczynają ciążyć dodatkowe obowiązki, w szczególności konieczność prowadzenia czynności procesowych w sposób zaplanowany, celowy i szybki.

¹⁵ S. Tarapata, D. Zając, W. Górowski, M. Słomka, *Tymczasowe aresztowanie w Polsce. Dlaczego jest źle? Jak powinno być? Analiza prawna na tle przepisów państw Europy*, red. M. Małecki, Kraków 2023, https://kipk.pl/wp-content/uploads/2023/10/kipk_tymczasowearesztowanieraport.pdf, s. 126.

¹⁶ *Code de procédure pénale*, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000045584893/>.

¹⁷ *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności*, COM(2019) 560 final.

Przetrzymanie obywatela w areszcie uzasadnione jest wyłącznie wtedy, gdy organy ścigania realizują w prawidłowy sposób swoje kompetencje. Szczególną rolę w procesie stosowania tymczasowego aresztowania spełnia niezależny sąd, który powinien weryfikować, czy zastosowanie i utrzymywanie izolacyjnego środka zapobiegawczego jest usprawiedliwione okolicznościami sprawy i sposobem prowadzenia czynności przez organy władzy”.

Wolność osobista uznawana jest za jedno z najważniejszych praw człowieka, warunkujących niejednokrotnie możliwość korzystania przez niego z innych praw i wolności wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych. Konstytucja RP dopuszcza ograniczenie, a nawet zniesienie wolności osobistej, podobnie jak innych praw konstytucyjnych, zwłaszcza „wobec osób naruszających prawo, które daje ochronę dobru wspólnemu czy innym ważnym wartościom konstytucyjnie chronionym. Do podstawowych zadań państwa należy bowiem egzekwowanie przez nie prawa, w tym zapewnienie nieuchronności kary dla osób prawo to naruszających”¹⁸. Ustrojodawca, dopuszczając ingerencję w wolność osobistą, wprowadził szczegółowe zasady jej ograniczania. Tymczasowe aresztowanie stanowi bez wątpienia jedną z najdotkliwszych postaci tej ingerencji. Ten najsurowszy środek zapobiegawczy tak dalece ingeruje w wolność osobistą jednostki, że całkowicie ją znosi. Tym samym instytucja tymczasowego aresztowania, bez względu na to, czy stosowana w klasycznym układzie procesowym, tj. samodzielnie, czy w zbiegu z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w innej sprawie (czy też w zbiegu z tymczasowym aresztowaniem danej osoby w innej sprawie), podlega reżimowi art. 41 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten zapewnia każdemu nietykalność i wolność osobistą. Wszelkie ograniczenia wolności mogą być wyznaczone wyłącznie przez powszechnie obowiązujące normy prawne (art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP: „Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje także, że konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego¹⁹. Zakorzenie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, że odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, ale także innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym²⁰. Prawo to należy więc rozumieć szeroko: jako przysługujące każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego (w praktyce od chwili przedstawienia zarzutów) aż do wydania prawomocnego wyroku i jego wykonania. Prawo do obrony ma szczególne znaczenie w sytuacji osoby tymczasowo aresztowanej. Wszak bowiem osoba ta ma konstytucyjne prawo zarówno do obrony materialnej

¹⁸ Tak TK w wyroku z 10.07.2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144.

¹⁹ Por. wyroki TK z 6.12.2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114 oraz 19.03.2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

²⁰ Por. wyroki TK z: 4.07.2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 3.11.2004, sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; 19.03.2007, sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

(np. możliwość odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych), jak i formalnej, tj. korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu.

Wskazane prawa nie mają charakteru absolutnego. Ograniczenia tych praw podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności²¹. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela²².

Punktem wyjścia dla oceny skutków prawnych przedłożonych propozycji regulacji nie są tylko wskazane regulacje konstytucyjne, lecz także skuteczna możliwość realizacji celów postępowania karnego (art. 2 § 1 k.p.k.), w tym postępowania przygotowawczego (art. 297 k.p.k.), do których zalicza się m.in.: ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo, wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy, wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody, czy też zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu. Także w doktrynie podkreśla się, że postępowanie przygotowawcze, w którego toku następuje zbieranie i przygotowywanie dowodów dla oceny sądu, powinno przebiegać w warunkach umożliwiających efektywne działanie organu prowadzącego postępowanie karne²³.

W kontekście prowadzonej oceny nie można pominąć konieczności poszanowania zasady prawdy, która została określona w art. 2 § 2 k.p.k. Przepis art. 2 § 2 k.p.k. wyraża zasadę prawdy, przewidując, że podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne. Jest to dyrektywa przewidująca oparcie wydawanych w postępowaniu karnym decyzji na ustaleniach faktycznych zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy²⁴. Dążenie do jej osiągnięcia niejednokrotnie musi wiązać się z ograniczeniem praw i wolności podejrzanego przy

²¹ Zob. m.in. wyroki TK z: 24.03.2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; 6.03.2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23.

²² Zob. m.in. orzeczenie TK z 26.04.1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyrok TK z: 28.06.2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142.

²³ Por. P. Wiliński, Odmowa dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym, Prokuratura i Prawo 2006, nr 11, s. 79.

²⁴ K. Zgryzek (w:) J. Zagrodnik (red.), Proces karny, Warszawa 2019, s. 103; H. Paluszkiewicz, (w:) K. Dudka, H. Paluszkiewicz, Postępowanie karne, Warszawa 2021, s. 152.

jednoczesnym poszanowaniu zasad sprawiedliwości proceduralnej i materialnej. Wynikający z tej zasady postulat poczynienia prawdziwych ustaleń faktycznych „znajduje granice w obowiązujących przepisach prawa, skoro poszukiwanie prawdy dopuszczalne jest tylko za pomocą środków i sposobów przewidzianych w prawie procesowym i z poszanowaniem ustanowionych przez to prawo gwarancji procesowych. W tych granicach jest to żądanie o charakterze kierunkowym, bez wyraźnie oznaczonego limitu”²⁵.

Sposób realizacji celów postępowania karnego stanowi potencjalne źródło ingerencji w prawa podejrzanego, w szczególności jego wolność poruszania się, komunikowania, prawo do obrony. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie środków zapobiegawczych. Z jednej strony stosowanie środków zapobiegawczych (w tym tymczasowego aresztowania) służy zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez zapewnienie sprawnego i niezakłóconego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w związku z realizacją kodeksowo określonych celów procesowych. Z drugiej strony stosowanie środków zapobiegawczych prowadzi do ograniczenia praw i wolności jednostki w związku z tym, iż naturalną konsekwencją ich aplikacji jest ingerencja w sferę podstawowych konstytucyjnie chronionych swobód oskarżonego korzystającego w toku postępowania karnego z domniemania niewinności. Wskazana charakterystyka prawna środków zapobiegawczych determinuje ich kształt normatywny, który powinien każdorazowo uwzględniać kolizje pozostających w kolizji wartości konstytucyjnych. Takie podejście pozwala wyznaczyć istotny kierunek regulacji dotyczących tymczasowego aresztowania, które muszą zawierać zarówno przesłanki uzasadniające ingerencję, a więc podstawę działania organu procesowego, jak i elementy ograniczające. W konsekwencji należy wskazać, że przy zmianach dotyczących tymczasowego aresztowania musi zachodzić precyzyjne wyważanie skonfliktowanych wartości i wskazanie na te, które w konkretnych realiach procesowych zyskują pierwszeństwo. Uwaga ta dotyczy nie tylko procesu legislacyjnego, lecz także ich stosowania w praktyce wymiaru sprawiedliwości.

Lektura projektu ustawy oraz jego lakoniczne uzasadnienie prowadzi do wniosku, że przedłożone w nim propozycje silnie akcentują elementy gwarancyjne względem podejrzanego, przy jednoczesnym ograniczeniu celów postępowania karnego oraz zasady prawdy materialnej. Za taką tezę przemawiają poniższe uwagi krytyczne do poszczególnych propozycji legislacyjnych.

2. Nie jest zasadna zmiana w art. 73 k.p.k. polegająca na dodaniu § 5 w brzmieniu: „Na postanowienia, o których mowa w § 2 i § 3 przysługuje zażalenie. Sąd rozpoznaje zażalenie w terminie 3 dni”. W wyroku z dnia 17 lutego 2004 r.²⁶ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że treść art. 73 § 2 k.p.k. mieści się w wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP granicach ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw. Uznał, że ograniczenie prawa

²⁵ M. Cieślak, Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne (w:) M. Cieślak, Dzieła wybrane, Kraków 2011, t. II, s. 258.

²⁶ Wyrok TK z 17.02.2004 r., SK 39/2002, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 7.

oskarżonego do porozumiewania się z jego obrońcą pod nieobecność innych osób – w kształcie unormowanym przepisami Kodeksu – nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo do obrony. Wynika to przede wszystkim z krótkotrwałego – zaledwie 14-dniowego – okresu, w którym prokurator może ograniczyć swobodę kontaktów oskarżonego z obrońcą. Ograniczenie to, jak zauważa TK, nie może mieć zasadniczego wpływu na sytuację procesową oskarżonego i nie stanowi przeszkody w przygotowywaniu obrony, ponieważ obrona ta – zarówno w sensie materialnym, jak i formalnym – jest realizowana i nie ma żadnych przeszkód w kontakcie oskarżonego i jego obrońcy.

Trybunał dodał, że „zarządzenie ograniczające swobodę porozumiewania się oskarżonego z obrońcą podczas nieobecności innych osób musi być uzasadnione ważnym interesem toczącego się postępowania. Ma ono istotne znaczenie zwłaszcza we wstępnej fazie postępowania, gdy zachodzi obawa matactwa albo konieczność sprawdzenia alibi”. Co więcej, brak zażalenia na decyzję prokuratora zastrzegającego, że w szczególnie uzasadnionych wypadkach, jeżeli wymaga tego dobro postępowania przygotowawczego, że obecny sam lub osoba przez niego upoważniona w trakcie porozumiewania się oskarżonego i obrońcy, wynika przede wszystkim z krótkiego okresu ograniczenia i to na początkowym etapie stosowania tymczasowego aresztowania. Ograniczenie to nie może mieć zasadniczego wpływu na sytuację procesową oskarżonego i nie stanowi przeszkody w przygotowywaniu obrony. Faktycznie bowiem obrona ta zarówno w sensie materialnym, jak i formalnym jest realizowana i nie ma żadnych przeszkód w kontakcie oskarżonego i jego obrońcy, a jedyne ograniczenie dotyczy jawnej obecności osoby trzeciej. Takie rozwiązanie jest akceptowalne w orzecznictwie ETPC, którego wynika, że konieczność zaistnienia takiego ograniczenia należy każdorazowo poddawać ocenie przez pryzmat konkretnej sprawy²⁷.

Mimo że w sprawie *Salduz przeciwko Turcji* ETPC²⁸ wskazał, iż nawet, gdy wyjątkowe okoliczności sprawy uzasadniają odmowę dostępu do adwokata, ograniczenie w korzystaniu z jego pomocy nie może zniweczyć praw zagwarantowanych w art. 6 EKPCz, to jednak decyzja Trybunału w sprawie *Simons przeciwko Belgii*²⁹ wyraźnie wskazuje, że z orzecznictwa Trybunału nie należy wywodzić bezwzględnego obowiązku zapewnienia zatrzymanemu obecności obrońcy przy pierwszym przesłuchaniu w charakterze podejrzanego. Także w wyroku wydanym w sprawie *Öcalan przeciwko Turcji*³⁰ podkreślił, iż prawo do korzystania z pomocy obrońcy może podlegać ograniczeniom, ale tylko i wyłącznie z uzasadnionych powodów. Kwestia ta podlega ocenie przez pryzmat konkretnej sprawy i ewentualnych konsekwencji kontynuowania postępowania bez udziału obrońcy. Należy więc, biorąc pod uwagę całość postępowania karnego, zbadać czy

²⁷ Wyroki ETPC: z 19.02.1991 r. w sprawie *Alimena przeciwko Włochom*, skarga nr 11910/85; z 28 listopada 1991 r. w sprawie *S. przeciwko Szwajcarii* 12629/87 i 13965/88.

²⁸ Wyrok ETPC z 7.11.2008 r. w sprawie *Salduz przeciwko Turcji*, skarga nr 36391/02.

²⁹ Decyzja ETPC z 28.08.2012 r. w sprawie *Simons przeciwko Belgii*, nr skargi 71407/10.

³⁰ Wyrok ETPC z 12.05.2005 r. w sprawie *Öcalan przeciwko Turcji*, skarga nr 46221/99.

ograniczenie takie pozbawiło oskarżonego rzetelnej rozprawy. Jednak nie stanowi naruszenia prawa do obrony i prawa do rzetelnego procesu opóźnienie w zapewnieniu zatrzymanym dostępu do adwokata, jak również dopuszczenie podczas następujących później procesów dowodów z zeznań i wyjaśnień złożonych bez obecności adwokata, w sytuacji gdy w czasie wstępnego przesłuchania przez policję istnieje pilna konieczność zapobieżenia poważnym negatywnym konsekwencjom dla życia i zdrowia społeczeństwa, np. zapobieżenia kolejnym atakom terrorystycznym, gdy całość postępowań była rzetelna³¹. W sprawie *Imbrioscia przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 13972/88) Trybunał nie stwierdził naruszenia art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji uznając, że pomimo iż obrońca skarżącego nie był zawiadamiany o wszystkich terminach przesłuchania, postępowanie jako całość było rzetelne, gdyż obrońca ani w przesłuchaniach, w których uczestniczył, ani przy zaznajamianiu się z materiałami śledztwa, nie przejawiał żadnej aktywności³².

Propozycja art. 73 § 5 k.p.k. nie zasługuje na ocenę pozytywną także i z tego względu, że przewiduje termin niedający sądowi realnej możliwości na rozpoznanie zażalenia. Należy zauważyć, że w przypadku ważniejszych kwestii Kodeks postępowania karnego przewiduje dłuższy termin na rozpoznanie środka np. zażalenie na postanowienie w przedmiocie tymczasowego aresztowania powinno zostać rozpoznane niezwłocznie, nie później niż przed upływem 7 dni (art. 252 § 3 k.p.k.).

3. W art. 95b § 2 k.p.k. projektodawcy postulują wprowadzenie zasady jawności posiedzeń w przedmiocie zastosowania, przedłużenia stosowania oraz rozpoznania zażalenia na zastosowanie lub przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania, dopuszczając jednocześnie wyjątek w postaci możliwości wyłączenia jawności takiego posiedzenia ze względu na dobro postępowania. W ocenie projektodawców postulowana zmiana stanowi realizację standardu konstytucyjnego, wprowadzając zasadę jawnego rozstrzygania o wolności człowieka także w sferze jawności zewnętrznej. Dodają też, że społeczna kontrola funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania stanowić będzie niezbędny filar ochrony jednostek przed arbitralnością władzy w tym obszarze. Argument ten jest istotny, choć nie wydaje się, aby mógł prowadzić do wniosku o zasadności publicznego charakteru posiedzeń aresztowych. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, „wprowadzanie jawności zewnętrznej procesu karnego ma sens w sytuacji, gdy rzeczywiście może przyczynić się do zaistnienia realnej kontroli społecznej nad prowadzonym postępowaniem. Udział społeczeństwa (...) ma bowiem pierwszoplanowe znaczenie w odniesieniu do kontroli, czy przestrzegane

³¹ Wyroki ETPC (Wielka Izba) z dnia 13.09.2016 r. w sprawie *Ibrahim i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08 i 40351/09.

³² Wyrok ETPC z 24.10.1993 r. w sprawie *Imbrioscia przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 13972/88; zob. też wyrok ETPC z 23.05.2019 r. w sprawie *Doyle przeciwko Irlandii*, skarga nr 51979/17; wyrok ETPC z 11.07.2019 r. w sprawie *Olivieri przeciwko Francji*, skarga nr 62313/12; zob. też J. Zagrodnik, Prawo do korzystania z pomocy obrońcy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, *Radca Prawny* 2022, nr 2, s. 181-193.

są zapewnione oskarżonemu standardy rzetelnego procesu. Z tej perspektywy nie może dziwić, że publiczność dotyczy rozprawy, na której prowadzone jest postępowanie dowodowe. To bowiem od jego jakości zależy głównie ostateczne rozstrzygnięcie. Tymczasem w trakcie posiedzenia aresztowego postępowanie dowodowe nie jest prowadzone, a ujawniany jest często wyłącznie wycinek materiału dowodowego zebranego w danej sprawie przez organy ścigania. Osoby postronne miałyby więc dostęp do bardzo wąskiego zakresu materiału dowodowego, na podstawie którego trudno byłoby, o ile w ogóle byłoby to możliwe, zweryfikować zasadność podejmowanego przez sąd rozstrzygnięcia³³. Poza tym, ujawnienie przebiegu posiedzenia aresztowanego podmiotom trzecim (także za pośrednictwem mediów) może negatywnie odbić się na efektywności postępowania przygotowawczego, w szczególności na osiągnięciu stanu prawdy materialnej. W postępowaniu przygotowawczym jawność zewnętrzna jest niemal wyłączona – przede wszystkim ze względu na sposób prowadzenia działań w tym stadium i charakter dokonywanych czynności – co wynika z reguły tajności tego etapu postępowania karnego. Etap wstępny postępowania cechować musi się przede wszystkim sprawnością i skutecznością podejmowanych działań wykrywczych. Podnosi się również, że ujawnienie zbyt wielu informacji może odkryć kolejne planowane dopiero czynności śledztwa czy dochodzenia, a tym samym zniweczyć ich przydatność dla osiągnięcia celów postępowania przygotowawczego. Stawiałoby to, jak się wydaje, w zbyt uprzywilejowanej pozycji podejrzanego, który zyskiwałby czas, by np. zapewnić sobie fałszywe alibi, zniszczyć dowód przestępstwa czy wpłynąć na zeznania świadków³⁴. Prowadzi to wprost do wniosku, iż w przygotowawczym stadium procesu karnego powinna dominować zasada tajności postępowania, także w zakresie posiedzenia aresztowego.

4. Zbędne jest uzupełnienie art. 143 § 1 pkt 8 k.p.k. o konieczność udostępnienia podejrzanemu i jego obrońcy akt sprawy w części zawierającej treść dowodów dołączonych do wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania, skoro *de lege lata* w art. 156 § 5a k.p.k. jednoznacznie wskazuje się, że „w razie złożenia w toku postępowania przygotowawczego wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się niezwłocznie akta sprawy w części zawierającej treść dowodów dołączonych do wniosku, z wyłączeniem dowodów z zeznań świadków, o których mowa w art. 250 § 2b”. Zmiana ta jest zbędnym *superfluum*, które nie zmienia obowiązującego stanu prawnego.

5. Negatywnie należy ocenić propozycję każdorazowego udostępnienia akt postępowania przygotowawczego w formie elektronicznej. Obowiązujące rozwiązanie w art. 156 § 5 *in fine* k.p.k. wskazuje, że można udostępnić akta

³³ W. Jasiński, Jawność zewnętrzna posiedzeń sądu (nawiązanie do artykułu M. Rogackiej-Rzewnickiej), Prokuratura i Prawo 2010, nr 4, s. 40.

³⁴ B. Bienkowska, Kilka uwag o jawności zewnętrznej postępowania przygotowawczego. Przegląd Sądowy 1990, nr 7-9, s. 153; I. Wiącek, Jawność zewnętrzna postępowania przygotowawczego na tle art. 12 ustawy Prawo o prokuraturze, Problemy Prawa Karnego 2017, nr 1, s. 205-217.

w postaci elektronicznej. Jest ono właściwe, ponieważ organy ścigania nie mają obowiązku prawnego prowadzenia akt postępowania w formie elektronicznej. Z art. 56 § 4 ustawy Prawo o prokuraturze³⁵ wynika tylko możliwość prowadzenia postępowania przygotowawczego w formie elektronicznej. Wydaje się, że najpierw należałoby wprowadzić ustawowe rozwiązanie określające obowiązek digitalizacji akt od pierwszych czynności postępowania przygotowawczego, a następnie przejmować normę obligującą prokuratora do udostępniania akt z tego postępowania w formie elektronicznej.

6. Projektowany art. 245 k.p.k. zmierza do urealnienia skorzystania przez zatrzymanego z pomocy prawnej. Z tego powodu projektodawcy przewidzieli dostęp zatrzymanego do obrońcy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma on środków na ustanowienie obrońcy z wyboru, poprzez stworzenie instytucji dyżurów adwokacko-radcowskich (art. 245 § 2 k.p.k.). Podpozycja ta czyni zadość wymogom z art. 3 ust. 4 dyrektywy i pkt 27 i 28 preambuły dyrektywy 2013/48/UE. Co więcej, zasadnie wprowadza się obowiązek udostępnienia zatrzymanemu listy obrońców pełniących dyżur (art. 245 § 2 zd. 2 k.p.k.). Także norma formuła art. 249 § 3 zdanie drugie k.p.k. zakłada wzmocnienie praw podejrzanego do obrony i rozwinięcie standardu strasburskiego w zakresie dostępu do obrońcy. Zgodnie z jej założeniem w przesłuchaniu podejrzanego będzie miał prawo wziąć udział obrońca, chyba że oskarżony wyrazi zgodę na przeprowadzenie czynności bez udziału obrońcy, którego udział nie jest obowiązkowy, a nie utrudni to przeprowadzenia czynności.

7. Budzi zasadnicze wątpliwości propozycja art. 249 § 3 k.p.k., wedle której w postępowaniu przygotowawczym można stosować środki zapobiegawcze tylko względem osoby, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów i tylko w zakresie przedstawionych zarzutów. Uzupełnienie ww. przepisu o element „tylko w zakresie przedstawionych zarzutów” jest sprzeczny z przesłankami stosowania środków zapobiegawczego. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k. „środki zapobiegawcze można stosować w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także w celu zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa; można je stosować tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo”. O ile przesłanka procesowa polegająca na stworzeniu dla procesu karnego takich warunków, by mógł być prowadzony bez przeszkód i by zostały osiągnięte cele postępowania karnego łączy się z zakresem przedmiotowym postępowania przygotowawczego, w tym z przedstawionymi zarzutami, trzeba jednak mieć na względzie, że środki zapobiegawcze mają też charakter zapobiegawczy (prewencyjny). Przesłanka ta ma charakter wyjątkowy, co wyraźnie podkreślono w art. 249 § 1 k.p.k. Jej wyjaśnienia trzeba poszukiwać w art. 258 § 3 k.p.k., który wskazuje, co należy rozumieć przez termin „ciężkie przestępstwo”. Jest nim przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu.

³⁵ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. 2024 r. poz. 390.

W doktrynie twierdzi się, że organy procesowe nie mogą być pozbawione możliwości reagowania w takich wypadkach, w których pobudki, zachowanie się oraz cechy osobowości domniemanego sprawcy czynu w dużym stopniu uzasadniają obawę popełnienia nowego ciężkiego przestępstwa, zaś społeczeństwo, narażone na niebezpieczeństwo ze strony zdemoralizowanych lub przesiąkniętych uczuciami zemsty i nienawiści do poszczególnych osób lub całych grup ludności domniemyanych przestępców, musi dysponować odpowiednimi środkami ochrony³⁶. Taką możliwość przewiduje także art. 5 ust. 1 lit. c EKPC, stanowiąc, że dopuszczalne jest aresztowanie, jeżeli jest to konieczne w celu zapobieżenia popełnienia czynu zagrożonego karą. Nie sposób zatem negować bądź zablokować – poprzez przyjęcie nowej treści art. 249 § 3 k.p.k. – uprawnienia organów procesowych do zabezpieczenia w toku postępowania karnego społeczeństwa przed oskarżonymi, względem których istnieje uzasadniona obawa popełnienia przestępstwa.

8. Za zbędne należy uznać propozycje wskazane w art. 250 § 1 k.p.k. oraz 250b § 1 k.p.k. W pierwszy przypadku projektodawca wskazuje, że każdy aresztowany ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie albo zwolniony na czas postępowania. Projektodawcy nie dostrzegli jednak, że zgodnie z art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. celem postępowania karnego jest, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie. Przepis ten dotyczy zarówno kwestii głównej w postępowaniu karnym, jak i rozstrzygnięć wypadkowy czy incydentalnych. Z kolei art. 250b § 1 k.p.k. zakłada, że sąd rozpoznaje wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania niezwłocznie, nie później jednak niż przed upływem 24 godzin od jego złożenia. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na istniejący przepis art. 248 § 1 k.p.k., który stanowi, że zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania go do dyspozycji sądu nie doręczono mu postanowienia o zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania albo nie ogłoszono mu tego postanowienia na posiedzeniu przeprowadzonym w sposób określony w art. 250 § 3b k.p.k.

Ponadto, zatrzymany, w myśl art. 41 ust. 3 Konstytucji RP, powinien być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu; powinien zostać zwolniony, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz

³⁶ Por. A. Murzynowski, *Areszt tymczasowy oraz inne środki zapobiegające uchylaniu się od sądu*, Warszawa 1963, s. 4751; Z. Świda, *Podstawy i tryb stosowania tymczasowego aresztowania w świetle reguł prawa międzynarodowego, obowiązującego kodeksu postępowania karnego i projektu zmian kodeksu postępowania karnego z 2000 r.*, (w:) S. Stachowiak (red.), *Współczesny polski proces karny*. Księga ofiarowana Profesorowi Tadeuszowi Nowakowi, Poznań 2002, s. 175-188; W. Grzeszczyk, *Nowe rozwiązania w części ogólnej kodeksu postępowania karnego z 1997 r.*, *Prok. i Pr.* 1997/9, s. 66; J. Izydorczyk, *Stosowanie tymczasowego aresztowania w polskim postępowaniu karnym*, Kraków 2002, s. 101; R. A. Stefański, S. Zabłocki (w:) R. A. Stefański, S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2019, Lex, komentarz do art. 249 k.p.k.; Sz. Krystowiak, *Prewencyjna funkcja nieizolacyjnych środków zapobiegawczych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 201, z. 4, s. 79-92; J. Karaźniewicz, *Zakres prewencyjnego stosowania środków przymusu procesowego – próba oceny tendencji rozwojowych*, (w:) S. Steinborn, K. Woźniewski (red.), *Proces karny w dobie przemian. Zagadnienia ogólne*, Gdańsk 2018, s. 541-558.

z przedstawionymi zarzutami. Tak więc, *de lege lata*, zatrzymanie może trwać najdłużej 72 godziny. Może to mieć miejsce w sytuacji, gdy podejrzany w 48 godzinie zostanie przekazany do sądu z wnioskiem o tymczasowe aresztowanie i sąd w 24 godziny od tego momentu podejmie decyzję w przedmiocie tymczasowego aresztowania. W wypadku, gdy zatrzymany zostanie przekazany do sądu wcześniej, termin 72-godzinny nie może być wyczerpany. Ustrojodawca w art. 41 ust. 3 Konstytucji RP zagwarantował sądowi 24 godziny na podjęcie decyzji co do tymczasowego aresztowania. Wskazany termin jest niezależny od tego, w jakim stopniu został wykorzystany termin 48-godzinny. Adresatem pierwszego jest organ niesądowy, zaś drugiego sąd. Nie można sumować tych okresów, np. uznając, iż sąd ma zawsze możliwość podjęcia decyzji w przedmiocie tymczasowego aresztowania w terminie 72 godzin od momentu zatrzymania³⁷.

9. Zastrzeżenia budzą propozycje art. 250a oraz art. 250b § 2 k.p.k. Pierwsza zakłada, iż sąd, rozpoznając wniosek w przedmiocie zastosowania lub przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, dokonuje jego kontroli, przy uwzględnieniu tylko dowodów jawnych dla oskarżonego i jego obrońcy. Rozwiązanie to nie jest spójne z niezmiennym art. 249a § 1 pkt 1 k.p.k., z którego wynika, że podstawą takiej decyzji mogą być również dowody z zeznań świadków nieudostępnionych oskarżonemu i jego obrońcy ze względu na obawę niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia albo wolności świadka lub osoby dla niego najbliższej, zamieszczonych w wyodrębnionym zbiorze dokumentów. Oznacza to, że propozycja w tym zakresie wymaga dalszego przemyślenia oraz skorelowania z obowiązującymi przepisami Kodeksu postępowania karnego.

Druga ze wskazanych propozycji, zakłada, że udział prokuratora w posiedzeniu w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania jest obowiązkowy, zaś niestawiennictwo prokuratora ma być uważane za cofnięcie wniosku, który ma skutkować pozostawieniem go bez rozpoznania (art. 250b § 2 k.p.k.). Z uzasadnienia projektu nie wynika, że prokuratorzy rzadko uczestniczą w posiedzeniu w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania. Nie sposób wykluczyć, że z powodu sytuacji losowej prokurator nie stawi się na posiedzenie aresztowe. Trudno taką sytuację łączyć z cofnięciem wniosku i pozostawieniem wniosku o tymczasowe aresztowanie bez rozpoznania. Co więcej, ewentualny brak prokuratora na posiedzeniu aresztowanym nie osłabia możliwości realizacji prawa do obrony przez podejrzanego i jego obrońcę. Ciężar dowodzenia w wypadku stosowania tymczasowego aresztowania obciąża prokuratora, a więc tego, kto zgłasza twierdzenie, a nie tego, kto zaprzecza³⁸. Twierdzi się w orzecznictwie, że „w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania prokurator ma wykazać występowanie ogólnej i szczególnej przesłanki środków

³⁷ Por. P. Hofmański (red.), E. Sadzik, K. Zgryzek, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom 1, Warszawa 2007, s. 1108; J. Skorupka (w:) J. Skorupka (red.) Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2016, s. 556.

³⁸ Postanowienie SA w Krakowie z 24.11.2004 r., II AKz 422/04, KZS 2004/12, poz. 32; postanowienie SA we Wrocławiu z 16.05.2018 r., II AKz 307/18, LEX nr 2491413.

zapobiegawczych, co wynika ze skargowego charakteru tego postępowania”³⁹. Z powyższego wynika, że nieobecność prokuratora osłabia możliwość uwzględnienia wniosku, gdyż wnioskodawca nie będzie miał możliwości ustosunkowania się do twierdzeń podejrzanego i jego obrońcy. Poza tym, nie można zapomnieć, że wniosek w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania jest doręczany uprzednio podejrzanemu i jego obrońcy, zaś sąd może podjąć decyzję o zastosowanie lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania na podstawie na dowodów jawnych dla oskarżonego i jego obrońcy oraz dowodów z zeznań świadków, o których mowa w art. 250 § 2b k.p.k.

10. Zgodzić się należy z postulatem uchylecia art. 257 § 3 k.p.k., wprowadzonego do ustawy karnoprocesowej na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. Stanowi to powrót do wyłącznie sądowej kompetencji orzekania w przedmiocie stosowania lub przedłużania stosowania tymczasowego aresztowania. Zmieniony przepis zakładał, że obecny na posiedzeniu prokurator może sprzeciwić się zmianie środka izolacyjnego na poręczenie majątkowe, co oznaczało „wstrzymanie” decyzji zarezerwowanej wyłącznie dla sądu i w opozycji do treści ustawy przewidującej z mocy prawa uchylenie stosowanego tymczasowego aresztowania z chwilą złożenia poręczenia majątkowego. Oczekiwanie na rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji oznaczało pozbawienie wolności podejrzanego lub oskarżonego przez bliżej nieokreślony czas i wbrew woli sądu. Tymczasem kwestia oceny rzetelności postępowania w rozumieniu art. 6 EKPCz oraz art. 45 Konstytucji RP dotyczy także postępowań incydentalnych, takich jak stosowanie lub przedłużanie tymczasowego aresztowania. Z tych powodów dalsze utrzymywanie przepisu, który uzależnienia wykonalność decyzji o zmianie stosowanego środka zapobiegawczego od braku sprzeciwu prokuratora, prowadzi do pogłębienia nierówności stron w procesie karnym i zlikwidowania gwarancyjnej roli sądu.

11. W art. 258 § 1 k.p.k. projekt zakłada zmianę stopnia uprawdopodobnienia wystąpienia przesłanki szczególnej stosowania tymczasowego aresztowania i pozostałych środków zapobiegawczych poprzez zastąpienie „uprawdopodobnionej obawy” – „realną obawą”. Proponowana zmiana jest zbędna, ponieważ nie wnosi wartości dodatniej oraz narusza istniejącą siatkę pojęciową w Kodeksie postępowania karnego. Z poglądów doktryny i orzecznictwa wynika jednoznacznie, że obawy, o których mowa w art. 258 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., mają być uzasadnione, a zatem muszą realnie występować. Niedopuszczalne jest więc ustalenie tych obaw jedynie na podstawie przekonania prokuratora lub sądu. Koniecznym i niezbędnym warunkiem ustalenia tych obaw jest ich obiektywne występowanie⁴⁰. Trafnie zauważa się w orzecznictwie, że: „Nie można zgodzić się z poglądem, jakoby dalsze tymczasowe aresztowanie oskarżonego uzasadniała obawa, iż będzie on namawiał świadków do fałszywych zeznań. Musi to bowiem być obawa konkretna, a nie abstrakcyjna. Tymczasem zebrany materiał dowodowy, w szczególności przyznanie

³⁹ Postanowienie SA we Wrocławiu z 16.05.2018 r., II AKz 307/18, LEX nr 2491413.

⁴⁰ J. Skorupka, Tymczasowe aresztowanie w praktyce stosowania prawa, Palestra 2021, nr 1-2, s. 9 oraz podania tam literatura.

się oskarżonego do winy i deklaracja naprawienia szkody obawy takiej nie uzasadniają⁴¹. Celnie interpretację obawy, o której mowa w art. 258 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., oddaje wypowiedź Sądu Apelacyjnego w Katowicach, że „obawa, o której mowa w przepisie art. 258 § 1 pkt 2 k.p.k., co do zasady musi być uzasadniona konkretnymi okolicznościami wskazującymi na jej istnienie, a przede wszystkim wcześniejszym zachowaniem podejrzanego podjętym w tym właśnie celu, jak i zachowaniem innych osób, podejmowanym w porozumieniu z nim i nie można jej istnienia wywodzić jedynie z hipotetycznego domniemania podejmowania przez podejrzanego takich działań. Tymczasem obawę matactwa w sprawie sąd wywodził jedynie z prawdopodobieństwa, że podejrzany mógłby podejmować działania w celu nakłaniania świadków do składania fałszywych zeznań lub w inny bezprawny sposób utrudniać postępowanie, co nie spełnia kryteriów ww. przepisu i nie ma żadnego oparcia w materiale zawartym w aktach spraw”⁴². Nie jest wystarczające samo przypuszczenie takiego zachowania się oskarżonego, przepis bowiem wymaga, by obawa taka była uzasadniona. Jak podkreśla się w judykaturze, „rozstrzygając o potrzebie kontynuowania stosowania tymczasowego aresztowania, oprócz aktualnej postawy procesowej podejrzanego, należy mieć również na uwadze jego zachowanie się w toku całego postępowania. Całościowa ocena zachowania podejrzanego ma bowiem wpływ na ocenę istnienia obawy podjęcia przez niego bezprawnych działań wpływających na prawidłowy bieg postępowania i potrzebę stosowania odpowiedniego środka zapobiegawczego”⁴³.

W kontekście proponowanej zmiany w art. 258 § 1 k.p.k. nie sposób pominąć tego, że do stosowania środków zapobiegawczych dochodzić może tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo (art. 249 § 1 *in fine* k.p.k.). W orzecnictwie słusznie wskazuje się, że nie chodzi tu o pewność tego, że podejrzany dopuścił się zarzucanych mu czynów, ale o duże prawdopodobieństwo, zachodzące pomimo podnoszonych przez obrońcę wątpliwości, które będą musiały być przedmiotem badania w postępowaniu sądowym, bowiem wymagają dokonania pełnej oceny dowodów zebranych w danej sprawie⁴⁴. Duże prawdopodobieństwo jest najwyższym stopniem prawdopodobieństwa, a tak określony wymóg jest elementem zapewnienia najwyższego standardu gwarancyjnego dla oskarżonego, koniecznego ze względu na ochronę przed nadmierną ingerencją w jego podstawowe prawa i wolności⁴⁵. Duże prawdopodobieństwo nie jest równoznaczne z udowodnieniem, ale jest to taki

⁴¹ Postanowienie SA w Katowicach z 2.12.1998 r., II AKz 336/98, LEX nr 37751; postanowienie SA w Katowicach z 9.11.2016 r., II AKz 576/16, LEX nr 2242178.

⁴² Postanowienie SA w Katowicach z 7.05.2014 r., II AKz 275/14, LEX nr 1537369.

⁴³ Postanowienie SA we Wrocławiu z 18.07.2007 r., II AKz 364/07, LEX nr 1641068; R. A. A. Stefański, S. Zabłocki (w:) R. A. Stefański, S. Zabłocki (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom II, Warszawa 2019, Lex, komentarz do art. 259 k.p.k.

⁴⁴ Postanowienie SA w Krakowie z 10.08.2018 r., II AKp 12/18, LEX nr 2633152; postanowienie SN z 8.10.2020 r., III KZ 62/20, LEX nr 3147707.

⁴⁵ Por. J. Karaźniewicz, Prawdopodobieństwo wystąpienia określonego zdarzenia jako przesłanka podjęcia czynności przez organy procesowe – zarys problematyki, (w:) A. Małolepszy, R. Olszewski (red.), *Quo vadit processus criminalis? Rzeczywistość i wyzwania*, Warszawa 2020, s. 144–151.

stopień prawdopodobieństwa, który graniczy z pewnością⁴⁶. Podstawą oceny dużego prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa przez oskarżonego może być tylko zebrany w sprawie materiał dowodowy, który organ stosujący środek ma obowiązek przedstawić w uzasadnieniu postanowienia. Duże prawdopodobieństwo musi odnosić się zarówno do faktu popełnienia konkretnego przestępstwa, jak i sprawstwa oskarżonego. Nie może dokonać tego w sposób dowolny, ale musi opierać się na zebranych dowodach; konieczne jest dysponowanie odpowiednim quantum prawidłowo zebranych i przeprowadzonych dowodów⁴⁷. O tym, czy zachodzi tego rodzaju prawdopodobieństwo, decydują zebrane dowody i jest ono z reguły mniejsze w początkowym stadium postępowania przygotowawczego. Może ono wzrastać w miarę rozwoju postępowania i przybywania kolejnych dowodów obciążających albo zmniejszać się, gdy nowe dowody podważą dotychczasową ocenę.

12. Nie sposób zgodzić się z postulatem usunięcia możliwości zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania z uwagi na grożącą oskarżonemu surową karę, ale tylko wtedy, gdy zarzuca się jemu popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat (art. 258 § 2 k.p.k.). Wskazana przesłanka szczególna stosowania tymczasowego aresztowania ma fundamentalne znaczenie w pierwszym etapie postępowania karnego. Stąd też ETPC dopuszcza oparcie stosowania tymczasowego aresztowania na przesłance odwołującej się do surowości kary, ponieważ groźba surowej kary rodzi domniemanie, że osoby podejrzewane o popełnienie przestępstwa lub oskarżone oto mogą podejmować próby bezprawnych działań destabilizujących prawidłowy tok postępowania. Między innymi, ETPC w wyroku z dnia 3.02.2009 r. w sprawie *Kauczor przeciwko Polsce*⁴⁸ wskazał, że „uzasadnione podejrzenie popełnienia przez skarżącego poważnych przestępstw mogło z początku stanowić podstawę dla pozbawienia go wolności. Podobnie konieczność zgromadzenia obszernego materiału dowodowego i zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, w tym zwłaszcza przesłuchiwanie świadków, stanowiły uzasadnione podstawy dla stosowania tymczasowego aresztowania. Jednocześnie jednak z upływem czasu okoliczności te stawały się coraz mniej znaczące. (...) Zgodnie ze stanowiskiem władz, prawdopodobieństwo wymierzenia surowej kary kreowało domniemanie, że skarżący będzie utrudniał postępowanie. Trybunał podkreśla jednak, że choć zagrożenie surową karą stanowi istotny element oceny ryzyka ucieczki lub ponownego popełnienia przestępstwa, ciężar zarzutów nie może sam w sobie uzasadniać długotrwałego stosowania tymczasowego aresztowania (...)”⁴⁹.

⁴⁶ Zob. np. postanowienie SN z 1.12.2003 r., WZ 62/03, LEX nr 185481; postanowienie SN z 11.03.2008 r., WZ 13/08, LEX nr 549271; postanowienie SA w Warszawie z 1.06.2009 r., II AKa 98/09, LEX nr 577593; postanowienie SA w Krakowie z 18.06.2020 r., II AKz 357/20, LEX nr 3036469.

⁴⁷ A. Bulsiewicz, Glosa do postanowienia SN z 15.04.1983 r., II KZ 31/83, *Palestra* 1984, nr 5-6, s. 92.

⁴⁸ Wyrok ETPCz z 3.02.2009 r. w sprawie *Kauczor przeciwko Polsce*, skarga nr 45219/06.

⁴⁹ Tamże, § 44-46.

Analiza orzecznictwa ETPC prowadzi do wniosku, że o ile bowiem podejrzenie popełnienia zbrodni lub występku zagrożonego surową karą pozbawienia wolności nie jest kwestionowane w orzecznictwie Trybunału jako podstawa do zastosowania tymczasowego aresztowania⁵⁰, to podkreśla się, że okoliczność ta nie może stanowić „właściwej i wystarczającej podstawy tymczasowego aresztowania przez cały okres stosowania tego środka”⁵¹, a jako nieuprawnione traktuje się domniemywanie, iż obawa ucieczki oskarżonego wynika z wagi czynu oraz zagrożenia surową karą za ten czyn⁵². Odnosić także należy, że na gruncie spraw przeciwko Polsce ETPC wskazał, iż surowość grożącej kary jest ważnym elementem w ocenie ryzyka ucieczki (ale tylko elementem co do takiego domniemywania – uwaga autora), ale powaga zarzutów sama w sobie nie może uzasadniać długiego okresu tymczasowego aresztowania⁵³.

Mając na uwadze, że okoliczności, które warunkowały pozbawienie wolności na początku, z czasem bowiem tracą na znaczeniu, a przedłużając stosowanie tymczasowego aresztowania ponad przyjęte normy wykazać trzeba szczególnie silne uzasadnienie⁵⁴. Zagrożenie surową karą, co podkreśla Trybunał, samodzielnie nie może uzasadniać długotrwałego pozbawienia wolności. Dlatego też należy dążyć do ograniczenia stosowania tymczasowego aresztowania na podstawie art. 258 § 2 k.p.k. poprzez podniesienie, w ramach tej przesłanki szczególnej, górnej granicy kary pozbawienia wolności z 8 na 10 lat oraz wprowadzenie limitu jego stosowania do wydania wyroku przez sąd pierwszej instancji do 12 miesięcy.

13. Projektodawca proponuje zmienić treść art. 258a k.p.k., który obecnie stanowi, że jeżeli oskarżony uniemożliwia lub utrudnia wykonywanie zastosowanego wobec niego środka zapobiegawczego lub umyślnie naruszył obowiązek lub zakaz związany ze stosowaniem takiego środka, sąd lub prokurator stosuje środek zapobiegawczy gwarantujący skuteczną realizację celów jego stosowania, na rozwiązanie o charakterze fakultatywnym („może zastosować”). Przepis art. 258a k.p.k. powinien zostać usunięty jako regulacja zbędna, ponieważ obowiązujące przepisy przewidują reakcję wobec niestosowania się do nakazów wynikających z istoty środków zapobiegawczych orzeczonych wobec oskarżonego. Otóż, w zależności od stadium postępowania prokurator lub sąd zobowiązany jest dbać o efektywność wykonywania zastosowanego środka zapobiegawczego i powodować jego uchylenie lub zmianę, jeśli powstaną okoliczności to uzasadniające (*vide* art. 253 § 1 k.p.k.).

⁵⁰ Wyrok z 21.12.2000 r. w sprawie *Jabłoński przeciwko Polsce*, skarga nr 33492/96, § 82; wyrok ETPC z 4.10.2001 r. w sprawie *Iłowiecki przeciwko Polsce*, skarga nr 27504/95, § 62.

⁵¹ J. Matras, Glosa do postanowienie SN z dnia 3 kwietnia 2007 r., sygn. WZ 11/07, Przegląd Sądowy 2008, nr 11–12, s. 226 i wskazane tam orzeczenia ETPC.

⁵² J. Matras, Niektóre regulacje tymczasowego aresztowania w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego, Prokuratura i Prawo 2014, nr 4, s. 34–48.

⁵³ Wyrok ETPC z 4.05.2006 r. w sprawie *Micha przeciwko Polsce*, nr 13425/02, § 49; wyrok ETPC z 31.05.2011 r. w sprawie *Krawczak przeciwko Polsce*, skarga nr 24205/06, § 85.

⁵⁴ Wyrok ETPC z 4.05.2006 r. w sprawie *Celejewski przeciwko Polsce*, skarga nr 17584/04, §§ 37–38.

14. W projekcie przewidziano zmianę art. 263 § 1 k.p.k., wedle której sąd będzie mógł zastosować tymczasowe aresztowanie, do okresu nie dłuższego niż miesiąc. Obecne brzmienie przepisu daje możliwość zastosowania sądom tymczasowego aresztowania na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Mimo że określono go z użyciem klauzuli „nie dłuższy niż”, w ocenie projektodawców jest to okres „zbyt długi, nieproporcjonalny w stosunku do wagi dóbr prawnych przynależnych osobie, wobec której orzeka się stosowanie tego środka. Jest on także zbyt długi zważywszy na różnorodność możliwych do zaistnienia sytuacji faktycznych i rodzajów przestępstw, które zarzucać można danej osobie. Projektodawcy proponują skrócenie ustawowego okresu do maksymalnie jednego miesiąca, wymagając tym samym częstszej kontroli sądowej nad dalszą zasadnością stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego, szczególnie w kontekście ustaleń dowodowych czynionych przez oskarżyciela publicznego w czasie, w którym oskarżony pozostaje pozbawiony wolności”. Propozycja nie zasługuje na uwzględnienie. Obowiązujące rozwiązanie, stanowiące, że w postępowaniu przygotowawczym sąd, stosując tymczasowe aresztowanie, oznacza jego termin na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, pozwala – z uwagi na potrzeby procesowe konkretnej sprawy – zarówno stosować tymczasowy areszt na miesiąc, dwa miesiące lub trzy miesiące. Trudno też wyobrazić sobie, że w sprawach np. o zabójstwo, szpiegostwo, udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa, prokurator będzie co miesiąc składał wniosek o przedłużenie tymczasowego aresztowania. Doprowadzi to do permanentnego weryfikowania przesłanek tymczasowego aresztowania oraz większej koncentracji uwagi organów procesowych na stosowaniu tego środka niż na podejmowaniu czynności dowodowych w sprawie.

15. Projektodawcy przewidują wykreślenie z Kodeksu postępowania karnego art. 266 § 1a, który został dodany ustawą z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁵⁵. Tym samym słusznie postuluje rezygnację z regulacji uzależniającej przyjęcie poręczenia majątkowego od wykazania, że przedmiot poręczenia majątkowego nie pochodzi z przysporzenia na rzecz oskarżonego albo innej osoby składającej poręczenie dokonanego na ten cel. Co więcej, obecna regulacja niesie ryzyko instrumentalnego stosowania przez odmowę przyjęcia przedmiotu poręczenia w celu niejako „wymuszenia” zastosowania tymczasowego aresztowania.

16. Projektodawcy, poprzez zmianę art. 182 § 2, art. 540a oraz dodanie art. 374 § 1b k.p.k., dążą do zagwarantowania prawnej możliwości weryfikacji depozycji złożonych przez tzw. małego świadka koronnego w postępowaniu przygotowawczym, a co za tym idzie doprowadzenia do sytuacji nieopłacalności składania fałszywych, obciążających inne osoby zeznań. Miałoby to niewątpliwie istotne znaczenie dla zmniejszenia się liczby postępowań, w których jedynym potwierdzeniem zeznań „małego świadka koronnego” byłoby przyznanie się osoby pomówionej. Sam postulat jest trafny. Niemniej jednak jego realizacja poprzez

⁵⁵ Dz. U. poz. 1023.

wykreślenie art. 540a pkt 1 k.p.k. oraz przeniesienie jego treści do pkt 3 w art. 540 § 1 k.p.k. jest rozwiązaniem błędnym, wynikającym z nierozumienia istoty art. 540 k.p.k. O ile obecnie art. 540a pkt 1 k.p.k. stanowi podstawę fakultatywną wznowienia postępowania karnego na niekorzyść oskarżonego w sytuacji pojawienia się nowych okoliczności świadczących o tym, że oskarżony nie zasługiwał na skazanie z zastosowaniem nadzwyczajnego złagodzenia kary w warunkach art. 60 § 3 lub 4 k.k. albo art. 36 § 3 k.k.s., o tyle przeniesie tej podstawy do art. 540 k.p.k. spowoduje przełamanie kształtu tego przepisu, z uwagi na to, że *de lege lata* stanowi on podstawę wznowienia postępowania tylko na korzyść strony, ale jednocześnie pod warunkiem, że nie będzie to wznowienie postępowania na niekorzyść oskarżonego.

17. Na pozytywną ocenę zasługują rozwiązania prawne wskazane w art. 156 § 5a zdanie drugie (podkreślenie czasu udostępnienia akt) i art. 159 k.p.k. (zwiększenie zakresu kontroli odwoławczej o zasadność zarządzenia o odmowie udostępnienia akt), wprowadzając pełną kontrolę sądową tej decyzji. Zbieżna ocena towarzyszy propozycji art. 246 § 1a k.p.k., która czyni zadość wymogom wynikającym z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/13/U poprzez stworzenie możliwości zapoznania się przez zatrzymanego i obrońcę z tą częścią akt postępowania przygotowawczego, która dotyczyła zatrzymania. Mimo że żaden przepis nie zabrania zatrzymanemu, któremu nie postawiono zarzutu, wnioskowania o dostęp do akt sprawy, jednak brak jest przepisu, który by na to zezwalał. Dodać należy, że zapewnienia możliwości wniesienia zażalenia przez zatrzymanego oraz jego obrońcę, w którym domaga się on zbadania zasadności, legalności i prawidłowości zatrzymania przewidzianego w art. 246 § 1 k.p.k., nie sposób w pełni realizować bez uprzedniego zapoznania się z materiałami dotyczącymi zatrzymania, co może oznaczać ograniczenia prawa do obrony w rozumieniu art. 42 ust 2 Konstytucji RP.

18. Projektodawca zasadnie wskazuje na potrzebę zmian art. 250 § 3 oraz dodania § 3a k.p.k. w celu wprowadzenia obowiązku doręczenia podejrzanemu i jego obrońcy odpisu wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Obowiązek będzie obciążał prokuratora kierującego wniosek, stanowiąc realizację prawa dostępu osoby objętej wnioskiem do niezwłocznej informacji o złożeniu wniosku oraz jego podstawy. Uzupełnieniem tej regulacji gwarancyjnej jest regulacja nakazująca przesłanie sądowi odpisu wniosku aresztowego w wersji elektronicznej, który na wniosek obrońcy sąd niezwłocznie przesyła na wskazany przez obrońcę adres poczty elektronicznej. Wprowadzenie niniejszej zmiany, tj. uzyskanie kopii elektronicznej wniosku sprzyja przygotowaniu się obrońcy do wykonywania czynności obrończych w sposób efektywny.

19. W zakresie art. 73, 156, 159, 245, 246, 250, 257, 258, 261, 263, 266, 374 projekt dotyczy zmian, które objęte są rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁵⁶. Ten projekt znajduje się na etapie konsultacji publicznych. Celem tego projektu rządowego, przygotowanego w oparciu o projekt opracowany przez

⁵⁶ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12390959>.

Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, jest dokonanie niezbędnych zmian w celu modyfikacji lub wyeliminowania wprowadzonych w ostatnim czasie regulacji; najbardziej kontrowersyjnych, sprzecznych z normami konstytucyjnymi i międzynarodowymi oraz naruszających standard racjonalnego oraz zgodnego z Konstytucją RP tworzenia prawa, również w kontekście potrzeby przywrócenia zasad praworządności. Jednym z głównych celów projektu w części procesowej jest osiągnięcie stanu pełnego wdrożenia dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących harmonizacji praw procesowych oskarżonego, w tym prawa dostępu do adwokata, gwarancji procesowych dla dzieci i pomocy prawnej z urzędu.

W ramach konsultacji społecznych projekt został oceniony niejednoznacznie. Część oceniających wskazała, że projektowane rozwiązania spowodują brak zaufania do organów ścigania⁵⁷, są oparte na błędnych przesłankach⁵⁸, jak również, że są zbędne⁵⁹. Nie mniejsza grupa oceniających podnosiła, że projekt jest potrzebny z uwagi na nadużywanie instytucji tymczasowego aresztowania w Polsce. Autorzy komentarzy wskazali m.in. że projekt ustawy powinien wejść w życie dopiero upływie 6 miesięcy, gdyż termin 3 miesięczny jest za krótki. Dodawano także, że przepisy projektu winny być stosowane do spraw wszczętych po wejściu jego w życie⁶⁰.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶¹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁶².

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt w zakresie skutków społecznych będzie oddziaływał na:

1. osoby aresztowane tymczasowo (ok. 20 tys. postanowień o zastosowaniu tymczasowego aresztowania rocznie, zob. wykres nr 1⁶³) – wprowadzenie

⁵⁷ ID ankiety 24, 51.

⁵⁸ ID ankiety: 4710.

⁵⁹ ID ankiety: 660, 1151, 2529.

⁶⁰ ID ankiety: 27, 25, 540.

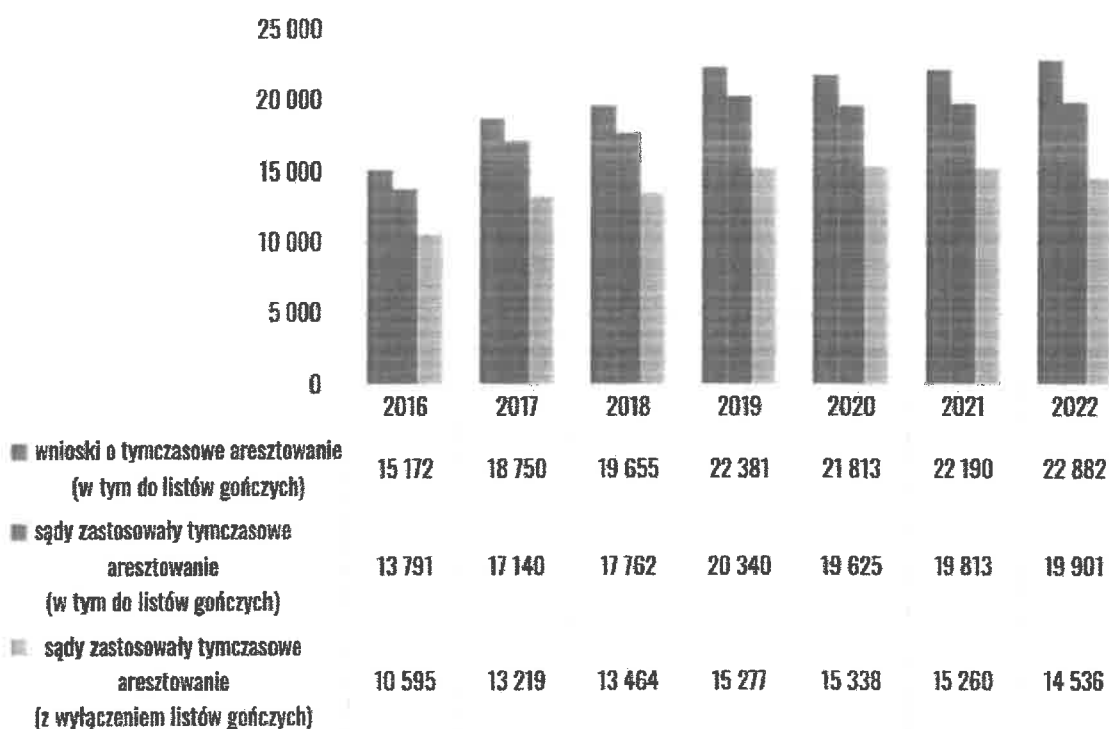
⁶¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Śliz)*, opinia z 15 listopada 2024 r., BEOS-WOSR/WPEiM-2404/24.

⁶² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Śliz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia z 15 listopada 2024 r., nr BEOS-WOSR/WAPEiM-2405/24.

⁶³ Liczba ta uwzględnia procedury listów gończych, również standardowo uwzględniane w statystykach tymczasowego aresztowania, ale funkcjonujące na zupełnie innych zasadach – Zob. B. Piliński (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania w Polsce. Wyniki badań ilościowych i jakościowych*, Toruń 2024, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2024/03/FCWP_Stosowanie_tymczasowego_aresztowania_2024.pdf, s. 118.

lepszich gwarancji przestrzegania europejskich standardów aresztowania (w tym m.in. w zakresie wnoszenia zażaleń na poszczególne działania prokuratora czy lepszego kontaktu z obrońcą) rozszerzy prawo zatrzymanych do obrony i wzmocni ich pozycję jako strony postępowania karnego; ponadto, w założeniu projektodawców, skróceniu ulegnie sumaryczny czas przebywania zatrzymanych w tej formie aresztu, co przełoży się na ograniczenie wynikających z izolacji kosztów emocjonalnych, rodzinnych i zawodowych.

Wykres 1. Liczba wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania złożonych oraz uwzględnionych z podziałem na typy w latach 2016-2022



Źródło: B. Piliński (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania w Polsce. Wyniki badań ilościowych i jakościowych*, Toruń 2024, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2024/03/FCWP_Stosowanie_tymczasowego_aresztowania_2024.pdf, s. 118.

2. prokuratorów (5 796 osób⁶⁴) – wzmoczona kontrola ich działań w zakresie procedury tymczasowego aresztowania będzie wymagała od nich

Dodatkowo należy uwzględnić liczbę postanowień o przedłużeniu tymczasowego aresztowania – w 2019 r. było to 13,6 tys. postanowień. Od 2020 r. Prokuratura Krajowa nie publikuje takich danych – Dane Prokuratury Krajowej za: P. Kładoczny (red.), *O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2023 r., https://hfhr.pl/upload/2023/09/raport_hfpc_tymczasowe_aresztowania.pdf, s. 37.

W OSR do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28.10.2024 r. wspomina się natomiast o liczbie 6,7 tys. przypadków zastosowania przedłużenia aresztu tymczasowego w 2023 r. – <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390959/katalog/13091015#13091015>, s. 9.

⁶⁴ Stan na dzień 19 listopada 2024 roku – Informacja otrzymana od Rzecznika Prasowego Prokuratury Krajowej.

większego skupienia się na przygotowaniu planu działania dowodowego i formułowaniu zarzutów (niż na samym działaniu dowodowym, zob. pkt V.14 niniejszej opinii), zarówno na etapie składania wniosku o zastosowanie tego środka zapobiegawczego, jak i późniejszego motywowania jego ewentualnego przedłużenia;

3. sądy – nałożenie nowych obowiązków, które mają zapewnić lepszą realizację praw zatrzymanych może w efekcie potęgować niewydolność organizacyjną tych placówek (np. w zakresie digitalizacji akt)⁶⁵;
4. adwokatów (ok. 23 tys. osób ⁶⁶) – rozszerzenie katalogu praw i obowiązków obrońcy będzie wymagało większego niż dotąd zaangażowania w prowadzenie pojedynczej sprawy⁶⁷;
5. społeczeństwo – proponowana zmiana z jednej strony może wpłynąć na zwiększenie zaufania obywateli do instytucji wymiaru sprawiedliwości i ogólne poczucie bezpieczeństwa, z drugiej natomiast może wzbudzać niepewność, czy nowe standardy nie będą działały również na korzyść osób, które powinny być bezwzględnie izolowane na czas postępowania⁶⁸.

Pośrednio proponowane zmiany wpłyną również na:

6. rodziny i bliskich osób tymczasowo aresztowanych – poczucie większej sprawiedliwości proceduralnej i lepszej ochrony praw ich bliskich, zmniejszenie kosztów emocjonalnych i ekonomicznych wynikających z długotrwałego przebywania ich bliskich w areszcie tymczasowym;
7. instytucje (np. Rzecznik Praw Obywatelskich) i organizacje pozarządowe zajmujące się egzekwowaniem praw człowieka – wdrożenie przepisów będzie odpowiadało na ich postulaty w tym zakresie i zwiększy ich poczucie sprawczości.

B) Wpływ na społeczeństwo w ujęciu pieniężnym

W przypadku zmian, które mają na celu zapewnienie lepszego przestrzegania praw człowieka w trakcie postępowania karnego, trudno mówić o bezpośrednim skutku społecznym w ujęciu pieniężnym. Pośrednio, jeżeli zgodnie z założeniem projektodawców, w związku z wprowadzonymi regulacjami liczba tymczasowo aresztowanych spadnie, a sumaryczny czas stosowanego aresztu ulegnie skróceniu, spadną również ogólne koszty społeczne ponoszone przez osoby, wobec

⁶⁵ Projektodawcy zakładają natomiast, że dzięki wprowadzeniu projektowanych zmian zwiększy się efektywność działania wymiaru sprawiedliwości.

⁶⁶ Krajowy Rejestr Adwokatów i Aplikantów Adwokackich, <https://rejestradwokatow.pl/adwokat> [dostęp: 08.12.2024 r.].

⁶⁷ W tym kontekście pojawiają się wątpliwości dotyczące dodatkowego wynagrodzenia za te obowiązki, w tym np. za obowiązkowe dyżury – P. Szymaniak, *Odplatności za dyżury adwokatów i radców. Jest odpowiedź resortu sprawiedliwości*, 27.11.2024 r., <https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art41506411-odplatnosci-za-dyzury-adwokatow-i-radcow-jest-odpowiedz-resortu-sprawiedliwosci>.

⁶⁸ Obydwa punkty widzenia były reprezentowane w konsultacjach społecznych do tego projektu. Za zmianami – zob. np. ID ankiety 2940, 7446; wątpliwości odnośnie do projektowanych zmian – zob. np. ID ankiety 51, 3969.

których zastosowano ten środek zapobiegawczy (oraz przez ich rodziny i bliskich prowadzących wspólne gospodarstwo domowe). Większość wymiernych kosztów w tym zakresie dotyczy wpływu przymusowej, przedłużającej się izolacji na sferę zawodową (brak nadzoru nad firmą i konieczność przejęcia tej funkcji przez inne osoby w przypadku przedsiębiorców⁶⁹; w przypadku pracowników nieobecność w pracy mogąca skutkować konsekwencjami służbowymi; niewywiązywanie się z podjętych zobowiązań czy braku dostępu do majątku, który może zostać zajęty przez prokuratora jako zabezpieczenie) i stan zdrowia osób zatrzymanych (np. zaniedbanie swojego stanu zdrowia w wyniku przedłużającego się aresztu⁷⁰ czy potrzeba podjęcia leczenia zaburzeń psychicznych spowodowanych bezpodstawną czy przedłużającą się izolacją). Jednak z uwagi na brak możliwości oszacowania potencjalnej dynamiki zmian w zakresie stosowania aresztu tymczasowego będącej efektem wprowadzonych przepisów nie jest możliwe szczegółowe przedstawienie skutków społecznych w ujęciu pieniężnym.

C) Wpływ na społeczeństwo w ujęciu niepieniężnym

Realizacja celów nowelizacji może przede wszystkim wpłynąć na lepsze wyważenie wartości interesu publicznego i poszanowania wolności osobistej⁷¹. Zwiększona transparentność procedury zatrzymania i tymczasowego aresztowania oraz zrównoważenie pozycji różnych podmiotów zaangażowanych w postępowanie karne przełoży się na większe poczucie sprawiedliwości proceduralnej⁷², a także wzrost zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości. Zmiany będą również odpowiadały na zapotrzebowanie społeczne sygnalizowane przez podmioty reprezentujące prawa zatrzymanych⁷³.

W zakresie możliwych bezpośrednich implementacyjnych skutków społecznych projektu należy wspomnieć o problemie z należytym zachowaniem poufności danych wynikającym z projektowanego obowiązku przekazywania zatrzymanemu i jego obrońcy zdigitalizowanych akt sprawy⁷⁴. Oprócz tego warto wziąć pod uwagę

⁶⁹ Warto odnotować, że znaczna część spraw dotyczących przewlekłego stosowania tymczasowego aresztowania ma gospodarczy charakter – Zob. P. Kładoczny (red.), *O standardzie, który się nie przyjął* ..., op. cit.

⁷⁰ „Organy procesowe w zasadzie nie rozważają zaistnienia negatywnych przesłanek tymczasowego aresztowania określonych w art. 259 k.p.k.; prokuratorzy i sądy bardzo rzadko pochylają się nad kwestią niewłaściwego leczenia osób tymczasowo aresztowanych” – *Tamże*, s. 95.

⁷¹ *Tamże*, s. 96.

⁷² W kontekście nadużywania procedury aresztu tymczasowego w przestrzeni publicznej pojawiło się określenie „aresztu wydobywczego”, oznaczającego sytuację, w której wykorzystuje się areszt tymczasowy nie jako środek zapobiegawczy, a jako metodę śledczą mającą nakłonić podejrzanego do współpracy z organami ścigania – W. Włodarczak, *Areszt wydobywczy jako przykład nieprawidłowej praktyki*, 28.03.2024 r., <https://www.filipiakbabicz.com/tymczasowy-areszt/areszt-wydobywczy-jako-przyklad-nieprawidlowej-praktyki/>.

⁷³ Np. ¾ badanych adwokatów (74,3%) widzi potrzebę zmiany obowiązujących przepisów dotyczących środków zapobiegawczych – *Ocena przepisów i standardów stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce przez adwokatów i aplikantów adwokackich*, Naczelna Rada Adwokacka, Poznań, Warszawa, marzec 2023, https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-ocena-przepisow-i-standardow-stosowania-tymczasowego-aresztowania-w-polsce-przez-adwokatow-i-aplikantow-adwokackich-37204.pdf.

⁷⁴ ID ankiety: 33 i 81.

ewentualne problemy z dostarczeniem zdigitalizowanych akt (spowodowane m.in. różną konfiguracją serwerów i/lub filtrami antyspamowymi), które w efekcie mogą mieć wpływ na wynik postępowania. Z uwagi na te kwestie zasadne byłoby szersze skonsultowanie proponowanych zmian z administratorami bezpieczeństwa sieci. Bezpośrednie negatywne skutki społeczne projektowanych zmian będą ograniczone i będą dotyczyły w większości osób pełniących funkcje w wymiarze sprawiedliwości. Dodatkowe obowiązki i nadzór nad prowadzonymi działaniami będą stanowiły znaczne obciążenie, ale w dłuższej perspektywie mogą spowodować wzrost zaufania do tej grupy społecznej.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR Wnioskodawcy wskazali, że projektowana regulacja nie wywołuje skutków gospodarczych. Ocena ta wydaje się właściwa. Podstawowym celem zaproponowanej nowelizacji jest bowiem reforma instytucji tymczasowego aresztowania. Proponowane rozwiązania nie będą w istotny sposób wpływać na sferę gospodarki, na przedsiębiorców, konsumentów, rynek pracy i procesy ekonomiczne.

Możliwe będzie pojawienie się pewnych skutków pośrednich, które są niemożliwe do oszacowania w ujęciu pieniężnym. Projektodawcy przewidują, że zaproponowane rozwiązania spowodują zmniejszenie liczby osób tymczasowo aresztowanych i skrócenie czasu ich przebywania w aresztach. Liczba osób, których może dotyczyć to rozwiązanie jest śladowa z punktu widzenia wielkości polskiego rynku pracy (liczba pracujących w gospodarce wyniosła w maju br. ponad 15 mln 119 tys. osób)⁷⁵. Niemniej, wśród osób, wobec których stosowany jest ten środek zapobiegawczy, mogą znajdować się również przedsiębiorcy i osoby pełniące stanowiska kierownicze w przedsiębiorstwach, których nieobecność lub ograniczona dostępność negatywnie wpływa na działalność operacyjną takich podmiotów i może spowodować dla nich istotne negatywne skutki finansowe. Tym samym proponowane rozwiązania wpłyną pozytywnie na bezpieczeństwo i stabilność prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce (na co zwrócono również uwagę w toku konsultacji społecznych tego projektu)⁷⁶.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

A) Podmioty, na które wpływa projekt

⁷⁵ *Pracujący w gospodarce narodowej w maju 2024 r.*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-polsce-w-maju-2024-r-,27,18.html> [dostęp: 9 grudnia 2024 r.].

⁷⁶ ID ankiet: 46, 2714, 2727, 6027 i 6848.

Zgodnie z założeniami zawartymi w projekcie, skutki dla sektora finansów publicznych dotyczą wydatków budżetu państwa, które powinny zostać poniesione w części 15 Sądy powszechne. Projektodawca zakłada, iż skutki finansowe dotyczyć będą takich podmiotów (w tym instytucji), jak:

- sądy rejonowe i okręgowe,
- adwokaci w sądach rejonowych i okręgowych,
- aresztanci,
- personel administracyjny sądów.

Należy zatem wskazać, że zgodnie z dostępnymi danymi publicznymi można przyjąć, iż:

- liczba sądów rejonowych i okręgowych wynosi 366 (odpowiednio 319 sądów rejonowych oraz 47 sądów okręgowych)⁷⁷,
- liczba czynnych adwokatów wynosi 22 641⁷⁸,
- liczba zatrzymanych – dane dotyczą zatrzymanych w liczbie ok. 111 tys. osób rocznie⁷⁹,
- personel administracyjny sądów – liczba ok. 31,5 tys. urzędników⁸⁰.

Zgodnie z założeniami Projektodawca nie objął skutkami finansowymi innych podmiotów, których dotyczy projekt, w tym prokuratorów oraz radców prawnych, a także sądów apelacyjnych. Sądy te także podejmują czynności procesowe w związku ze stosowaniem tymczasowego aresztowania.

B) Wpływ na finanse publiczne w ujęciu pieniężnym

Projektodawcy w DSR zakładają, iż skutkiem finansowym dla budżetu państwa będzie zwiększenie rocznych wydatków z tytułu:

1. kosztów pomocy prawnej,
2. kosztów digitalizacji akt,
3. kosztów dodatkowych sesji sądowych.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym obecnie z części 15 budżetu państwa ponoszone są koszty nieopłaconej pomocy prawnej w sprawach karnych udzielanej z urzędu⁸¹. W 2023 roku wyniosły one w budżecie państwa 76 560 tys.

⁷⁷ Zob. OSR do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, z dnia 28.10.2024 r.

⁷⁸ Zob. przypis 63.

⁷⁹ Dane Komendy Głównej Policji za: OSR do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, z dnia 28.10.2024.

⁸⁰ Na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu za 2023 roku w części 15. Sądy powszechne.

⁸¹ Zgodnie z rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2024 r.: w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2024 r. poz. 763) oraz w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2024 r. poz. 764).

zł.⁸² Wydatki te nie obejmują wynagrodzenia za pełnienie dyżurów przez adwokatów, gdyż brak jest podstawy prawnej w tym zakresie⁸³.

Projektodawca zakłada stawkę godzinową za obowiązkowe dyżury adwokatów w sądach rejonowych i okręgowych na podstawie przedmiotowej ustawy w wysokości 100 zł za godzinę, bez wskazania, czy dotyczy ona wartości netto czy brutto.

Projektodawca przyjął łączne koszty pomocy prawnej w wysokości 24 160 tys. zł rocznie na podstawie założeń dotyczących:

- regularnych dyżurów przez 2 adwokatów w 50 największych sądach przez 250 dni w roku i 8 godzin dziennie,
- dyżurów w sprawach pilnych przez 1 adwokata w 100 sądach przez 52 dni w roku i 8 godzin dziennie.

Uwzględnienie w skutkach dla finansów publicznych ogólnej liczby sądów rejonowych i okręgowych oraz przyjętych przez Projektodawców założeń odnośnie do zapotrzebowania i czasu, jaki adwokat powinien poświęcić na zakładane dyżury w sądach, pozwala wskazać następujące koszty wynikające z pomocy prawnej:

- dyżury regularne – stawka 100 zł (brutto) x 2 adwokatów x 366 sądów x 8 godzin/dzień x 250 dni/rok = 146 400 tys. zł,
- dyżury w sprawach pilnych – stawka 100 zł (brutto) x 1 adwokat x 366 sądów x 8 godzin/ dzień x 52 dni w roku = 15 225,6 tys. zł.

Z powyższych wyliczeń wynika, iż wydatki budżetu państwa z tytułu postulowanej pomocy prawnej we wszystkich rozpatrywanych sądach mogą wynieść 161 625,6 tys. zł. Oznacza to poziom o 137 465,6 tys. zł powyżej założeń zawartych w DSR.

Założone przez Projektodawcę koszty digitalizacji akt i koszty dodatkowych sesji sądowych są trudne do weryfikacji, gdyż zgodnie z informacją uzyskaną z Ministerstwa Sprawiedliwości nie są prowadzone jednostkowe wyliczenia przedmiotowych pozycji.

Przyjmując jednak założenia jednostkowe zawarte w projekcie można dokonać wyliczeń dotyczących wszystkich sądów rozpatrywanych w ramach przedłożonych propozycji. Oznacza to, iż:

- zakup i wdrożenie infrastruktury jako koszt jednorazowy powinien wynieść – 366 sądów x 30 tys. = 10 980 tys. zł,
- koszty utrzymania infrastruktury: 500 tys. zł rocznie (wg założeń projektu),
- koszty pracy personelu – 366 sądów X 3 etaty X 60 tys. = 65 880 tys. zł,
- koszty digitalizacji (pierwszy rok) (wg założeń projektu) – 11 870 tys. zł,

⁸² Na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu za 2023 roku w części 15. Sądy powszechne.

⁸³ W przedłożonym przez rząd projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28.10.2024 przewiduje się, iż celem zapewnienia efektywności pomocy prawnej z urzędu dla zatrzymanego, w art. 245 § 2 k.p.k. zostanie wprowadzone rozwiązanie, mówiące, że koszty pomocy udzielonej zatrzymanemu przez obrońcę pełniącego dyżur ponosi Skarb Państwa. Wynagrodzenie objęłoby jednak wyłącznie koszt pomocy (konsultacji z obrońcą, stacjonarnej lub telefonicznej), jaką zatrzymany uzyskał w związku z zatrzymaniem.

- koszty dodatkowych sesji sądowych (wg założeń projektu) – 1 500 tys. zł, co oznacza, iż łączny koszt powyższych propozycji administracyjnych może wynieść nawet 90 730 tys. zł.

Uwzględniając zatem, iż proponowane rozwiązania mają dotyczyć wszystkich sądów rejonowych i okręgowych należy również wziąć pod uwagę scenariusz, iż obciążenie budżetu państwa po stronie wydatków może wynieść nawet 252 355,6 tys. zł (161 625,6 tys. zł + 90 730 tys. zł).

Projektodawca zakłada również zmniejszenie wydatków budżetu państwa z tytułu nowelizacji ustawy w ramach:

- redukcji liczby aresztantów,
- zmniejszenia kosztów procesowych,
- redukcji kosztów administracyjnych,
- oszczędności z tytułu digitalizacji akt.

Zgodnie z informacją zawartą w rocznym raporcie Centralnego Zarządu Służby Więziennej za 2023 rok⁸⁴, roczne wydatki na utrzymanie jednego osadzonego wyniosły 64,3 tys. zł. Przyjmując zatem, iż koszt utrzymania jednego aresztanta wynosi podobną kwotę oraz założenie Projektodawcy o możliwym zmniejszeniu liczby osób aresztowanych (o 2 tys. osób rocznie), łączne "oszczędności" z tytułu projektowanych rozwiązań mogą wynieść: 2 tys. aresztantów x 64,3 tys. zł = 128 600 tys. zł.

Biorąc także pod uwagę brak publicznych danych jednostkowych dotyczących kosztów procesowych oraz kosztów digitalizacji (MS nie prowadzi takich wyliczeń), należy założyć dodatkowo, iż obniżenie wydatków budżetu państwa wynieść może:

128 600 tys. zł + 1 600 tys. zł (zakładane w DSR zmniejszenie kosztów procesowych) + 500 tys. zł (zakładana w DSR redukcję kosztów administracyjnych) + 3 800 tys. zł (zakładane w DSR oszczędności z tytułu digitalizacji akt) = 134 500 tys. zł.

Powyższe wyliczenia wskazują skutki finansowe dla budżetu państwa proponowanej nowelizacji ustawy przy przyjęciu wskazanych wyżej wartości jednostkowych (potwierdzonych w danych publicznych i przyjętych za Projektodawcę) oraz dotyczących wszystkich rozpatrywanych sądów mogą wynieść 117 855,6 tys. zł (252 355,6 tys. zł – 134 500 tys. zł) w postaci dodatkowych wydatków budżetu państwa, w tym niezaplanowanych w projekcie budżetu na 2025 rok.

Reasumując należy wskazać, iż rozpatrywana propozycja zmian ustawowych będzie generowała koszty finansowe w postaci wydatków z budżetu państwa (wydatki innych jednostek sektora finansów publicznych są obecnie trudne do zdefiniowania). Można jednak zgodzić się z Projektodawcą, iż przynieść ona może również korzyści finansowe w postaci "oszczędności" w dotychczas

⁸⁴ Roczna informacja statystyczna za rok 2023, Centralnego Zarządu Służby Więziennej MS, Warszawa.

ponoszonych wydatkach w części 15 budżetu państwa Sądy powszechne, w szczególności z tytułu zmniejszenia liczby osób aresztowanych.

Przyjęte przez Projektodawcę założenia dotyczące skutków finansowych opierają się w większości na trudno weryfikowalnych kwotach jednostkowych i wartościach wynikowych dotyczących zmian organizacyjnych. Wydaje się zatem, że wskazana jest prezentacja skutków projektu dla finansów publicznych w pierwszym roku obowiązywania projektowanych rozwiązań (i ew. następne lata) w oparciu o scenariusze symulacyjne, tj.:

- scenariusz optymistyczny, bazujący na pełnych założeniach Projektodawcy, wskazujący na możliwe "oszczędności" w części 15 budżetu państwa (liczone jako różnicę pomiędzy zakładanymi kosztami a oszczędnościami) w wysokości 40 370 tys. zł w pierwszym roku po nowelizacji,
- scenariusz pesymistyczny, bazujący na przedstawionych wyżej wyliczeniach, wskazujący na dodatkowe wydatki budżetu państwa konieczne do poniesienia w części 15 budżetu państwa w wysokości 117 855,6 tys. zł.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano istotnych skutków finansowych ani jego wpływu na sektora finansów publicznych.

C) Źródła finansowania

W przedłożonym projekcie zmiany ustawy Projektodawca nie wskazał żadnych źródeł finansowania wydatków powstałych w wyniku wdrożenia zaproponowanych rozwiązań.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Pomiar obciążeń administracyjnych zgodnie z modelem kosztu standardowego, oprócz oszacowania czasu potrzebnego do wykonania czynności, wymaga informacji dotyczących kosztu wynagrodzenia za wykonanie tej czynności, określenia częstotliwości wykonywania czynności (w skali roku) oraz liczby podmiotów zobowiązanych do jej wykonywania⁸⁵. Pozyskanie danych

⁸⁵ „Oszacowanie całkowitych kosztów administracyjnych (w skali gospodarki) z tytułu poszczególnych czynności administracyjnych zgodnie z Modelem Kosztu Standardowego wymaga określenia

pozwalających na wykonanie tego pomiaru w stosunku do rozwiązań wprowadzanych przez projektodawców nie jest jednak możliwe, dlatego wskazano jedynie konsekwencje projektu dla obciążeń administracyjnych wywołane przyznaniem nowych uprawnień i nałożeniem nowych obowiązków⁸⁶.

Rozwiązania proponowane w art. 156 § 5 zd. 7 k.p.k. pozwalające podejrzanym i obrońcom złożyć do prokuratora wnioski o udostępnienie akt w formie elektronicznej w postępowaniu przygotowawczym zwiększą obciążenie Prokuratur – jednostek sektora finansów publicznych. Od 2021 r. w Prokuraturze wdrażany jest system teleinformatyczny PROK-SYS⁸⁷ umożliwiający digitalizację akt postępowań przygotowawczych w sprawach karnych⁸⁸ i zapewniający stronom możliwość przeglądania akt przez Internet za pośrednictwem Portalu Przeglądania Akt⁸⁹. Według danych raportu⁹⁰ problemem, przed którym stoją obecnie wszystkie jednostki prokuratury, jest brak wystarczających zasobów ludzkich i sprzętowych, aby zeskanować dużą liczbę akt. Współczynnik digitalizacji w październiku 2023 r. wynosił ok. 17%⁹¹. Według opinii związkowców sprawna digitalizacja wymaga 1000 etatów w skali Prokuratury⁹². Oprócz zapewnienia odpowiedniej liczby osób, należy również uwzględnić koszt zapewnienia i utrzymania sprawnych zasobów sprzętowych w każdej z 357 jednostek Prokuratur Rejonowych i 45 Okręgowych. Każdorocznie wszczynanych jest około 650 tys. postępowań przygotowawczych⁹³. Wprowadzenie obligatoryjnego udostępnienia akt w postaci elektronicznej w każdym postępowaniu przygotowawczym na wniosek podejrzanego lub obrońcy bez uprzedniego przygotowania odpowiedniej liczby osób obsługujących digitalizację oraz sprzętu do digitalizacji zabezpieczających realizację tego

następujących parametrów: (*) średniego kosztu wykonania pojedynczej czynności administracyjnej (P), który jest iloczynem stawki osoby zatrudnionej do jej realizacji oraz czasu jej realizacji, (*) wielokrotności wykonania określonej czynności w roku (Q), która jest iloczynem częstotliwości realizacji czynności przez jedno przedsiębiorstwo/adresata w roku oraz liczby przedsiębiorstw/adresatów zobowiązanych do wykonywania czynności administracyjnych.” Zob. Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych, 2019, s. 13. <https://www.gov.pl/attachment/e7ef6501-d2c8-4cfa-a3e9-0942e5cb32ce>.

⁸⁶ W opracowaniu pominięto opis konsekwencji rozwiązań, które zwiększają skalę obsługi już funkcjonujących tj. dyżurów adwokatów i radców oraz posiedzeń sądów.

⁸⁷ Zob.

www.gov.pl/web/po-plock/informacja-dla-stron-postepowania-dotyczaca-mozliwosci-zapoznawania-sie-ze-zdigitalizowanymi-aktami-spraw-karnych-za-posrednictwem-portal-przegladania-akt2.

⁸⁸ Informacja dla stron postępowania dotycząca możliwości zapoznawania się ze zdigitalizowanymi aktami spraw karnych za pośrednictwem Portalu Przeglądania Akt - Prokuratura Krajowa - Portal Gov.pl

⁸⁹ Zob.: <https://przeglądanieakt.prokuratura.gov.pl> (dostęp: 9.12.2024).

⁹⁰ Zob. Raport Rekomendacje w zakresie zastosowania sztucznej inteligencji w sądownictwie i prokuraturze przygotowany przez Grupę Roboczą ds. Sztucznej Inteligencji Podgrupa ds. etyki i prawa <https://www.gov.pl/attachment/5e60dcd0-2491-4f83-863c-4f59890a8295> Stan na wrzesień 2023 r.

⁹¹ Statystyki zamieszczone w systemie PROK-SYS według stanu na dzień 17 sierpnia 2023 r. za: Raport Rekomendacje w zakresie zastosowania sztucznej inteligencji ..., *op.cit.* Na dzień sporządzenia opinii nie udało się pozyskać aktualniejszych danych.

⁹² W ocenie Związku, sprawna digitalizacja akt i w rezultacie cyfryzacja prokuratury jest możliwa po zwiększeniu liczby etatów pozaorzeczniczych o około 1000 osób. Zob.: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zalecenie-prokuratora-krajowego-w-sprawie-prokuratorskich-sekretariatow,526888.html> (publikacja w dn.13.05.2024 r.).

⁹³ Zob. <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/sprawozdania-i-statystyki>, za rok 2023:

uprawnienia w każdej jednostce Prokuratury wbrew intencjom projektodawców może doprowadzić do wydłużenia czasu oczekiwania na dostęp do akt⁹⁴.

XI. Konkluzja

Projektowane zmiany zmierzają do modyfikacji istniejących regulacji Kodeksu postępowania karnego w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania oraz dodania nowych, których celem jest dostosowanie ww. kodeksu do wiążących Polskę umów międzynarodowych oraz regulacji Unii Europejskiej. Lektura projektu ustawy prowadzi do wniosku, że przedłożone w nim propozycje silnie akcentują elementy gwarancyjne względem podejrzanego przy jednoczesnym ograniczeniu celów postępowania karnego oraz zasady prawdy materialnej. Na pozytywną ocenę zasługują rozwiązania prawne wskazane w art. 156 § 5a zdanie drugie (podkreślenie czasu udostępnienia akt), art. 159 k.p.k. (zwiększenie zakresu kontroli odwoławczej o zasadność zarządzenia o odmowie udostępnienia akt, wprowadzając pełną kontrolę sądową tej decyzji), art. 250 § 3 i § 3a k.p.k. (obowiązek doręczenia podejrzanemu i jego obrońcy odpisu wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania), a także wykreślenie art. 266 § 1a oraz art. 257 § 3 k.p.k. W pozostałym zakresie propozycje budzą wątpliwości w zakresie możliwości realizacji celów postępowania karnego (art. 2 § 1 k.p.k.), w tym postępowania przygotowawczego (art. 297 k.p.k.), do których zalicza się m.in.: ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo, wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy, wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody, czy też zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu.

W zakresie skutków społecznych, projektowane zmiany mogą wpłynąć na większe poczucie sprawiedliwości proceduralnej i wzrost zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na brak możliwości stwierdzenia bezpośredniego wpływu nowelizacji na ograniczenie liczby tymczasowo aresztowanych nie można szczegółowo oszacować kosztów i korzyści wynikających z tego tytułu.

Projektowana regulacja nie wywołuje istotnych skutków gospodarczych. Może ona jednak wpłynąć pozytywnie na bezpieczeństwo i stabilność prowadzenia działalności gospodarczej i wywołać skutki pośrednie, które są niemożliwe do oszacowania w ujęciu pieniężnym.

Na podstawie przeprowadzonej analizy skutków finansowych dla budżetu państwa można przyjąć dwa scenariusze symulacyjne dla pierwszego roku obowiązywania projektu tj. osiągnięcie "oszczędności" w wysokości ok. 40 mln zł (scenariusz optymistyczny zgodny z założeniami DSR), jak również dodatkowe wydatki budżetowe w kwocie ok. 118 mln zł (scenariusz pesymistyczny).

W państwach członkowskich UE stosowane są zróżnicowane rozwiązania w odniesieniu do poszczególnych aspektów tymczasowego aresztowania, będących

⁹⁴ Projektodawcy w art. 8 projektowanej ustawy przewidzieli jedynie 3 miesięczny okres *vacatio legis*.

przedmiotem projektu, w tym w zakresie jego maksymalnego czasu trwania i przesłanek jego orzekania. Maksymalny okres tymczasowego aresztowania jest najkrótszy (mniej niż rok) m.in. w Austrii, Niemczech, Szwecji i Słowacji, a najdłuższy (ponad pięć lat) w Rumunii i we Włoszech. Jeżeli chodzi o przesłanki zastosowania tymczasowego aresztowania, we wszystkich państwach UE istnieje wymóg stwierdzenia uzasadnionego podejrzenia, a ponadto tymczasowe aresztowanie może zostać zastosowane w przypadku, gdy oskarżonemu zarzuca się popełnienie przestępstwa/występku zagrożonego karą pozbawienia wolności (w części państw wskazano dolną granicę takiej kary – od 6 miesięcy w Niemczech do 5 lat w Grecji i we Włoszech).

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt IV, XI)

prof. dr. hab. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji (pkt V, XI)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt VI, XI)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt VII, XI)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalista ds. finansów publicznych (pkt VIII, XI)

dr Kamilla Kurczewska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt X, XI)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślik