

Warszawa, 16 stycznia 2025 r.

BEOS-2638/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

16.01.2025
DS. 17.00.6.2025
16.01.2025

**Opinia o ocenie skutków regulacji o poselskim projekcie ustawy
o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego
aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych
(druk sejmowy nr 935)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– 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 i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemów dotyczących tymczasowego aresztowania, polegających na nadużywaniu tego środka zapobiegawczego oraz automatycznym jego stosowaniu w ramach rozstrzygnięć sądowych. W ocenie wnioskodawców osoby tymczasowo aresztowane często napotykają przeszkody w realizacji swoich praw i bywają traktowane, zarówno przez organy państwa, jak i opinię publiczną, w sposób podobny jak osoby skazane.

Zdaniem Wnioskodawców obecnie nie są przestrzegane dotyczące tymczasowego aresztowania standardy określone w Konstytucji RP. Poza tym wskazują oni, że stan prawny w Polsce i ukształtowane na jego podstawie praktyki są przedmiotem krytyki wyrażonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), co mają potwierdzać wyroki ETPC: z 3.02.2009 r. w sprawie Kauczor p. Polsce (skarga nr 45219/06), z 6.02.2007 r. w sprawie Garycki p. Polsce (skarga nr 14348/02) oraz z 18.10.2018 r. w sprawie Burza p. Polsce (skarga nr 15333/16). Zastrzeżenia co do analizowanego problemu były także formułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. w piśmie do Ministra

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (dalej: k.p.k.; art. 1 projektu) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (dalej: k.k.w.; art. 2 projektu). Nowelizacja dotyczy przede wszystkim regulacji określających tymczasowe aresztowanie.

Proponowana ustawa zakłada w szczególności:

1) wprowadzenie wyłączenia z mocy prawa sędziego od udziału w sprawie, jeśli orzekł on o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania wobec oskarżonego w toku postępowania przygotowawczego (dodawany pkt 11 w art. 40 § 1 k.p.k.);

2) wprowadzenie możliwości wniesienia zażalenia na postanowienia 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.);

3) 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.);

4) 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.);

5) wprowadzenie w toku postępowania przygotowawczego (w przypadku złożenia wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania) obowiązku udostępnienia akt podejrzanemu i jego obrońcy w terminie umożliwiającym przygotowanie się do obrony, z uwzględnieniem stopnia złożoności sprawy oraz obszerności akt postępowania (zmieniany § 5a w art. 156 k.p.k.);

6) zmiany dotyczące możliwości kontaktu z osobą zatrzymaną. Nowelizacja zakłada, że na żądanie osoby zatrzymanej, która nie ma obrońcy i pozostaje pozbawiona wolności, sąd wyznaczy niezwłocznie obrońcę z urzędu do kontaktu przed przesłuchaniem, do udziału w przesłuchaniu oraz udziału w posiedzeniu w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania. Zarządzenie w tym przedmiocie będzie również mogło zostać wydane przez referendarza sądowego (dodawany § 1a w art. 245 k.p.k.);

7) wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą każda osoba, która jest tymczasowo aresztowana, ma prawo być sądzona w rozsądnym terminie albo zwolniona na czas postępowania (zmieniany § 1 w art. 250 k.p.k.);

8) wprowadzenie w toku rozpoznania przez sąd wniosku o tymczasowe aresztowanie obowiązku uwzględnienia zasady, zgodnie z którą zastosowanie powinien znaleźć środek zapobiegawczy najmniej dotkliwie ingerujący w sferę praw i wolności oskarżonego, o ile jest wystarczający dla prawidłowego zabezpieczenia przebiegu postępowania (dodawany § 1a w art. 250 k.p.k.);

9) 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. 250a k.p.k.);

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

11) zakaz stosowania tymczasowego aresztowania w celu wywarcia nacisku na złożenie wyjaśnień przez oskarżonego lub przyznanie się do zarzucanego mu czynu (dodawany § 1a w art. 257 k.p.k.);

12) 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.);

13) modyfikację przesłanek tymczasowego aresztowania i pozostałych środków zapobiegawczych. Zgodnie z nowelizacją środki zapobiegawcze będzie można stosować, jeśli zachodzi: 1) realne zagrożenie ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości w oparciu o wiarygodne dokumenty albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu; 2) realne zagrożenie, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne. Projekt jednocześnie zakłada uchylenie regulacji, zgodnie z którą potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą, jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata (zmieniany art. 258 k.p.k.);

14) 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.);

15) 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 miesiąc. Prokurator, składając wniosek o przedłużenie tymczasowego aresztowania (którego okres łącznie nie będzie mógł

przekroczyć 12 miesięcy), powinien wskazać okoliczności uzasadniające dalsze stosowanie tego środka oraz określić najpóźniejsze terminy zabezpieczenia dowodów i przeprowadzenia środków dowodowych. Sąd powinien odmówić przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania w przypadku, w którym prokurator bez uzasadnionego powodu nie przeprowadził planowanych czynności procesowych na wcześniejszym etapie stosowania tego środka (zmieniany art. 263 k.p.k.);

16) wprowadzenie środka zapobiegawczego w postaci aresztu domowego. Projekt określa przesłanki, tryb oraz warunki stosowania tego środka (dodawany art. 265a k.p.k.);

17) wprowadzenie środka zapobiegawczego w postaci dozoru elektronicznego. Nowelizacja określa przesłanki, tryb oraz warunki stosowania tego środka (dodawany art. 265b k.p.k.);

18) modyfikację zasad dotyczących poręczenia majątkowego. Projekt 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 (uchylany § 1a w art. 266 k.p.k.);

19) modyfikację zasad rozmieszczania tymczasowo aresztowanych w oddziałach i celach mieszkalnych. Nowelizacja wprowadza konieczność oddzielenia tymczasowo aresztowanych, którzy nie byli do tej pory karani za przestępstwo z użyciem przemocy, od tymczasowo aresztowanych, którzy byli wcześniej karani za przestępstwo z użyciem przemocy (zmieniany art. 212 k.k.w.);

20) modyfikację zasad korzystania z samoinkasującego aparatu telefonicznego w areszcie śledczym przez osobę tymczasowo aresztowaną (zmieniany § 1 w art. 217c k.k.w.).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

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%)¹. 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)². 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 UE³.

Wśród państw UE stosowane są zróżnicowane rozwiązania w odniesieniu do poszczególnych aspektów tymczasowego aresztowania, będących przedmiotem projektu⁴. 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 wolności⁵, 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)⁶. 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 wyjątkowa⁷. Ponadto w Belgii, na Cyprze, w Finlandii, Holandii, Irlandii

¹ 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 [dostęp 15.01.2025 r.].

² *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 [dostęp 15.01.2025 r.].

³ *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 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> [dostęp 15.01.2025 r.].

⁴ *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> [dostęp 15.01.2025 r.].

⁵ Dz. Urz. UE L 86 z 24.03.2023, s. 44-57.

⁶ Art. 121 Kodeksu postępowania karnego (*Strafprozeßordnung*, StPO), tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_121.html [dostęp 15.01.2025 r.].

⁷ 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> [dostęp 15.01.2025 r.].

i Luksemburgu nie określono ograniczeń czasowych w tym zakresie⁸. Na przykład w Holandii w określonych sytuacjach sąd ma możliwość utrzymania tymczasowego aresztowania oskarżonego do czasu wydania wyroku w pierwszej instancji⁹.

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 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), nieznaną lub niepewną 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 UE¹⁰.

Jeśli chodzi o środki stanowiące alternatywę dla tymczasowego aresztowania, w państwach UE dostępne są zróżnicowane uregulowania w tym zakresie. Przepisy krajowe różnią się pod względem liczby i rodzaju dostępnych alternatyw, a także częstotliwości ich stosowania¹¹. Na przykład w Czechach kodeks postępowania karnego przewiduje środki mające zastąpić tymczasowe aresztowanie¹². W przypadku istnienia określonych podstaw dla zastosowania tymczasowego aresztowania (ucieczka oskarżonego lub prawdopodobieństwo ponownego popełnienia przestępstwa) sąd może zdecydować o pozostawieniu

⁸ Informacja na podstawie zalecenia KE 2023/681 (patrz przypis 1) [dostęp 15.01.2025 r.].

⁹ Art. 66 i 66a Kodeksu postępowania karnego (*Wetboek van Strafvordering*), tekst w j. niderlandzkim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/2024-10-01> [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁰ *Rights of suspects and accused...*, op.cit.

¹¹ *Prisons and detention conditions in the EU*, study, commissioned by the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the request of the LIBE Committee, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/741374/IPOL_STU%282023%29741374_EN.pdf [dostęp 15.01.2025 r.].

¹² Art. 73 czeskiego kodeksu postępowania karnego: *Zákon ze dne 29. listopadu 1961 o trestním řízení soudním (trestní řád)*, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1961-141> [dostęp 15.01.2025 r.].

oskarżonego na wolności i zastosowaniu takich środków jak: poręczenie (przez osobę zaufaną lub organizację społeczną); pisemne zobowiązanie oskarżonego do prowadzenia zgodnego z prawem życia, stawiania się na wezwania i informowania o zmianie miejsca pobytu; nadzór kuratora sądowego. Jednocześnie sąd może nałożyć na oskarżonego obowiązek przebywania w określonym lokalu mieszkalnym lub części lokalu mieszkalnego przez określony czas (wyjątki mogą dotyczyć wykonywania pracy, otrzymywania koniecznych świadczeń medycznych). Sąd może także podjąć decyzję o zastosowaniu elektronicznej kontroli przestrzegania nałożonych środków i o zakazie wyjazdu oskarżonego za granicę (z jednoczesnym zatrzymaniem jego dokumentów podróжных).

Spośród państw OECD szeroki zakres środków zapobiegawczych jest charakterystyczny dla prawa brytyjskiego, w którym osoba zatrzymana ma prawo do zwolnienia, a sądy mają szerokie uprawnienia do określania jego warunków. Niektóre dopuszczalne warunki są wskazane w ustawie o zwolnieniu¹³, w tym monitoring elektroniczny, jednak sąd może nałożyć inne warunki (np. zakaz prowadzenia pojazdów, obowiązek pojawienia się w drzwiach swojego domu w celu wykazania, że przestrzega się nakazu pozostawania w wyznaczonym przez sąd miejscu w określonym czasie), jeśli uzna to za niezbędne do osiągnięcia ustawowego celu, czyli zapewnienia m.in., że oskarżony nie popełni przestępstwa podczas zwolnienia, nie będzie utrudniał postępowania sądowego i będzie do dyspozycji dla celów prowadzonego dochodzenia¹⁴.

Areszt domowy czy dozór elektroniczny są możliwe jako alternatywa dla tymczasowego aresztowania np. w Austrii, Belgii, Estonii czy we Włoszech, przy czym regulacje w tym zakresie różnią się co do dostępności takiego środka, zakresu jego stosowania czy warunków jego odbywania. W Austrii warunki odbycia takiej formy aresztu¹⁵ obejmują m.in.: zapewnienie realizacji celów tymczasowego aresztowania, zgodę oskarżonego na elektroniczny monitoring, uregulowane warunki życia oskarżonego. Areszt domowy jest wykonywany w miejscu zamieszkania oskarżonego, którego opuszczenie w tym czasie jest zabronione, chyba że w celu dotarcia (najkrótszą możliwą drogą) do miejsca pracy/nauki, zakupu środków niezbędnych do życia lub uzyskania niezbędnej opieki medycznej. W Belgii sąd może podjąć decyzję o umieszczeniu oskarżonego w areszcie pod dozorem elektronicznym (*en détention préventive sous surveillance électronique*). Oskarżony ma wówczas obowiązek stałego przebywania pod wskazanym w decyzji sądu adresem, który może opuścić tylko w niezbędnych sytuacjach związanych z: postępowaniem sądowym, nagłymi okolicznościami medycznymi oraz w związku z działaniem siły wyższej¹⁶.

¹³ *Bail Act 1976*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/63> [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁴ E. Cape, T. Smith, *The practice of pre-trial detention in England and Wales: Research report*, 2016, <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/Country-Report-England-and-Wales-MASTER-Final-PRINT.pdf> [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁵ Art. 173a austriackiego kodeksu postępowania karnego: *Gesamte Rechtsvorschrift für Strafprozeßordnung 1975*, BGBl. Nr. 631/1975 (VV) ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002326> [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁶ Portal wymiaru sprawiedliwości Federacji Walonia-Bruksela: <https://www.maisonsdejustice.be/missions-exercees-par-lagmj/missions->

Uwzględnienie w przepisach alternatywnych do tymczasowego aresztowania środków zapobiegawczych nie przesądza o ich wykorzystaniu. Na przykład monitoring elektroniczny został wprowadzony w Czechach, w Grecji, na Litwie i w Rumunii, ale nie jest tam powszechnie stosowany. Ponadto sformułowanie przepisów w niektórych państwach przyczynia się do niewielkiego wykorzystania środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowanie. Na przykład w Holandii alternatywne środki zapobiegawcze są dostępne w formie warunków związanych z zawieszeniem tymczasowego aresztowania, czyli sędzia najpierw ocenia, czy istnieją okoliczności i podstawy do zastosowania tymczasowego aresztowania, a następnie może zawiesić tymczasowe aresztowanie pod pewnymi szczególnymi warunkami. W Rumunii z kolei obowiązek rozważenia alternatywnych rozwiązań przed zastosowaniem tymczasowego aresztowania nie jest wyraźnie określony w kodeksie postępowania karnego¹⁷.

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

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. 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

penales/surveillanceelectronique/types-de-surveillance-electronique/detention-preventive-sous-surveillance-electronique/ [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁷ *A Measure of Last Resort? The practice of pre-trial detention decision making in the EU*, Fair Trials, 2022, <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/A-Measure-of-Last-Resort-Full-Version.pdf> [dostęp 15.01.2025 r.].

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 (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

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.

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 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

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. Paluszkiwicz, [w:] K. Dudka, H. Paluszkiwicz, *Postępowanie karne*, Warszawa 2021, s. 152.

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

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.

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 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

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

dobro postępowania przygotowawczego, jest 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, z którego wynika, że konieczność zaistnienia takiego ograniczenia należy każdorazowo poddawać ocenie przez pryzmat konkretnej sprawy²⁷.

Mimo że w sprawie *Salduz przeciwko Turcji* Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC)²⁸ 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 Trybunał 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 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.

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.

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*

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.).

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 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 rozstrzygnięcia”³³. Poza tym, ujawnienie przebiegu posiedzenia aresztowego 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

do korzystania z pomocy obrońcy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, „Radca Prawny” 2022, nr 2, s. 181-193.

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

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.

Na marginesie wskazanych uwag należy dodać, że zbieżne rozwiązanie w zakresie jawności rozpoznania wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania Projektodawcy proponują w art. 250a § 5 k.p.k. W świetle propozycji nowego brzmienia art. 95b § 2 k.p.k. regulacja art. 250a § 5 k.p.k. jest zbędna. Co więcej, także art. 95b § 1 pozwala, aby sąd – z urzędu albo na wniosek podejrzanego lub prokuratora obecnego na posiedzeniu – wyłączył jawność posiedzenia ze względu na dobro postępowania.

Za zbędne należy uznać propozycje wskazane w art. 250 § 1 k.p.k. oraz 250a § 1 k.p.k. W pierwszy przypadku Projektodawcy wskazują, 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. 250a § 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.

Wątpliwości budzi także art. 250 § 1a k.p.k., wedle którego rozpoznając wniosek o tymczasowe aresztowanie sąd uwzględnia zasadę, że zastosowanie powinien znaleźć środek zapobiegawczy najmniej dotkliwie ingerujący w sferę praw i wolności oskarżonego, o ile jest wystarczający dla prawidłowego zabezpieczenia przebiegu postępowania. Proponując powyższy przepis Projektodawca pominął obowiązywanie art. 257 § 1 k.p.k., który wprowadza zasadę, że nie stosuje się tymczasowego aresztowania, jeżeli wystarczający jest inny środek zapobiegawczy. Innymi słowy, jeżeli do zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania czy też zapobiegnięcia popełnieniu przez podejrzanego (oskarżonego) nowego, ciężkiego przestępstwa wystarczający jest inny środek zapobiegawczy niż tymczasowe aresztowanie, nie powinno stosować się środka o charakterze izolacyjnym. Na podstawie art. 257 § 1 k.p.k. twierdzi się, że środki zapobiegawcze powinny być wykorzystywane przez organ procesowy w sposób adekwatny do istniejącego

³⁴ B. Bieńkowska, *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.

zagrożenia dla prawidłowego toku postępowania karnego. Niepożądane z tego punktu widzenia zachowanie oskarżonego może mieć zatem różną wagę i nie musi w każdym przypadku oznaczać konieczności zabezpieczenia przebiegu postępowania karnego w sposób najbardziej rygorystyczny, tj. poprzez tymczasowe aresztowanie³⁵.

Projektodawca postuluje wprowadzenie rozwiązania normatywnego, wedle którego 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. 250a § 3 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 stawia 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 aresztowym 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 zaprzecza³⁶. Twierdzi się w orzecznictwie, że na prokuratorze spoczywa więc ciężar wykazania, że zebrane w sprawie dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że podejrzany popełnił zarzucane mu przestępstwo (art. 249 § 1 k.p.k.) oraz że zachodzi uzasadniona obawa bezprawnego utrudniania przez podejrzanego prawidłowego toku postępowania (art. 258 § 1 i 2 k.p.k.). Prokurator, w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania, „ma wykazać występowanie ogólnej i szczególnej przesłanki środków zapobiegawczych, co wynika ze skargowego charakteru tego postępowania”³⁷. Ciężar wykazania przez prokuratora przesłanki ogólnej i szczególnej tymczasowego aresztowania odnosi się nie tylko do wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania, ale także do każdego kolejnego wniosku o przedłużenie tego środka, co wynika z dyrektywy adaptacji środków zapobiegawczych do sytuacji procesowej oskarżonego, o której mowa w art. 253 § 1 k.p.k.³⁸. W konsekwencji należy stwierdzić, że ewentualna nieobecność prokuratora na tzw. posiedzeniu aresztowym 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 zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania na podstawie dowodów jawnych dla oskarżonego i jego obrońcy oraz dowodów z zeznań świadków, o których mowa w art. 250 § 2b k.p.k.

³⁵ Postanowienie SA w Białymstoku z 27.01.2000 r., II AKz 19/00, OSA 2000/11–12, poz. 83; K. Eischstaedt, [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024 Lex/el., komentarz do art. 257 k.p.k.

³⁶ 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.

³⁷ Postanowienie SA we Wrocławiu z 16.05.2018 r., II AKz 307/18, LEX nr 2491413.

³⁸ Tamże.

W projektowanym art. 250a § 6 k.p.k. określa się porządek tzw. posiedzenia aresztowego. Proponuje się, żeby rozpoczynało się ono od odczytania przez prokuratora wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania oraz zwięzłego przedstawienia uzasadnienia dla składanego wniosku, wraz ze wskazaniem powodów, dla których inne środki zapobiegawcze w ocenie prokuratora nie są wystarczające dla prawidłowego zabezpieczenia przebiegu postępowania. Propozycję tę należy uznać za zbędną, skoro podejrzany i jego obrońca oraz sąd znają treść wniosku, jego uzasadnienie oraz dowody w oparciu, o które został sformułowany wniosek prokuratora o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania. Warto dostrzec, że projekt zwiększa gwarancyjność w sferze informacyjnej, gdyż w art. 250 § 2c k.p.k. zakłada, że na wniosek obrońcy sąd niezwłocznie przesyła wniosek o tymczasowe aresztowanie na wskazany przez obrońcę adres poczty elektronicznej. Istnieje zatem możliwość odniesienia się w toku posiedzenia przez podejrzanego i jego obrońcę – bez odczytywania treści wniosku – do przedstawionych przez oskarżyciela argumentów uzasadniających zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania.

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 i 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 występowanie³⁹. 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 się oskarżonego do winy i deklaracja naprawienia szkody obawy takiej nie uzasadniają”⁴⁰. 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

³⁹ J. Skorupka, *Tymczasowe aresztowanie w praktyce stosowania prawa*, „Palestra” 2021, nr 1-2, s. 9 oraz podania tam literatura.

⁴⁰ 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.

sposób utrudniać postępowanie, co nie spełnia kryteriów ww. przepisu i nie ma żadnego oparcia w materiale zawartym w aktach spraw”⁴¹. 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”⁴².

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 orzecznictwie słusznie wskazuje się, że nie chodzi tu o pewność tego, że podejrzaný dopuścił się zarzuczanych 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 sprawie ⁴³. 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 wolności⁴⁴. Duże prawdopodobieństwo nie jest równoznaczne z udowodnieniem, ale jest to taki stopień prawdopodobieństwa, który graniczy z pewnością⁴⁵. 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 dowodów⁴⁶. 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

⁴¹ Postanowienie SA w Katowicach z 7.05.2014 r., II AKz 275/14, LEX nr 1537369.

⁴² 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.;

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ A. Bulsiewicz, Glosa do postanowienia SN z 15.04.1983 r., II KZ 31/83, *Palestra* 1984, nr 5–6, s. 92.

obciążających albo zmniejszać się, gdy nowe dowody podważą dotychczasową ocenę.

Nie sposób zgodzić się z postulatem usunięcia art. 258 § 2 k.p.k., który stanowi, że jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go 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. Przepis ten określa dwie szczególne podstawy stosowania tego środka zapobiegawczego, które są związane z surową karą. W obu wypadkach zastosowanie tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego może być uzasadnione grożącą podejrzanemu (oskarżonemu) surową karą.

Pierwsza ze wskazanych przesłanek ma fundamentalne znaczenie na początkowym etapie postępowania karnego, jakkolwiek nie traci swego przymiotu również w postępowaniu jurysdykcyjnym, niemniej jednak zawsze oceniać należy ją łącznie z kategorią czynu zarzucanego⁴⁷. W jednej z uchwał Sąd Najwyższy wskazał, że „Kodeks postępowania karnego wymaga od sądu orzekającego w przedmiocie tymczasowego aresztowania dokonania swego rodzaju prognozowania kary, przy czym dokonywanego wyłącznie na użytek ustaleń i ocen potrzebnych dla stosowania środków zapobiegawczych, co w konsekwencji oznacza, że uzasadnienie postanowienia w przedmiocie stosowania tymczasowego aresztowania nie musi spełniać standardów, jakim powinno odpowiadać uzasadnienie wyroku skazującego w części dotyczącej rozstrzygnięcia o karze. Przewidywanie przyszłej kary musi odbywać się zawsze w dwóch aspektach: zarówno pod kątem przesłanki pozytywnej, określonej w art. 258 § 2 k.p.k., jak i przesłanki negatywnej stosowania tymczasowego aresztowania, sformułowanej w art. 259 § 2 k.p.k. W tym ostatnim przepisie ustawodawca wprost nakazuje dokonanie prognozowania kary (...). Zatem powyższe przepisy wskazują nie tyle możliwość, ile konieczność prognozowania kary, jednak zawsze tylko jako negatywnej albo pozytywnej przesłanki szczególnej zawartej w art. 258 § 2 k.p.k.”⁴⁸. Trzeba jednak dodać, że w literaturze procesu karnego twierdzi się, że art. 258 § 2 k.p.k., nie spełnia testu proporcjonalności wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz uchybia wymogowi określenia w ustawie zasad ograniczenia i pozbawienia wolności osobistej, wyrażonemu w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, a także zasadzie poprawnej legislacji, znajdującym oparcie w art. 2 Konstytucji RP⁴⁹. Także TK w postanowieniu z dnia 17 lipca 2019 r., S 3/19, wykluczył liberalną wykładnię art. 258 § 2 k.p.k. dopuszczającą powoływanie się tylko na grożącą surową karą jako na okoliczność uzasadniającą tymczasowe aresztowanie, gdy tymczasem surowość

⁴⁷ Zob. postanowienie SA w Katowicach 3.9. 2003 r., II Ako 401/03, KZS 2003/11, poz. 57; postanowienie SA w Krakowie z 2.4. 2008 r., II AKz 163/08, Prok.i Pr.-wkl. 2008/11, poz. 39.

⁴⁸ Zob. uchwałę składu 7 sędziów SN z 19 stycznia 2012 r. I KZP 18/11, OSNKW 2012, nr 1, poz. 1; postanowienie SN: z 26 listopada 2014 r., II KK 83/14; z 21 listopada 2012 r., V KK 220/12; z 3 kwietnia 2007 r., WZ 11/07, OSNKW 2007, nr 6, poz. 52; a także z 29 września 2021 r., V KZ 47/21, LEX nr 3230203.

⁴⁹ J. Skorupka, *O niekonstytucyjności art. 258 § 2 k.p.k.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 5-18.

zagrożenia karą musi każdorazowo występować w zbiegu z przesłanką z art. 249 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, iż stosowanie wszelkich środków zapobiegawczych jest możliwe w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a konieczność stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego dla realizacji tego celu musi być wykazana⁵⁰. Formułując zastrzeżenia konstytucyjne do wykładni art. 258 § 2 k.p.k., Trybunał Konstytucji wskazał, że nie wyklucza on takiej interpretacji ww. przepisu, która będzie pozostawała w zgodności z przepisami Konstytucji. W szczególności zaakcentował, iż groźba surowej kary jest czynnikiem relewantnym dla oceny ryzyka ucieczki lub powrotu do przestępstwa, jednak nie może usprawiedliwiać długich okresów detencji bez powołania faktów potwierdzających ryzyko obstrukcji procesowej⁵¹. Jest to obligatoryjne, o czym świadczy art. 258 § 4 k.p.k., który stanowi, że decydując o zastosowaniu określonego środka zapobiegawczego, uwzględnia się rodzaj i charakter obaw wskazanych w art. 258 § 1-3 k.p.k., przyjętych za podstawę stosowania danego środka oraz nasilenie ich zagrożenia dla prawidłowego przebiegu postępowania w określonym jego stadium. W świetle tego przepisu, koniecznym jest wykazanie, w jaki sposób grożąca oskarżonemu surowa kara może prowadzić *in concreto* do utrudniania przez niego prawidłowego toku postępowania.

Czyniąc uwagi w powyższym zakresie należy wskazać, że ETPC dopuszcza oparcie stosowania tymczasowego aresztowania na przesłance odwołującej się do surowości kary, gdyż 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*⁵² 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 (...)”⁵³. 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

⁵⁰ Tak uchwała składu 7 sędziów SN z 19 stycznia 2012 r. I KZP 18/11, OSNKW 2012, nr 1, poz. 1.

⁵¹ Postanowienie TK z 17.07.2019 r., S 3/19, S 3/19, OTK ZU A/2019, poz. 41; oraz B Nita-Świątłowska, *Głosa do postanowienia TK z dnia 17 lipca 2019 r.*, S 3/19, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 4, s. 105-112.

⁵² Wyrok ETPCz z 3.02.2009 r. w sprawie *Kauczor przeciwko Polsce*, skarga nr 45219/06.

⁵³ Tamże, § 44-46.

tymczasowego aresztowania⁵⁴, to podkreśla się, że okoliczność ta nie może stanowić „właściwej i wystarczającej podstawy tymczasowego aresztowania przez cały okres stosowania tego środka”⁵⁵, a jako nieuprawnione traktuje się domniemywanie, iż obawa ucieczki oskarżonego wynika z wagi czynu oraz zagrożenia surową karą za ten czyn⁵⁶. Odnotować 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 domniemania – uwaga autora), ale powaga zarzutów sama w sobie nie może uzasadniać długiego okresu tymczasowego aresztowania⁵⁷.

Mając na uwadze, że okoliczności, które warunkowały pozbawienie wolności na początku, z czasem tracą na znaczeniu, przedłużając stosowanie tymczasowego aresztowania ponad przyjęte normy wykazać trzeba szczególnie silne uzasadnienie⁵⁸. 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.

Na niejednoznaczną ocenę zasługuje propozycja wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego dwóch nowych środków karnych: aresztu domowego oraz dozoru elektronicznego. Sama idea wprowadzenia takich środków, jako w pewnych wypadkach alternatywny dla tymczasowego aresztowania, zasługuje na akceptację i nie jest czymś nowym, o czym świadczy projekt ustawy zgłoszony w VI kadencji Sejmu RP⁵⁹. W ramach tego projektu wprowadzenie nowego środka zapobiegawczego – aresztu domowego było powiązane z elementem kontroli zachowania oskarżonego wykonywanej przy zastosowaniu aparatury monitorującej. W opiniowanym projekcie postuluje się natomiast wprowadzenie dwóch nowych środków karnych, tj. aresztu domowego i dozoru elektronicznego. Takie rozwiązanie powoduje, że projektowany areszt domowy upodoba się do zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu, nakładanego w ramach istniejącego dozoru Policji. Obowiązek przebywania przez określony czas w wyznaczonym miejscu (proj. art. 265a § 5 k.p.k.), to z logicznego punktu widzenia nic innego jak zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu (art. 275 § 2 k.p.k.). Może on przybrać różną postać np. zakaz opuszczania miejsca pobytu porą nocną (tj. od 22.00 do 6.00), ale też w

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ J. Matras, *Niektóre regulacje tymczasowego aresztowania w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, Prokuratura i Prawo 2014, nr 4, s. 34–48.

⁵⁷ Wyrok ETPC z 4.05.2006 r. w sprawie *Michta przeciwko Polsce*, nr 13425/02, § 49; wyrok ETPC z 31.05.2011 r. w sprawie *Krawczak przeciwko Polsce*, skarga nr 24205/06, § 85

⁵⁸ Wyrok ETPC z 4.05.2006 r. w sprawie *Celejewski przeciwko Polsce*, skarga nr 17584/04, §§ 37–38

⁵⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 4602, kadencja VI kadencja Sejmu RP, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/4602>; zob. też J. Kosonoga, *Areszt domowy jako nowy środek zapobiegawczy w projektowanych zmianach legislacyjnych*, „Ius Novum” 2010, nr 2, s. 116–127.

określonych godzinach w ciągu dnia. Poza tym, wobec oddanego pod dozór sąd lub prokurator może także zastosować zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu, nakaz zgłaszania się do organu dozoru w określonych odstępach czasu, zawiadamianie tegoż organu o zamierzonym wyjeździe oraz o terminie powrotu, zakaz kontaktowania się przez podejrzanego (oskarżonego) z pokrzywdzonym lub z innymi osobami, zakaz zbliżania się przez podejrzanego (oskarżonego) do określonych osób na wskazaną odległość, zakaz przebywania przez niego w określonych miejscach, a także na inne ograniczenia swobody oskarżonego, niezbędne do wykonywania dozoru (np. obowiązek powstrzymywania się od spożywania alkoholu).

Projektodawca wskazuje, że do aresztu domowego stosuje się odpowiednio przepisy o tymczasowym aresztowaniu (proj. art. 265a § 7 k.p.k.). Nie jest wiadome, czy w ocenie Projektodawcy stopień dolegliwości wynikającej ze środka zapobiegawczego w postaci aresztu domowego zbliżony jest do tymczasowego aresztowania. Jeżeli tak, to w trakcie procesu legislacyjnego należy rozważyć wprowadzenie podstawy prawnej dającej możliwość zaliczenia okresu rzeczywistego wykonywania aresztowania domowego na poczet kary pozbawienia wolności. W przedłożonej propozycji brakuje także jednoznacznego wskazania okresu stosowania aresztu domowego. Stwierdzenie, że sąd oznacza czas aresztu domowego (art. 265a § 6 k.p.k.), nie jest w tym zakresie wystarczające. Brakuje też określenia, od jakiego momentu okres stosowania aresztu domowego będzie liczony. Z pewnością nie może to być moment wydania postanowienia sądu, zaś odwołanie do przepisów dotyczących tymczasowego aresztowania (art. 265a § 7 k.p.k.) nie rozwiązuje w tym zakresie wątpliwości. Podobna uwaga dotyczy braku uregulowania konsekwencji naruszenia przez oskarżonego warunków aresztu domowego. Wreszcie, wydaje się, że warto rozważyć wprowadzenie przepisu, który pozwalałby sądowi, a w postępowaniu przygotowawczym również prokuratorowi, w sytuacji, gdy zachodziłaby potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, nałożyć na oskarżonego obowiązek powstrzymania się od kontaktu z określonymi osobami, powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania środków odurzających lub obowiązek innego określonego zachowania. Tożsame uwagi dotyczą propozycji wprowadzenia tytułem środka zapobiegawczego dozoru elektronicznego. Przy czym w tym zakresie wystąpią koszty administracyjne oraz finansowe po stronie Skarbu Państwa.

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.

Na pozytywną ocenę zasługuje propozycja art. 156 § 5 k.p.k., która obliguje prokuratora do udostępniania akt w toku postępowania przygotowawczego w postaci elektronicznej, jeżeli wniosek w tym zakresie złożył podejrzany lub obrońca. W tym miejsc należy dodać, że niezbędna jest także zmiana art. 56 § 4 ustawy – Prawo o prokuraturze⁶⁰. Z tego przepisy 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.

Na podobną ocenę zasługuje propozycja art. 250 § 2c k.p.k., wedle którego składając wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania prokurator przesyła sądowi odpis wniosku w postaci elektronicznej, zaś sąd – na wniosek obrońcy – niezwłocznie przesyła wniosek na wskazany przez obrońcę adres poczty elektronicznej. Uzyskanie w ten sposób kopii elektronicznej wniosku będzie służyło szybszemu zapoznaniu się z jego treścią i większej możliwości w zakresie przygotowania się przez obrońcę do wykonywania czynności obrończych.

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.). Propozycja ta czyni zadość wymogom z art. 3 ust. 4 dyrektywy i pkt 27 i 28 preambuły dyrektywy 2013/48/UE oraz zakłada wzmocnienie praw podejrzanego do obrony i rozwinięcie standardu strasburskiego w zakresie dostępu do obrońcy.

Z aprobatą należy odnieść się do propozycji zakładającej, że sąd rozpoznający odwołanie w przedmiocie stosowania tymczasowego aresztowania będzie orzekał w składzie trzech sędziów (art. 252 § 1a k.p.k.). Rozłożenie ciężaru decyzji na skład 3-osobowy w trakcie rozpatrywania odwołania pozwoli ograniczyć presję wywieraną na sąd przez oskarżyciela publicznego oraz opinię publiczną, zwiększając tym samym gwarancje obiektywnego i rzetelnego rozpatrzenia zażalenia. Dodać należy, że kolegialność składu sędziowskiego zwiększa poczucie

⁶⁰ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. 2024 r., poz. 390.

bezpieczeństwa sędziego, niekiedy narażonego na naciski⁶¹. Niemniej jednak, dostrzec należy, że już w obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość rozpoznania zażalenia w składzie trzech sędziów. I tak, na podstawie art. 254 § 3 k.p.k. zażalenie na postanowienie dotyczące wniosku o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego rozpoznaje sąd w składzie trzech sędziów. Także na podstawie art. 263 § 5 k.p.k. zażalenie na postanowienie sądu apelacyjnego o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania na podstawie § 4 tegoż przepisu rozpoznaje sąd apelacyjny w składzie trzech sędziów. Możliwość orzekania przez sąd w takim składzie istnieje również na podstawie art. 426 § 2 k.p.k., gdy sąd odwoławczy wydał postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego na skutek zażalenia. W toku dalszych prac legislacyjnych należy dokonać uspoijnienia powyższych przepisów z przedłożoną propozycją art. 252 § 1a k.p.k.

Zgodzić się należy z postulatem uchylenia art. 257 § 3 k.p.k., wprowadzonego do ustawy karnoprosesowej na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. Stanowi to powrót do wyłącznie sądowej kompetencji orzekania w przedmiecie 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 dotyka także postępowań incydentalnych, takich jak stosowanie lub przedłużanie tymczasowego aresztowania. Z tych powodów dalsze utrzymywanie przepisu, który uzależnia wykonalność decyzji o zmianie stosowanego środka zapobiegawczego od braku sprzeciwu prokuratora, prowadzi do pogłębienia nierówności stron w procesie karnym i zlikwidowania gwarancyjnej roli sądu⁶².

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 ustaw⁶³. Słusznie postuluje się 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.

⁶¹ Zob. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2023, s. 174.

⁶² Zob. szerzej A. Sakowicz, S. Zabłocki, *Standard konstytucyjny i konwencyjny a warunkowe tymczasowe aresztowanie (art. 257 § 2 i 3 k.p.k.)*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 10, s. 26-55; A. Sakowicz, *Sprzeciw prokuratora w procesie karnym w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego w latach 2016-2021*, [w:] J. Skorupka, D. Czerwińska (red.), *Autorytarny proces karny. Rzetelność procesu karnego w państwie niepraworządnym*, Wrocław 2024, s. 105-108.

⁶³ Dz. U. poz. 1023.

W zakresie art. 73, 156, 159, 245, 250, 257, 258, 263 oraz 266 k.p.k. projekt dotyczy zmian, które objęte są rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁶⁴. Celem tego projektu rządowego, przygotowanego w oparciu o projekt opracowany przez 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 zasługują na poparcie, ponieważ tymczasowe aresztowanie jest stosowane zbyt często⁶⁵. Zdanie oceniających środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania powinien być redukowany do minimum na rzecz mniej uciążliwych form ograniczenia wolności jak np. opaska elektroniczna, gdyż „państwo nie powinno karać obywateli pozbawieniem wolności przed wyrokiem sądu”⁶⁶. Zostały wyrażone także głosy krytyczne, podnoszące, że projekt „nie zwiększy zaufania obywateli do Państwa, a w skrajnych przypadkach wręcz przeciwnie, jako że osoby będą przebywać na wolności i być może dokonywać dalszych przestępstw”⁶⁷.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶⁸. Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁶⁹.

⁶⁴ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12390959>.

⁶⁵ ID ankiety: 9221, 10245, 10437

⁶⁶ ID ankiety: 10437

⁶⁷ ID ankiety: 9165.

⁶⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler)*, opinia z 17 grudnia 2024 r., BEOS-WPEiM-2629/24.

⁶⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia z 17 grudnia 2024 r., BEOS-WPEiM-2630/24.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

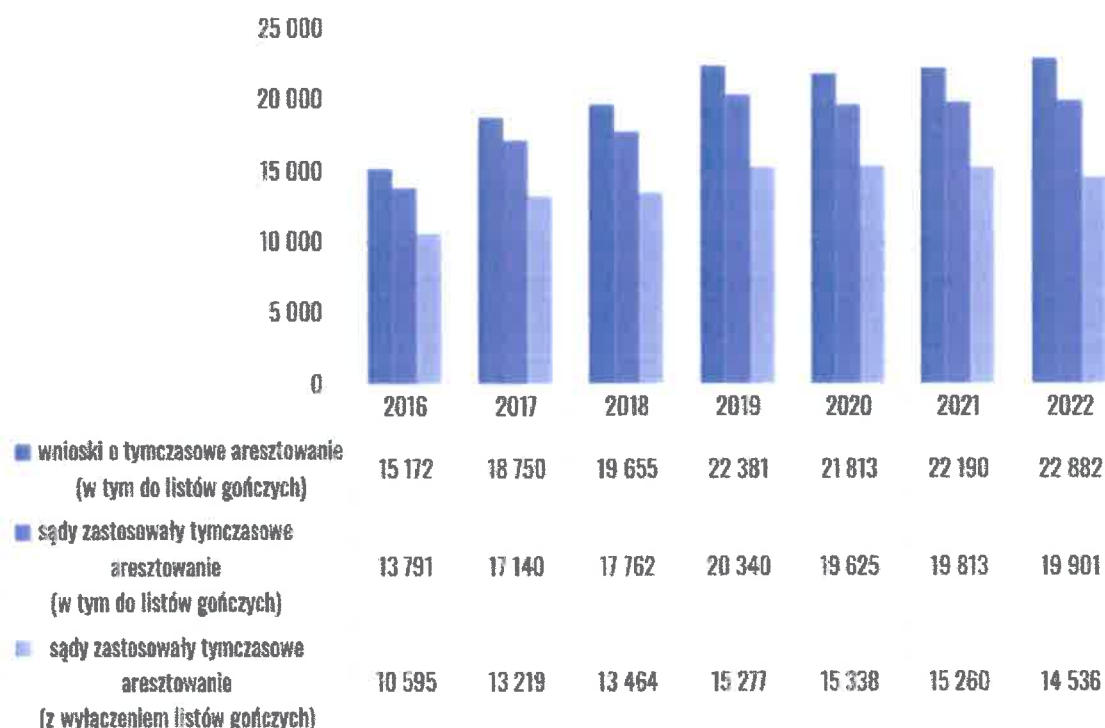
1. osoby zatrzymane (ok. 111 tys. osób rocznie⁷⁰) – lepsza realizacja prawa do obrony dzięki procedurze wyznaczania obrońcy z urzędu na żądanie osoby zatrzymanej;
2. osoby aresztowane tymczasowo (ok. 20 tys. postanowień o zastosowaniu tymczasowego aresztowania rocznie, zob. wykres nr 1⁷¹) – rozszerzenie prawa aresztowanych do obrony i wzmocnienie ich pozycji jako strony postępowania karnego; rozszerzenie katalogu środków zapobiegawczych o dozór elektroniczny (stacjonarny, mobilny, zbliżeniowy) i areszt domowy zmniejszy dolegliwość pobytu w jednostkach penitencjarnych odczuwaną przez aresztantów – stosowanie tych form w określonych przypadkach „łżejszych” przestępstw może zmniejszyć ryzyko demoralizacji oskarżonego i zwiększyć szansę jego ewentualnej resocjalizacji; ponadto, w założeniu projektodawców, dzięki modyfikacji przesłanek tymczasowego aresztowania zmniejszy się liczba osób, wobec których stosowany będzie ten środek zapobiegawczy, co przełoży się na ograniczenie wynikających z izolacji kosztów, zarówno dla zatrzymanych, jak i budżetu państwa;

⁷⁰ Dane KGP za: *OSR do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28.10.2024 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390959/katalog/13091015#13091015>, s. 35 [dostęp 15.01.2025 r.].

⁷¹ 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 [dostęp 15.01.2025 r.].

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 [dostęp 15.01.2025 r.]. 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 [dostęp 15.01.2025 r.].

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.

3. prokuratorzy (5 796 osób⁷²) – wzmożona kontrola działań w zakresie procedury tymczasowego aresztowania oraz modyfikacja przesłanek do zastosowania tej formy izolacji będzie wymagała od prokuratorów większego skupienia się na przygotowaniu planu działania dowodowego, formułowaniu zarzutów oraz późniejszym uzasadnianiu wniosku o przedłużenie aresztu; dodatkowo, wprowadzenie alternatywy tymczasowego aresztowania w postaci aresztu domowego i dozoru elektronicznego będzie wymagało każdorazowej weryfikacji możliwości zastosowania wybranego środka zapobiegawczego i szczegółowej argumentacji danego wyboru;
4. sądy – nałożenie nowych obowiązków, które mają zapewnić lepszą realizację praw zatrzymanych może w efekcie potęgować niewydolność organizacyjną tych placówek – np. w zakresie weryfikacji możliwości zastosowania wobec zatrzymanego aresztu domowego (posiadanie odpowiednich warunków mieszkaniowych, zgoda właściciela lokalu) czy nadzoru elektronicznego (spełnianie warunków technicznych SDE⁷³, zgoda współlokatorów na przeprowadzanie czynności kontrolnych); dodatkowe trudności może spowodować również konieczność

⁷² Stan na dzień 19 listopada 2024 roku – Informacja otrzymana od Rzecznika Prasowego Prokuratury Krajowej.

⁷³ Odpowiednia liczba oraz zasięg dostępnych nadajników i rejestratorów oraz możliwości organizacyjne ich obsługi.

uwzględnienia wymogów w zakresie digitalizacji akt i ich elektronicznego udostępniania;

5. adwokaci w sądach rejonowych i okręgowych (wg stanu na 15.01.2025 liczba adwokatów wykonujących zawód wynosiła 22 885⁷⁴) – rozszerzenie katalogu praw i obowiązków obrońcy będzie wymagało większego niż dotąd zaangażowania w prowadzenie pojedynczej sprawy; zmianie ulegną również zasady wyznaczania obrońców z urzędu, jednak z uwagi na brak doprecyzowania tej kwestii przez projektodawców trudno jest oszacować wpływ nowelizowanych przepisów na pełniących tę funkcję adwokatów;
6. społeczeństwo – proponowana zmiana z jednej strony może wpłynąć na zwiększenie zaufania obywateli do instytucji wymiaru sprawiedliwości, z drugiej natomiast może wzbudzać niepewność, czy wobec osób, które powinny być bezwzględnie izolowane na czas postępowania nie będą stosowane łagodniejsze formy nadzoru proponowane przez projektodawców, dając zatrzymanym poczucie pewnego rodzaju bezkarności⁷⁵.

Pośrednio proponowane zmiany wpłyną również na:

7. rodziny i bliskich osób zatrzymanych i tymczasowo aresztowanych – poczucie większej sprawiedliwości proceduralnej i lepszej ochrony praw ich bliskich; wprowadzenie alternatywnych, łagodniejszych środków zapobiegawczych może wpłynąć na zmniejszenie kosztów emocjonalnych i ekonomicznych ponoszonych przez te osoby (wynikające z długotrwałej izolacji ich bliskich); warto jednak zauważyć, że w przypadku zastosowania aresztu domowego czy dozoru elektronicznego wobec osób aresztowanych, bliscy tych osób będą narażeni na pewne niedogodności i będzie się od nich oczekiwać szczególnego wsparcia osób poddanych izolacji, tak aby spełnić odpowiednie warunki i uniknąć umieszczenia ich w jednostce penitencjarnej;
8. 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 projektowanych zmian trudno mówić o bezpośrednim skutku społecznym w ujęciu pieniężnym. Pośrednio, jeżeli zgodnie z założeniem projektodawców, w związku z wprowadzonymi regulacjami, liczba tymczasowo

⁷⁴ <https://rejestradwokatow.pl/adwokat/wyszukaj> [dostęp 15.01.2025 r.].

Ponadto obrońcami mogą być radcowie prawni. Liczba radców prawnych wykonujących zawód wynosiła wg stanu na 15.01.2025 r.) 55 661 zob. <https://kirp.pl/krajowa-wyszukiwarka-radcow-prawnych/> [dostęp 15.01.2025 r.].

⁷⁵ Obydwa punkty widzenia były reprezentowane w nielicznych komentarzach do projektu ustawy w ramach konsultacji społecznych. Za zmianami – zob. np. ID ankiety 10437; wątpliwości odnośnie do projektowanych zmian – zob. np. ID ankiety 9165. W konsultacjach poruszono również temat różnicy kosztów utrzymania aresztanta w jednostce penitencjarnej i w areszcie domowym (ID ankiety 10245, 8672).

aresztowanych spadnie, sumaryczny czas stosowanego aresztu ulegnie skróceniu, a nowe formy środków zapobiegawczych w postaci aresztu domowego i dozoru elektronicznego będą stosowane jako alternatywa tymczasowego aresztowania, wówczas spadną ogólne koszty społeczne ponoszone przez osoby aresztowane (oraz przez ich rodziny i bliskich prowadzących wspólne gospodarstwo domowe). Większość wymiernych kosztów w tym zakresie dotyczy wpływu, przedłużającej się izolacji na sferę zawodową (np. brak nadzoru nad firmą i konieczność przejęcia tej funkcji przez inne osoby w przypadku przedsiębiorców⁷⁶; 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 aresztu⁷⁷ czy potrzeba podjęcia leczenia zaburzeń psychicznych spowodowanych bezpodstawną czy przedłużającą się izolacją). Trzeba jednak zaznaczyć, że przebywanie w areszcie domowym również niesie za sobą wymierne koszty – aresztant musi w tej sytuacji sam łożyć na swoje utrzymanie (lub korzystać ze wsparcia rodziny lub bliskich), jednocześnie mając uniemożliwioną lub znacznie utrudnioną aktywność zarobkową⁷⁸.

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

Zwiększona transparentność procedury zatrzymania i tymczasowego aresztowania oraz zrównoważenie pozycji różnych podmiotów zaangażowanych w postępowanie karne przełoży się na większe poczucie sprawiedliwości proceduralnej, a także wzrost zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości. Zmiany będą również odpowiadały na zapotrzebowanie społeczne sygnalizowane przez podmioty reprezentujące prawa zatrzymanych⁷⁹ i badaczy prawa karnego⁸⁰.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ „Organy procesowe w zasadzie nie rozważają zaistnienia negatywnych przesłanek tymczasowego aresztowania określonych w art. 259 k.p.k.; prokuratorzy i sądy bardzo rzadko pochyłają się nad kwestią niewłaściwego leczenia osób tymczasowo aresztowanych” – *Tamże*, s. 95.

⁷⁸ Zob. więcej S. Tarapata, D. Zajac, W. Górski, M. Słomka, M. Małcki (red.), *Tymczasowe aresztowanie w Polsce. Dlaczego jest źle? Jak powinno być? Analiza prawna na tle przepisów państw Europy*, Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2023, https://kipk.pl/wp-content/uploads/2023/10/kipk_tymczasowearesztowanieraport.pdf [dostęp 15.01.2025 r.].

⁷⁹ 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. Zob. również RPO: *tymczasowe aresztowania za długie i bez maksymalnego terminu. MS widzi konieczność zmian (video)*, 07.03.2024 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-areszty-dlugotrwalosc-termin-ms-odpowiedz> [dostęp 15.01.2025 r.].

⁸⁰ Zob. S. Tarapata, D. Zajac, W. Górski, M. Słomka, M. Małcki (red.), *Tymczasowe aresztowanie w Polsce...*, op. cit.

Wprowadzenie środków zapobiegawczych w postaci aresztu domowego i dozoru elektronicznego (jeżeli będą one stosowane jako realna alternatywa aresztu tymczasowego) powinno wpłynąć na ograniczenie wynikających z izolacji kosztów emocjonalnych, rodzinnych i zawodowych ponoszonych przez osoby aresztowane. Zmniejszone zostanie również ryzyko demoralizacji aresztowanych i zwiększy się szansa ich resocjalizacji. Warto jednak w tym miejscu zasignalizować ewentualny negatywny wpływ stosowania mniej izolacyjnych środków zapobiegawczych na rodzinę i bliskich osób aresztowanych. Co prawda, ograniczone zostaną ponoszone przez te osoby koszty wynikające z przedłużającej się izolacji ich bliskich, z drugiej natomiast będą one ponosiły koszty związane z ewentualnym utrzymaniem osoby tymczasowo aresztowanej, zapewnieniem takiej osobie odpowiedniej opieki, wsparcia, warunków mieszkaniowych. W takiej sytuacji może się pojawiać presja społeczna, aby tak zorganizować życie rodzinne, aby osoba aresztowana nie musiała trafić do jednostki penitencjarnej, nawet za cenę ponoszonych przez osoby bliskie niedogodności.

Bezpośrednie negatywne skutki społeczne projektowanych zmian będą również dotyczyły 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 projekt ustawy nie wywoła skutków gospodarczych. Tę ocenę należy uznać za trafną. Podstawowym celem zaproponowanej nowelizacji jest bowiem reforma środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie. Liczba osób, wobec których w Polsce jest stosowany środek w postaci tymczasowego aresztowania, jest bardzo niewielka w stosunku do wszystkich pracujących (ponad 15,1 mln osób w lipcu 2024 r.)⁸¹. Ma on zatem marginalny wpływ na sferę krajowej gospodarki (przedsiębiorców, konsumentów i rynek pracy). Wbrew temu, co przewidują wnioskodawcy, nie można przesądzać, że projektowane rozwiązania spowodują zmianę (zmniejszenie) liczby osób tymczasowo aresztowanych w Polsce. Nie można również przewidzieć, czy i jak wpłyną one na liczbę popełnianych przestępstw i osób tymczasowo aresztowanych w związku z zarzutami dotyczącymi przestępstw gospodarczych, w tym zwłaszcza przedsiębiorców i osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, których nieobecność lub ograniczona dostępność negatywnie wpływa na funkcjonowanie i może spowodować istotne negatywne skutki finansowe dla przedsiębiorstw (a nawet spowodować zaprzestanie przez nie działalności).

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono uwag.

⁸¹ *Pracujący w gospodarce narodowej w Polsce w lipcu 2024 r. Tablice*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-polsce-w-lipcu-2024-r-tablice,28,19.html> [dostęp 15.01.2025 r.].

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Analiza projektu wskazuje, iż projekt wpływa na różne podmioty sektora finansów publicznych. Dotyczy on przede wszystkim jednostek wymiaru sprawiedliwości, których działalność jest finansowana w ramach następujących części budżetu państwa: część 15 – Sądy powszechne, część 37 – Sprawiedliwość i część 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Projekt wpływa na takie podmioty jak:

- sądy powszechne, w szczególności sądy rejonowe (319) i okręgowe (47)⁸²,
- powszechne jednostki organizacyjne prokuratury, szczególnie w odniesieniu do 357 jednostek Prokuratur Rejonowych i 46 Okręgowych⁸³,
- adwokaci w sądach rejonowych i okręgowych (wg stanu na 15.01.2025 liczba adwokatów wykonujących zawód wynosiła 22 885⁸⁴),
- aresztanci (liczba zatrzymanych ok. 111 tys. osób rocznie⁸⁵),
- personel administracyjny sądów (ok. 31,5 tys. urzędników⁸⁶) i prokuratur (ok. 8,6 tys.⁸⁷).

Wnioskodawcy projektu ustawy wskazują, iż projekt ten nie pociąga za sobą obciążenia sektora finansów publicznych, budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie przewidują oni, że proponowane regulacje będą skutkować bardziej ostrożnym, pozbawionym automatyzmu i wątpliwych podstaw, stosowaniem tymczasowego aresztowania. W efekcie zmniejszy się liczba osób, które występują z roszczeniem o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie na podstawie art. 552 § 1 i 4 Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.)⁸⁸. Ponadto Wnioskodawcy spodziewają się zmniejszenia liczby osób tymczasowo aresztowanych, co wynikać będzie zarówno z bardziej rygorystycznych przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania, jak i faktu wprowadzenia dwóch nowych środków zapobiegawczych – aresztu domowego i dozoru elektronicznego, które skonsumenty część postanowień o tymczasowym aresztowaniu. W efekcie zmniejszy się obciążenie budżetu państwa

⁸² 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. Można dodać, iż sądy apelacyjne także podejmują czynności procesowe w związku ze stosowaniem tymczasowego aresztowania.

⁸³ Zob. Prokuratury Okręgowe - Prokuratura Krajowa - Portal Gov.pl oraz <https://www.prawo.pl/baza/prokuratury-rejonowe,5,w-polsce.html> [dostęp 15.01.2025 r.].

Wg stanu na dzień 31 marca 2024 r. w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury łączny limit etatów prokuratorskich wynosi 5 939, w części wojskowej limit etatów prokuratorskich wynosi 186.

⁸⁴ Zob. przypis 74.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu za 2023 roku w części 15. Sądy powszechne.

⁸⁷ <https://www.infor.pl/prawo/zarobki/6573162,chca-zarabiac-7180-zl-i-miec-automatyczna-waloryzacje-bo-prokurator-ma-14-360-zl-brutto-oni-maja-4240-zl.html> [dostęp 15.01.2025 r.].

⁸⁸ Zob. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r, poz. 37 ze zm.).

wynikające z kosztów, jakie powstają w związku z przebywaniem oskarżonego w placówce penitencjarnej.⁸⁹

Nie podważając powyższego uzasadnienia można wskazać, iż ocena skutków finansowych projektu ustawy jest utrudniona m.in. dlatego, że Wnioskodawcy nie przytaczają żadnych danych na poparcie swojej argumentacji. Wprowadzają też oni nowy środek zapobiegawczy, jakim jest areszt domowy, bez precyzowania ilu szacunkowo osób miałby dotyczyć, a także na czym dokładnie miałby on polegać, co wynika głównie z tego, że decyzję w tym zakresie podejmowałby sąd⁹⁰. Wskazują przy tym, iż środek ten ma stanowić rozwiązanie pośrednie, które wypełni lukę pomiędzy wolnościowym dozorem policji⁹¹ a bardzo dotkliwym z perspektywy wolności obywatelskich tymczasowym aresztowaniem. Wnioskodawcy modyfikują także system dozoru elektronicznego, który obecnie funkcjonuje na podstawie przepisów rozdz. VIIa kodeksu karnego wykonawczego (k.k.w.).⁹² Ma to nastąpić poprzez wprowadzenie art. 265b k.k.w, zgodnie z którym dozór elektroniczny można stosować tytułem środka zapobiegawczego wobec oskarżonego, przy czym środek ten może być stosowany jedynie wówczas, gdy pozwalają na to warunki techniczne obejmujące w szczególności liczbę oraz zasięg dostępnych nadajników i rejestratorów oraz możliwości organizacyjne ich obsługi. Ponadto Wnioskodawcy określają inne jeszcze warunki stosowania dozoru elektronicznego.⁹³

Ustosunkowując się do wskazanych przez Wnioskodawców kwestii odszkodowań i zadośćuczynień warto wskazać, iż ze statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, iż przypadki zasądzenia zadośćuczynienia i odszkodowania z powodu niesłusznego zastosowania środka zabezpieczającego są nieliczne (kilka do kilkunastu rocznie), natomiast w odniesieniu do niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania są częstsze.⁹⁴ Niemniej jednak

⁸⁹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o sygnaturze: SH-020-298/24, s. 26 oraz 31 i n.

⁹⁰ Zob. proponowany art. 265a. Zgodnie z nim nie stosuje się aresztu domowego wobec oskarżonego, który oświadczy, że nie ma warunków mieszkaniowych umożliwiających mu odbywanie tego aresztu. Areszt ten może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu, który oznacza czas i wyznacza miejsce aresztu domowego z uwzględnieniem warunków mieszkaniowych oskarżonego i proponowanych przez oskarżonego możliwych lokalizacji. Areszt domowy stosuje w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora sąd rejonowy, w którego okręgu prowadzi się postępowanie, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także inny sąd rejonowy. Po wniesieniu aktu oskarżenia areszt domowy stosuje sąd, przed którym sprawa się toczy.

⁹¹ Oddany pod dozór Policji ma obowiązek stawiania się we wskazanej jednostce organizacyjnej Policji z dokumentem stwierdzającym tożsamość, wykonywania poleceń mających na celu dokumentowanie przebiegu dozoru oraz udzielania informacji koniecznych dla ustalenia, czy stosuje się on do wymagań nałożonych w postanowieniu sądu lub prokuratora. W celu uzyskania takich informacji można wzywać oskarżonego do stawienia się w wyznaczonym terminie. Zob. § 4 art. 275 k.p.k.

⁹² Zob. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U z 2024 r. poz. 706.).

⁹³ W tym np. takie, iż 1) oskarżony posiada określone miejsce stałego pobytu; 2) osoby pełnoletnie zamieszkujące wspólnie z oskarżonym wyraziły i złożyły w sądzie pisemną zgodę obejmująca także umożliwienie podmiotowi dozoru przeprowadzanie czynności kontrolnych.

⁹⁴ Spośród przesłanek zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia w pierwszej kolejności zwraca się na zastosowanie środka zabezpieczającego.

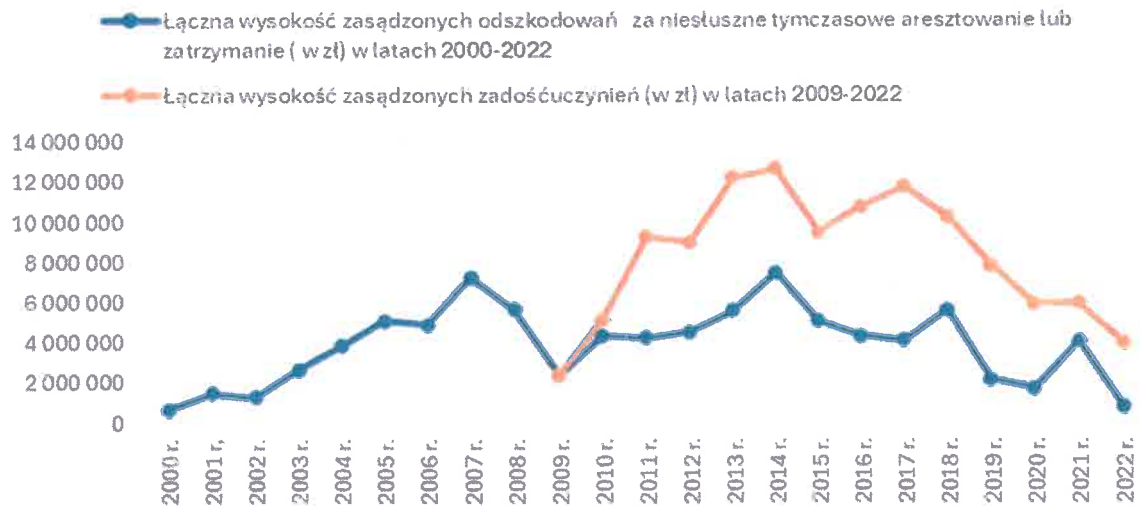
Zgodnie z art. 93a k.k. środkami zabezpieczającymi są:

- 1) elektroniczna kontrola miejsca pobytu;
- 2) terapia;
- 3) terapia uzależnień;
- 4) pobyt w zakładzie psychiatrycznym;
- 5) jeżeli ustawa tak stanowi – nakazy i zakazy określone w art. 39 pkt 2–3 (zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej

wysokość wypłacanych kwot wykazuje tendencję malejącą – zob. tabela 1 i wykres 2.

Wg dostępnych obecnie danych w roku 2022 całkowita kwota wypłaconego odszkodowania w odniesieniu do niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania wynosiła 774,1 tys. zł, natomiast kwota zadośćuczynienia 3 977,9 tys. zł.

Wykres 2



działalności gospodarczej; zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi; zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu; zakaz wstępu na imprezę masową; zakaz wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych; nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym; zakaz prowadzenia pojazdów).

Regulacja zawarta w art. 552 § 3 k.p.k. nie określa, z niesłusznym wykonaniem których środków zabezpieczających ustawodawca wiąże prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia. Zob. J. Misztal-Konecka, Zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne wykonanie środka zabezpieczającego lub niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie wykonane w zakładzie psychiatrycznym, Prokuratura i Prawo 10, 2018.

Tabela 1. Prawomocnie zasądzone odszkodowania w latach 2000-2022 i zadośćuczynienia w latach 2009 – 2022 w trybie art. 552 k.p.k.* w sądach okręgowych

Część I Prawomocnie zasądzone odszkodowania

Lata	Odszkodowania w trybie art. 552 k.p.k. za niesłuszne:								
	skazanie - §1 i 2			zastosowanie środka zabezpieczającego §3			tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie - §4		
	liczba osób	łączna wysokość zasądzonych odszkodowań (zł)	średnia wysokość zasądzonych odszkodowań (zł)	liczba osób	łączna wysokość zasądzonych odszkodowań (zł)	średnia wysokość zasądzonych odszkodowań (zł)	liczba osób	łączna wysokość zasądzonych odszkodowań (zł)	średnia wysokość zasądzonych odszkodowań (zł)
2000	63	1 561 739	24 790	2	5 500	2 750	63	665 872	10 569
2001	66	919 796	13 936	-	-	x	84	1 470 187	17 502
2002	60	766 847	12 781	-	-	x	108	1 276 655	11 821
2003	63	1 101 426	17 483	12	77 800	6 483	180	2 638 334	16 490
2004	63	805 932	12 793	5	24 577	4 915	231	3 844 852	16 644
2005	39	681 478	17 474	-	-	x	261	5 085 280	19 484
2006	30	539 314	17 977	1	1 500	1 500	273	4 897 571	17 940
2007	43	1 090 450	25 359	3	21 600	7 200	252	7 224 616	28 669
2008	22	437 598	19 891	2	16 130	8 065	275	5 614 402	20 416
2009	18	359 746	19 986	1	40 000	40 000	175	2 360 096	13 486
2010	33	809 088	24 518	1	2 725	2 725	167	4 305 308	25 780
2011	19	326 824	17 201	3	3 850	1 283	204	4 225 422	20 713
2012	15	160 415	10 694	-	-	x	171	4 516 001	26 409
2013	8	179 963	22 495	3	83 594	27 865	164	5 561 172	33 910
2014	7	112 173	16 025	4	98 962	24 741	156	7 436 178	47 668
2015	22	551 461	25 066	-	-	x	146	5 036 507	34 497
2016	25	721 150	28 846	-	-	x	103	4 311 489	41 859
2017	10	417 574	41 757	-	-	x	101	4 091 860	40 513
2018	5	342 696	68 539	-	-	x	89	5 606 857	62 998
2019	9	132 205	14 689	1	12 945	12 945	62	2 138 255	34 488
2020	6	129 524	21 587	1	6 349	6 349	52	1 699 958	32 692
2021	3	822 833	274 278	-	-	x	60	4 040 270	67 338
2022	3	108 650	36 217	-	-	x	39	774 134	19 850

Część II Prawomocnie zasądzone zadośćuczynienia

Lata	Zadośćuczynienia w trybie art. 552 k.p.k. za niesłuszne:								
	skazanie - §1 i 2			zastosowanie środka zabezpieczającego §3			tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie - §4		
	liczba osób	łączna wysokość zasądzonych zadośćuczynień (zł)	średnia wysokość zasądzonych zadośćuczynień (zł)	liczba osób	łączna wysokość zasądzonych zadośćuczynień (zł)	średnia wysokość zasądzonych zadośćuczynień (zł)	liczba osób	łączna wysokość zasądzonych zadośćuczynień (zł)	średnia wysokość zasądzonych zadośćuczynień (zł)
2009	6	95 516	15 919	1	1 000	1 000	101	2 381 873	23 583
2010	32	1 022 700	31 959	1	20 000	20 000	229	5 129 136	22 398
2011	19	651 697	34 300	6	26 400	4 400	312	9 276 324	29 732
2012	23	638 606	27 765	-	-	x	286	8 998 131	31 462
2013	32	714 061	22 314	3	130 000	43 333	306	12 212 570	39 910
2014	18	697 725	38 763	10	223 500	22 350	344	12 660 938	36 805
2015	32	1 423 900	44 497	1	8 000	8 000	258	9 512 588	36 870
2016	70	2 727 817	38 969	3	25 000	8 333	215	10 769 521	50 091
2017	27	1 033 600	38 281	-	-	x	243	11 789 524	48 517
2018	12	846 300	70 525	-	-	x	197	10 254 143	52 051
2019	12	204 178	17 015	2	41 000	20 500	159	7 838 850	49 301
2020	11	477 500	43 409	1	35 000	35 000	127	5 928 885	46 684
2021	6	12 388 000	2 064 667	-	-	x	144	5 946 911	41 298
2022	5	188 450	37 690	-	-	x	118	3 977 873	33 711

* Art. 552. § 1. Oskarżonemu, który w wyniku wznowienia postępowania, kasacji lub skargi nadzwyczajnej został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, służy od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien być ponieść.

§ 2. Przepis § 1 stosuje się także, jeżeli po uchyleniu skazującego orzeczenia postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu.

§ 3. Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia powstaje również w związku z zastosowaniem środka zabezpieczającego w warunkach określonych w § 1 i 2.

§ 4. Odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługują również w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania.

Źródło: <https://dane.gov.pl/pl/dataset/628,odszkodowania-i-zadoscuczynienia-za-niesluszne-skazanie-areszt-art-552-kpk/resource/53084/tz>

<https://dane.gov.pl/pl/dataset/628,odszkodowania-i-zadoscuczynienia-za-niesluszne-skazanie-areszt-art-552-kpk/resource/53084/table>

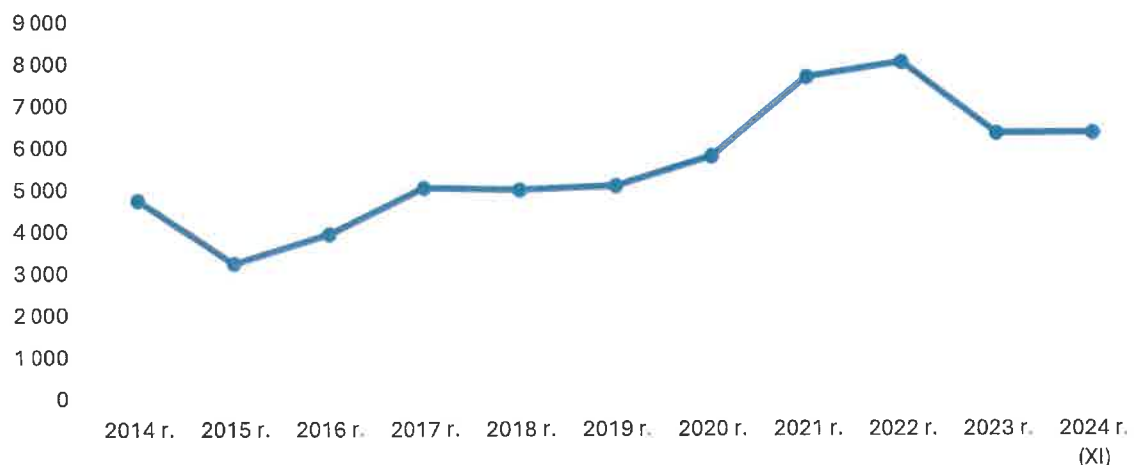
Statystyki wskazują też, iż liczba osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (SDE) po wzroście do ok. 8 tys. w 2022 roku zmniejszyła się w latach późniejszych do ok. 6,3 tys. Należy jednak zauważyć, iż w 2021 r. dostrzeżono potrzebę rozbudowy SDE i objęcia nim sprawców lżejszych przestępstw.⁹⁵ Rozbudowa SDE miała być finansowana w ramach corocznych wydatków budżetu państwa w latach 2022-2025.⁹⁶

Tabela 2. Liczba osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w latach 2014-2024 (stan na ostatni dzień okresu sprawzdawczego)

Lata	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.	2024 r. (XI)
Liczba osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego	4 766	3 258	3 958	5 057	5 014	5 106	5 798	7 685	8 042	6 339	6 346

Źródło: dane Wydziału Statystyki i Analiz, Departament Analiz i Strategii, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz <https://sw.gov.pl/strona/Statystyka>

Wykres 3. Liczba osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w latach 2014-2024



⁹⁵ W roku 2023 weszły w życie przepisy dotyczące Programu nowoczesne więziennictwo. Wszystkie przepisy programu „Nowoczesne Więziennictwo” już obowiązują - Służba Więzienna. Zob. prace nad projektem ustawy w IX kad. Sejmu druk 2024, 2376. Rozwój Systemu Dozoru Elektronicznego miał się rozpocząć w roku 2023 r. Skutki finansowe kolejnych etapów rozwoju systemu mają swoje źródło i zabezpieczenie w uchwalonej już ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 86).

⁹⁶ W załączniku 5 do ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw wskazano, iż w latach 2023-2023 na zakup i zwiększenie liczby użytkowanych pojazdów specjalnych, autobusów do przewozu grupowego i pojazdów przeznaczonych dla Zespołów Terenowych Dozoru Elektronicznego wyniesie łącznie 36 596 tys. zł, na modernizację systemów informatycznych, łączności i monitoringu wizyjnego łącznie kwotę 73 960 tys. zł, przy czym nie wyszczególnia się tu czy i ewentualnie w jakiej wysokości dotyczy to SDE.

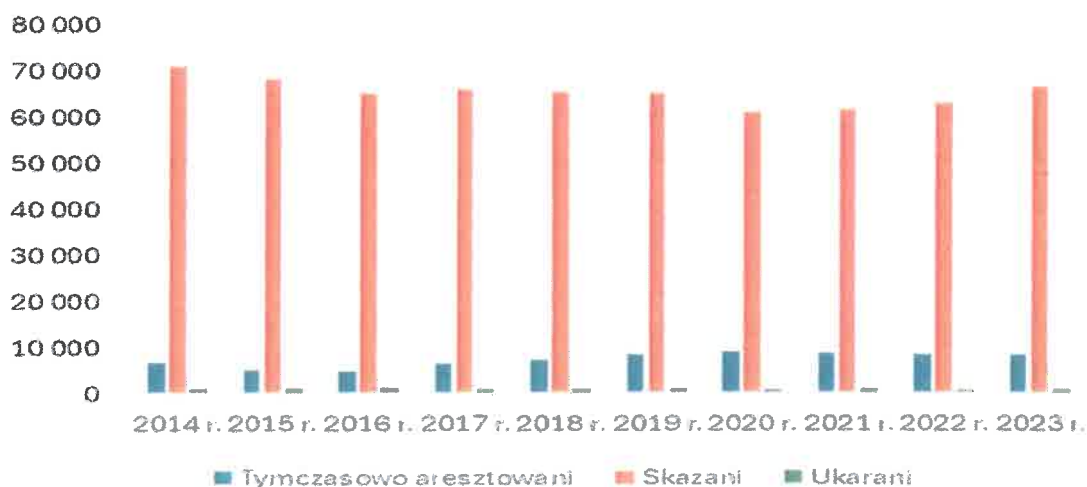
Liczba osób tymczasowo aresztowanych wynosiła w ostatnich latach ponad 8 tys., przy czym w stosunku do liczby osób skazanych była najwyższa w roku 2020, po czym relacja ta obniżała się - zob. tabela 3 i wykresy 4 i 5.

Tabela 3. Liczba tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych (średniorocznie) w latach 2014-2023.

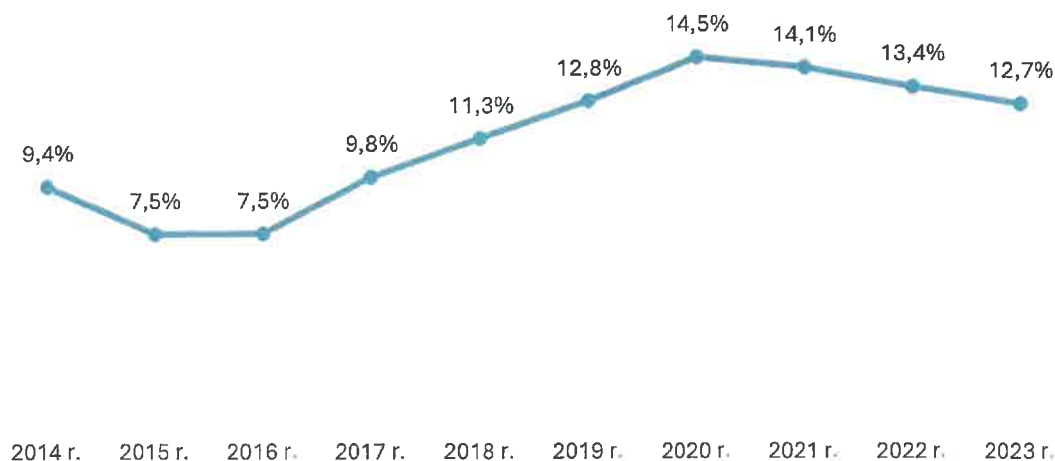
Lata	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.
Tymczasowo aresztowani	6 687	5 140	4 917	6 474	7 428	8 356	8 878	8 707	8 453	8 484
Skazani	71 221	68 529	65 421	66 292	65 684	65 291	61 075	61 648	63 264	66 835
Ukarani	1 079	1 146	1 118	1 040	966	917	764	855	796	965
RAZEM	78 987	74 815	71 456	73 806	74 078	74 564	70 717	71 210	72 513	76 284

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Służby Więziennej.

Wykres 4. Tymczasowo aresztowani, skazani i ukarani w latach 2014-2023



Wykres 5. Procent osób tymczasowo aresztowanych w relacji do skazanych w latach 2014-2023



Powyższe ustalenia wskazują, iż niezależnie od przedłożonego przez Wnioskodawców projektu ustawy następuje zmniejszenie wysokości wypłat odszkodowań i zadośćuczynień, w tym związanych z niesłusznym tymczasowym aresztowaniem lub zatrzymaniem. Potwierdzają one też, iż celowe jest upowszechnianie SDE, z czym już obecnie wiążą się określone wydatki budżetu państwa wynikające z Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025. Jest to o tyle uzasadnione, że utrzymanie skazanego w SDE jest ponad pięciokrotnie tańsze niż koszt jego pobytu w zakładzie karnym.⁹⁷ Z drugiej jednak strony liczba tymczasowo aresztowanych (ok. 8,5 tys.) jest większa od obecnych możliwości SDE (obejmuje ok. 6,3 tys. osób), co może też sugerować potrzebę dodatkowych wydatków na SDE oraz problemy z realizacją założonych przez Wnioskodawców celów. Wnioskodawcy racjonalnie dostrzegają, iż system ten może być stosowany jedynie wówczas, gdy pozwalają na to warunki techniczne obejmujące w szczególności liczbę oraz zasięg dostępnych nadajników i rejestratorów oraz możliwości organizacyjne ich obsługi. A zatem korzyści dla budżetu mogłyby wynikać zatem z szerokiego stosowania aresztu domowego⁹⁸.

Zważywszy na to, że projekt ustawy jest w wielu kwestiach zbliżony do rozpatrywanego obecnie projektu zawartego w druku sejmowym nr 865 i skierowanego do rozpatrzenia przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach⁹⁹ można poprzez odwołanie się do dołączonej do niego opinii ws. OSR wskazać na ewentualne skutki projektu przedłożonego przez Wnioskodawców.

Skutki finansowe dla budżetu państwa przedłożone w opinii ws. OSR do poselskiego projektu ustawy zawartego w druku nr 865 wg scenariusza optymistycznego, bazującego na założeniach Projektodawcy, wskazującego na możliwe "oszczędności" w części 15 budżetu państwa (liczone jako różnicę pomiędzy zakładanymi kosztami a oszczędnościami) wynoszą 40 370 tys. zł w pierwszym roku po nowelizacji. Natomiast wg scenariusza pesymistycznego, bazującego na przedstawionych przez BEOS wyliczeniach, wskazujących na dodatkowe wydatki budżetu państwa konieczne do poniesienia w części 15 budżetu państwa wynoszą 117 855,6 tys. zł.¹⁰⁰

Skutki te nie uwzględniały kosztów ponoszonych przez prokuraturę w części 88 budżetu związanych z digitalizacją akt. Nie uwzględniają też ewentualnych

⁹⁷ W 2021 r. średni miesięczny koszt odbywania kary w SDE wynosił 800 zł. Natomiast średni miesięczny koszt izolacji więziennej skazanego - 4150 zł. Zob. Sukces systemu dozoru elektronicznego nad skazanymi - Ministerstwo Sprawiedliwości - Portal Gov.pl <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/system-dozoru-skuteczniejszy-i-tanszy-niz-wiezienie> [dostęp 15.01.2025 r.].

⁹⁸ Aczkolwiek także i w tym przypadku nie można wykluczać potrzeby weryfikacji informacji przedstawianych przez oskarżonego przez prokuratora występującego w wnioskiem do sądu, lub przez sąd, co może rodzić koszty. Zob. proponowany art. 265a §5.

⁹⁹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=77BD5B38B7E6174AC1258BE100546D83> [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁰⁰ Warto też dodać, iż obecnie trwają też prace nad rządowym projektem ustawy UD153 dotyczącym tymczasowego aresztowania. Podawane w tym projekcie skutki (jeszcze niepełne) oszacowano na ok. 16,3 mln zł. Wydaje się, że skutki te będą wyższe z uwagi na kwestie tłumaczeń dokumentów. Zob. <https://www.rp.pl/prawo-karne/art41574141-beda-zmiany-dla-tlumaczy-moga-zablokowac-sprawy-karne-i-pochlona-miliony> [dostęp 15.01.2025 r.].

kosztów spowodowanych nowymi obowiązkami prokuratora¹⁰¹ (część z tych obowiązków może nie być możliwa do spełnienia, a także oznacza istotne osłabienie pozycji procesowej prokuratury¹⁰², co w efekcie może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu).

Rozwiązania proponowane w art. 156 § 5 k.p.k. pozwalające podejrzanym i obrońcom złożyć do prokuratora wnioski o udostępnienie akt w formie elektronicznej w postępowaniu przygotowawczym zwiększą obciążenie prokuratur. Od roku 2021 w prokuraturze wdrażany jest system teleinformatyczny PROK-SYS¹⁰³ umożliwiający digitalizację akt postępowań przygotowawczych w sprawach karnych¹⁰⁴ i zapewniający stronom możliwość przeglądania akt przez Internet za pośrednictwem Portalu Przeglądania Akt¹⁰⁵. Wg danych raportu¹⁰⁶ 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%¹⁰⁷. Według opinii związkowców sprawna digitalizacja wymaga 1000 etatów w skali Prokuratury¹⁰⁸. 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 przygotowawczych¹⁰⁹. 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 uprawnienia w każdej jednostce

¹⁰¹ Np. udostępnianie obrońcy akt w postaci elektronicznej, przesyłanie sądowi odpisu wniosku w postaci elektronicznej, obowiązkowy udział w posiedzeniu w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania, przedstawianie uzasadnienia dla wskazanego we wniosku terminu stosowania tymczasowego aresztowania wraz z wykazem czynności, której planuje przeprowadzić w okresie stosowania tego środka oraz harmonogramem określającym najpóźniejsze przewidywane terminy przeprowadzenia tych czynności, zobligowanie prokuratora do odczytania treści wniosku wraz z ustnym uzasadnieniem oraz koniecznością wskazania powodów, dla których inne środki zapobiegawcze w ocenie prokuratora nie są wystarczające dla prawidłowego zabezpieczenia przebiegu postępowania.

¹⁰² Zob. proponowany zmieniony art. 250 i art. 250a k.p.k.. Dają one bardzo krótki czas dla sądu i prokuratora w odniesieniu do procedury tymczasowego aresztowania i wprowadzają sankcje za niestawiennictwo prokuratora w postaci cofnięcia złożonego przez niego wniosku.

¹⁰³ Zob. www.gov.pl/web/po-plock/informacja-dla-stron-postepowania-dotyczaca-mozliwosci-zapoznavania-sie-ze-zdigitalizowanymi-aktami-spraw-karnych-za-posrednictwem-portalu-przegladania-akt2 [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁰⁴ Informacja dla stron postępowania dotycząca możliwości zapoznawania się ze zdigitalizowanymi aktami spraw karnych za pośrednictwem Portalu Przeglądania Akt - Prokuratura Krajowa - Portal Gov.pl

¹⁰⁵ Zob.: <https://przeglądanieakt.prokuratura.gov.pl> [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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-prokuratorских-sekretariatow,526888.html> [dostęp 15.01.2025 r.].

¹⁰⁹ Zob. <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/sprawozdania-i-statystyki>, za rok 2023:

prokuratury wbrew intencjom projektodawców może doprowadzić do wydłużenia czasu oczekiwania na dostęp do akt.¹¹⁰

W trakcie przeprowadzanych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano istotnych skutków finansowych oraz jego wpływu na sektor finansów publicznych. Zgłoszone uwagi w ramach konsultacji społecznych wskazywały głównie na to, że kupno sprzętu do dozoru elektronicznego pociągnie ze sobą pewne koszty, ale powinny być one zdecydowanie mniejsze niż koszt odszkodowań i kosztu utrzymania osoby w areszcie¹¹¹, podkreślały też, iż w dozorze elektronicznym, domowym przestępca musi utrzymać się sam¹¹².

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

W związku ze zwiększeniem zakresu digitalizacji akt oraz wprowadzeniem środka zapobiegawczego w postaci dozoru elektronicznego projekt będzie prowadził do obciążeń administracyjnych.

Zidentyfikowano następujące obciążenia administracyjne:

1. konieczność wyrażenia żądania obrońcy z urzędu, przed przystąpieniem do przesłuchania;
2. potrzeba zapewnienia dostępności obrońców z urzędu dla większej liczby zatrzymanych;
3. termin 24 godzin na rozpatrzenie przez sąd wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania;
4. zobligowanie prokuratora do przedstawienia we wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania harmonogramu działań dowodowych;
5. każdorazowa weryfikacja możliwości zastosowania wybranego środka zapobiegawczego przez sąd, w tym m.in.: warunków mieszkaniowych zatrzymanego oraz warunków technicznych SDE;
6. zgoda właściciela lokalu mieszkalnego na odbywanie w nim aresztu domowego;
7. zgoda współlokatorów tymczasowo aresztowanego na przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach dozoru elektronicznego;
8. udostępnianie wniosków i akt w wersji elektronicznej powiązane z koniecznością unormowania kwestii digitalizacji akt i zasad poufności elektronicznego przekazywania dokumentacji;

¹¹⁰ Problemy z digitalizacją postępowań sądowych zob. [https://www.rp.pl/rzecz-o-prawie/art41561551-magdalena-watroba-maciej-wisniewski-digitalizacja-postepowan-sadowych-przyszlosc-jest-dzis\[dostęp 15.01.2025 r.\]](https://www.rp.pl/rzecz-o-prawie/art41561551-magdalena-watroba-maciej-wisniewski-digitalizacja-postepowan-sadowych-przyszlosc-jest-dzis[dostęp 15.01.2025 r.]).

¹¹¹ ID ankiety: 51300.

¹¹² ID ankiety: 44113.

9. obowiązek udziału prokuratora w posiedzeniu dotyczącym zastosowania tymczasowego aresztowania;
10. organizacja pracy sędziów, aby sprostać wymogom zawartych w nowych przepisach – inny sędzia orzekający o przedłużeniu aresztu, rozpatrywanie zażaleń w składzie 3 sędziów;
11. konieczność zapewnienia przez Służbę Więzienną rozmieszczenia osób tymczasowo aresztowanych w podziale na te dotychczas niekarane za użycie przemocy i te już karane z tego tytułu.

XI. Konkluzja

Projektowane zmiany zmierzają do modyfikacji istniejących regulacji Kodeksu postępowania karnego w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania oraz dodania nowych, których celem jest dostosowanie tego 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. 250 § 2c oraz 263 § 2a k.p.k. (obowiązek doręczenia podejrzanemu i jego obrońcy odpisu wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania oraz wniosku o przedłużenie tego środka), 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.

Z uwagi na brak możliwości stwierdzenia bezpośredniego wpływu nowelizacji na ograniczenie liczby tymczasowo aresztowanych i częstotliwość stosowania zaproponowanych przez projektodawców alternatywnych środków zapobiegawczych, nie można szczegółowo oszacować kosztów i korzyści wynikających z projektowanych zmian. Można jednak założyć, że zrównoważenie pozycji różnych podmiotów zaangażowanych w postępowanie karne przełoży się na większe poczucie sprawiedliwości proceduralnej, a także wzrost zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości. Należy jednak podkreślić, że ostateczny efekt i odbiór społeczny nowelizacji będzie uzależniony od bieżącej praktyki sądów i prokuratorów w tym zakresie.

Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych.

Projekt ustawy może rodzić skutki finansowe dla budżetu państwa. Uzyskanie oczekiwanych przez Wnioskodawców korzyści nie może być na obecnym etapie potwierdzone. Wydaje się, iż rozwiązania zaproponowane w projekcie są zbyt

daleko idące na obecnym etapie rozwoju SDE i zaawansowania digitalizacji akt w prokuraturach.

W państwach członkowskich UE w areszcie tymczasowym przebywa średnio ok. 25% więźniów. Odsetek tymczasowo aresztowanych wśród osób osadzonych jest najwyższy m.in. w Luksemburgu, Holandii i na Malcie, a najniższy w Czechach, na Litwie i w Polsce. Wśród państw UE stosowane są zróżnicowane rozwiązania w odniesieniu do poszczególnych aspektów tymczasowego aresztowania, będących przedmiotem projektu, w tym w zakresie jego maksymalnego czasu trwania, przesłanek jego orzekania, a także środków stanowiących alternatywę dla tymczasowego aresztowania. Areszt domowy czy dozór elektroniczny jest możliwy np. w Austrii, Belgii, Estonii czy we Włoszech, przy czym regulacje w tym zakresie różnią się co do dostępności takiego środka, zakresu jego stosowania czy warunków jego odbywania.

Autorzy:

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

dr Danuta Adamiec, Daniela Kupis, specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI)

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

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

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

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, XI)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślak