



Warszawa, 15-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.1307.2025.MA

Pan

Waldemar Żurek

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

dot. DL-VII.401.2.2025

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 2 grudnia 2025 r. i wyjaśnienia przedłożone do moich uwag w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego ozn. UD302, znajdującego się na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego¹, uprzejmie proszę o przyjęcie niniejszego stanowiska.

Podtrzymując uwagi z pisma przedłożonego w dniu 20 listopada 2025 r., jeszcze raz pragnę podkreślić, że procedowany projekt uwzględnia postulaty przedstawione w wystąpieniach Rzeczników Praw Obywatelskich ostatniej kadencji jedynie kierunkowo. Świadczą o tym projektowane w art. 87 § 5 k.p.k.² odstępstwa od możliwości przeprowadzenia czynności procesowej z udziałem pełnomocnika osoby niebędącej stroną. Przepis dopuszcza bowiem wyjątki obwarowane klauzulami generalnymi –

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12403455> (dostęp: 4.12.2025 r.).

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

czynności niecierpiącej zwłoki i ważnego interesu śledztwa - pozwalające na niedopuszczenie do czynności procesowej pełnomocnika osoby niebędącej stroną.

W oparciu zatem o tak skonstruowane wyjątki od bezwzględnej suspensywności, prokuratorowi stworzono warunki do natychmiastowego przeprowadzenia czynności bez udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną, niezależnie od prawomocności postanowienia, o którym mowa w art. 87 § 3 k.p.k. O ile zasługuje na uwzględnienie samo wstrzymanie wykonalności, o tyle przewidziane od tej zasady wyjątki stwarzają zbyt szeroko zakrojone warunki dla natychmiastowego przeprowadzenia czynności bez udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną, czyniąc tym samym z wprowadzonej instytucji zaskarżalności konstrukcję fasadową. Podtrzymuję stanowisko, że potencjalna kontrola zażaleniowa decyzji o niedopuszczeniu pełnomocnika wobec faktu uprzedniego przeprowadzenia omawianej czynności bez jego udziału, nie wywiera już w sferze interesu procesowego osoby niebędącej stroną, oczekiwanych skutków. Oznacza to, że nawet jeśli sąd w drodze zażalenia stwierdzi uchybienie polegające na nieuzasadnionym niedopuszczeniu do czynności pełnomocnika osoby niebędącej stroną, nie będzie to miało wpływu na fakt zaprotokołowania dokonanej czynności, która może stanowić podstawę faktyczną kolejno dokonywanych rozstrzygnięć. Wspiera tą tezę wskazywana przez Pana Ministra okoliczność, że naruszenie warunków z art. 87 § 5 zd. 2 k.p.k. nie dyskwalifikuje automatycznie dowodu, ani nie generuje zakazu dowodowego, który na tę okoliczność nie został przez projektodawcę przewidziany.

Z jednej bowiem strony, projektodawca stwarza ramy do zaskarżenia do sądu odmowy dopuszczenia pełnomocnika osoby niebędącej stroną do czynności, przewidując jako zasadę bezwzględną suspensywność, co było intencją także wystąpień generalnych Rzeczników obu ostatnich kadencji. Z drugiej jednak strony, projektowana regulacja w druku UD302 dopuszcza od powyższej zasady dwa wyjątki, ukształtowane w przepisie w oparciu o klauzule generalne, których nie cechuje w stopniu wystarczającym intersubiektywna sprawdzalność. Nie można zaakceptować tych rozwiązań, gdyż, choć są kierunkowo zgodne z moimi postulatami w zakresie zaskarżalności decyzji zapadających w oparciu o art. 87 § 3 k.p.k., ostatecznie w wersji zaproponowanej w projekcie sprowadzają się do rozwiązań, które mogą przybrać formę pozorną. Zaproponowana przesłanka w postaci „niemożności przeprowadzenia czynności”, redukowałaby z projektowanych przepisów niejako podwójne rozumienie przypadku niecierpiącego zwłoki, które jest już zagwarantowane na poziomie przewidzianych terminów koncentracją procesową czynności. Wymagałoby to dalej ograniczenia hipotezy komentowanej normy do sytuacji wyjątkowych, gdzie

przesłuchanie w późniejszym terminie może okazać się niemożliwe ze względu na okoliczności faktyczne związane ze świadkiem (choroba, wyjazd). Argumentacja przedstawiona w odpowiedzi Pana Ministra, że zaproponowana przesłanka „konieczności zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania” jest tak samo niedookreślona jak przesłanka „ważnego interesu śledztwa”, nie jest zasadna i utwierdza w przekonaniu, że propozycja legislacyjna zawarta w projekcie ozn. UD302 wymaga sprecyzowania. Wydaje się, że nie rozważono dostatecznie różnic pomiędzy desygnatami obu konkurujących sformułowań. W szczególności „konieczność zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania” jest terminem o desygnacie węższym, zaczerpniętym z przesłanek stosowania środków zapobiegawczych i nie odnosi się do instrumentalnie wykorzystywanego w stanie *de lege lata* „ważnego interesu śledztwa” na gruncie art. 317 § 2 k.p.k. „Ważny interes śledztwa” pozwala przyjąć, że dotyczy to działań zakłócających tok postępowania w poważnym stopniu, opóźniających proces, utrudniających lub uniemożliwiających realizację celów postępowania, godzących w jego interes, głównie w aspekcie dowodowym. Natomiast przy pojęciu „zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania”, zapewniającym intersubiektywną sprawdzalność mamy do czynienia z normą odnoszącą się do realnego zakłócenia przebiegu postępowania (wynikającego z materiału dowodowego), a nie tylko hipotetycznego, związanego z osobą, o której mowa w art. 87 § 2 k.p.k. Innymi słowy, konieczność zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania ma polegać na stworzeniu dla procesu karnego takich warunków, by mógł być prowadzony bez przeszkód i by zostały osiągnięte cele postępowania karnego, w tym pozbawienie osoby niebędącej stroną, której interesu dotyczy czynność procesowa, możliwości podejmowania działań, które mogłyby utrudnić lub uniemożliwić przeprowadzenie procesu.

Przenosząc te zastrzeżenia na grunt orzecznictwa strasburskiego i konstytucyjnego, należy zważyć, że wszelkie rozwiązania, które nie gwarantują pewności prawa w świetle orzecznictwa ukształtowanego na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC³ uderzają również w stabilność sytuacji prawnych i przyczyniają się do obniżenia zaufania opinii publicznej do organów wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie, jak podkreśla orzecznictwo strasburskie, konieczna jest właściwa równowaga między interesami jednostki a potrzebą zapewnienia skuteczności systemu⁴.

³Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC).

⁴ Wyrok ETPC z 12.01.2016 r., Borg v. Malta, skarga nr 37537/13, HUDOC.

Na poziomie konstytucyjnym nadal obowiązuje zakaz tworzenia rozwiązań pozornych, które sprzeciwiają się standardowi lojalności wobec obywatela, obowiązującym na gruncie art. 2 Konstytucji RP⁵. Nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie formułowania przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, traktuje się jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP⁶. Z zasady zaufania Trybunał Konstytucyjny wywodzi zakazy adresowane do organów władzy publicznej, w szczególności do ustawodawcy. W tym sensie, stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, który powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwych do przewidzenia w chwili podejmowania. Takim zakazem jest też zakaz tworzenia uprawnień pozornych, co znakomicie potwierdza liczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁷.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest również sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. Trybunał Konstytucyjny⁸ w swoim orzecznictwie także potwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego⁹. W sposób szczególny zasada określoności odnosi się do tych przepisów prawnych, które naruszają lub ograniczają prawa i wolności obywatelskie. Trybunał w tym zakresie wskazywał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności do ich ustanowienia tylko w ustawie jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP).

⁶ Orzeczenia TK z: 19.06.1992 r., U 6/92, LEX nr 25343; 1.03.1994 r., U 7/93, LEX nr 25109; wyrok TK z 17.10.2000 r., SK 5/99, LEX nr 44558.

⁷ Zob. wyroki TK z: 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 64; 21.12.1999 r., K 22/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 166; 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; 25.04.2001 r., K 13/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 81 oraz 15.07.2013 r., K 7/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 76.

⁸ Wyrok TK z 8.01.2013 r.; K 18/10, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 2.

⁹ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, art. 2.

danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”¹⁰.

Nie dosyć przekonująca jest argumentacja, że dopuszczenie pełnomocników osób niebędących stroną, będzie negatywnie wpływać na koncentrację czynności procesowych podczas stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego. Nie można zapominać, że w tych okolicznościach procesowych może dochodzić równolegle do instrumentalnego wykluczenia udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną podczas przesłuchania jej w charakterze świadka, a wobec której aktualizuje się zakaz samooskarżania. Chociaż nie zostało to wyraźnie wskazane w art. 6 EKPC, prawo do zachowania milczenia i wolność od samooskarżania są ogólnie uznanymi standardami międzynarodowymi, które stanowią podstawę pojęcia rzetelnej procedury. W celu zapewnienia, że prawo do rzetelnego procesu pozostaje wystarczająco „praktyczne i skuteczne” art. 6 ust. 1 EKPC wymaga, by – co do zasady – dostęp do adwokata był przewidziany od pierwszego odebrania depozycji, niezależnie od sformalizowania jego aktualnej sytuacji procesowej¹¹. To zaś nie pozwala sądzić, aby świadek, który rozpatruje swoją sytuację w aspekcie zaktualizowania prawa do obrony mógł poprzestać wyłącznie na posteriorycznej kontroli zażaleniowej, gdy czynność ścigania została już wobec niego zastosowana, bez jednoczesnego zapewnienia asysty pełnomocnika. W tych bowiem sytuacjach, projektowana regulacja wraz z niedookreślonymi wyjątkami może prowadzić do naruszenia postanowień nadal nieimplementowanej przez Polskę dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (w tym art. 2 ust. 3)¹² oraz uzupełniającej ją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym

¹⁰ Wyrok TK z 28.06.2005 r., SK 56/04, LEX nr 155540.

¹¹ Wyroki ETPC z: 8.02.1996 r., John Murray v. United Kingdom, skarga nr 18731/91; 10.03.2009 r., Bykov v. Russia, skarga nr 4378/02, HUDOC; 13.09.2016 r. IBRAHIM AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM, skarga nr 50541/08, 50571/08, 50573/08 and 40351/09, HUDOC.

¹² Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 294, str. 1; dalej: dyrektywa 2013/48 UE.

europejskiego nakazu aresztowania (w tym art. 2 ust. 2 i 3)¹³, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do osób, które jako świadkowie nie były początkowo podejrzаныmi lub oskarżonymi, ale zyskały tę rolę procesową w czasie przesłuchania przez policję lub inny organ ścigania, co tym samym powinno oznaczać ochronę konstytucyjną ze względu na treść art. 41 i 42 ust. 2 Konstytucji RP. Żadne powtórzenie przesłuchania tego świadka, wcześniejszych zaniedbań nie będzie w stanie konwalidować. W zależności od osoby i okoliczności dotyczącej sfery jej interesów, poziom ich zagrożenia i konieczności ochrony w osobie pełnomocnika będzie inny, przyjmując najwyższy poziom tam, gdzie wartości opisane w art. 41 i 42 ust. 2 Konstytucji RP obarczone są największym niebezpieczeństwem naruszenia, co będzie głównie dotyczyć osób podejrzewanych i pokrzywdzonych składających zeznania.

Mając na uwadze powyższe racje, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁴, zwracam się z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w niniejszym stanowisku problemów i rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych w projekcie we wskazanych zakresach.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹³ Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 297, str. 1 z późn. zm.; dalej: dyrektywa 2016/1919 UE.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.; dalej: u.RPO.