



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

18/07/2019

II.511.437.2019.MM

**Pan**

**Zbigniew Ziobro**

**Minister Sprawiedliwości**

**Prokurator Generalny**

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W moim zainteresowaniu pozostaje kwestia dostępu do akt zatrzymanego, któremu nie postawiono następnie zarzutów, w kontekście możliwości złożenia zażalenia na zatrzymanie.

Do mojego Biura zgłosił się wnioskodawca podnosząc, iż został zatrzymany, a następnego dnia zwolniony, przy czym nigdy nie przedstawiono mu zarzutów. Co więcej, pomimo podejmowanych starań nie umożliwiono mu dostępu do akt sprawy z uwagi na brak takiej podstawy prawnej w Kodeksie postępowania karnego.

Wypada zatem zauważyć, iż kwestie związane z dostępem do akt postępowania przygotowawczego regulują przepisy art. 156 § 5 i 5a k.p.k. Podstawowym przepisem jest tu art. 156 § 5 k.p.k., którego zdanie 1 stanowi: Jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie; prawo to przysługuje stronom także po zakończeniu postępowania przygotowawczego.

W konsekwencji, w przedmiocie uprawnienia do udostępnienia akt postępowania przygotowawczego zakres podmiotów legitymowanych jest ograniczony do stron, obrońców,

pełnomocników i przedstawicieli ustawowych. Prawo dostępu do akt jest jednocześnie limitowane decyzją prowadzącego postępowanie. Nie bez znaczenia jest jednak konieczność uwzględnienia zakresu materiału dowodowego, który musi być udostępniony stronie zgodnie z normą art. 157 k.p.k.

Instytucję udostępnienia akt w związku z tymczasowym aresztowaniem reguluje przepis art. 156 § 5a k.p.k., który został gruntownie zmieniony nowelizacją z 2013 r. w stosunku do swojego brzmienia pierwotnego. W myśl art. 156 § 5a k.p.k., w razie złożenia w toku postępowania przygotowawczego wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się niezwłocznie akta sprawy w części zawierającej treść dowodów dołączonych do wniosku, z wyłączeniem dowodów z zeznań świadków, o których mowa w art. 250 § 2b k.p.k. Normę prawną zawartą w § 5a należy zaś stosować jako wyjątek od zasady wyrażonej w § 5.

W dalszym ciągu przepis statuuje odstępstwo od zasady tajności postępowania, jednak jak się wydaje, nie jest to jawność z mocy prawa i w dalszym ciągu oznacza to, że akta sprawy udostępnia się jedynie w wyniku wydania decyzji przez prowadzącego postępowanie. W orzecznictwie wyrażono odmienny pogląd, zgodnie z którym udostępnienie obronie akt postępowania przygotowawczego w części zawierającej treść dowodów wskazanych we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania następuje z mocy prawa i nie wymaga żadnej decyzji prokuratora lub sądu (art. 156 § 5a). Udostępnienie akt w trybie art. 156 § 5a, w incydentalnym postępowaniu w kwestii wniosku w przedmiocie tymczasowego aresztowania, polega tylko na umożliwieniu zapoznania się z aktami postępowania w części zawierającej dowody wskazane we wniosku prokuratora. Chodzi tu o osobiste zapoznanie się przez podejrzanego i jego obrońcę z tymi dowodami, bez możliwości sporządzenia odpisów lub kopii z akt. Podstawą uprawnienia stron, obrońców, pełnomocników i przedstawicieli ustawowych do sporządzenia odpisów lub kopii z akt postępowania przygotowawczego oraz otrzymania uwierzytelnionych odpisów lub kopii może być wyłącznie przepis art. 156 § 5 k.p.k. Wniosek o sporządzenie odpisów lub kopii podlega już merytorycznej ocenie prowadzącego postępowanie przygotowawcze i wymaga rozstrzygnięcia w formie zarządzenia – art. 156 § 5 zd. 2 k.p.k.<sup>1</sup>

Na marginesie należy wskazać, że w dalszym ciągu ustawodawca nie reguluje przesłanek dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego w sytuacji stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych. Kwestia ta była poruszana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z

---

<sup>1</sup> Postanowienie SA we Wrocławiu z 21.08.2017 r., II AKz 401/17, Prok. i Pr.-wkł. 2017/11, poz. 28.

20.05.2014 r.<sup>2</sup>, w którym stwierdzono, że w zakresie, w jakim art. 156 § 5 k.p.k. nie określa przesłanek odmowy dostępu do tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają postanowienie prokuratora o zastosowaniu dozoru Policji połączonego z zakazem kontaktowania się z określonymi osobami oraz zakazem przebywania w określonych miejscach, jest on niezgodny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Orzeczenie to zostało wydane na gruncie stanu prawnego, w którym to jeszcze art. 156 § 5 nie regulował przesłanek dostępu do akt, jak również nie istniał przepis szczególny dotyczący środków izolacyjnych. Wydaje się, że pomimo braku formalnego wymogu również w sytuacji stosowania innych środków zapobiegawczych prokurator musi ujawnić podejrzanemu i jego obrońcy materiał dowodowy stanowiący podstawę zastosowanego środka lub tak uzasadnić swoją decyzję o zastosowaniu środka, aby zachowane było realne prawo do jej zaskarżenia<sup>3</sup>.

Ponieważ zatrzymany, któremu nie przedstawiono następnie zarzutów, nie jest stroną postępowania przygotowawczego, nie uzyskuje statusu podejrzanego – nie przysługuje mu, zgodnie z regulacjami Kodeksu postępowania karnego, prawo dostępu do akt postępowania przygotowawczego czy też akt w związku z tymczasowym aresztowaniem.

Pozbawienie zatrzymanego, który nie ma statusu strony postępowania przygotowawczego, dostępu do akt stanowi naruszenie art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego<sup>4</sup>. 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 represyjnym<sup>5</sup>. Prawo to należy więc rozumieć szeroko: jako przysługujące każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego aż do wydania prawomocnego wyroku i jego wykonania. Jeszcze dalej idą najnowsze orzeczenia Sądu Najwyższego, wedle których „nie formalne

---

<sup>2</sup> SK 13/13, OTK-A 2014/5, poz. 54.

<sup>3</sup> M. Kurowski, Komentarz do art. 156 k.p.k., w: D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2019.

<sup>4</sup> Por. wyroki TK z: 6.12.2004 r., SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114 oraz 19.3.2007 r., K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

<sup>5</sup> Por. wyroki TK z: 4.7.2002 r., P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 3.11.2004, K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; 19.3.2007, K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

postawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby czyni ją podmiotem prawa do obrony”<sup>6</sup>.

W konsekwencji, logiczne wydaje się stwierdzenie, że skoro prawo do obrony materializuje się z chwilą podjęcia przez organy pierwszej czynności procesowej skierowanej na ściganie danej osoby – w tym wypadku zatrzymania - to zakres akt, które powinny być udostępnione zatrzymanemu i jego adwokatowi powinien być wyznaczany przez efektywność prawa do obrony. Jawne muszą być więc wszystkie te materiały postępowania przygotowawczego, które uzasadniają zatrzymanie. Brak takiej regulacji w polskim prawie stanowi naruszenie art. 42 ust. 2 Konstytucji RP.

Pozbawienie osoby zatrzymanej, następnie zwolnionej bez stawiania zarzutów, dostępu do akt sprawy stanowi również naruszenie art. 41 ust. 2 Konstytucji. Podstawowym celem tego przepisu jest bowiem zapewnienie jednostce kontroli prawidłowości działania organów państwa. Jak wynika z orzecznictwa TK, gwarancje ustanowione w art. 41 ust. 2 Konstytucji mają również zastosowanie w odniesieniu do osób, które były pozbawione wolności, lecz zostały uwolnione przed wniesieniem odwołania do sądu. W tym wypadku uruchomienie postępowania sądowego ma umożliwić osobie pokrzywdzonej dochodzenie prawa do odszkodowania z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności, zagwarantowanego w art. 41 ust. 5 Konstytucji<sup>7</sup>. Dodatkowo, w postępowaniu, którego celem jest zbadanie legalności i zasadności zatrzymania, art. 41 ust. 2 nie wyłącza stosowania art. 45 Konstytucji do oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją RP. Procedura badania legalności zatrzymania powinna być więc ukształtowana zgodnie z wymogami jawności i sprawiedliwości<sup>8</sup>.

Uniemożliwienie osobie zatrzymanej nie będącej stroną postępowania przygotowawczego dostępu do akt sprawy stanowi również naruszenie art. 51 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Ustrojowym uzasadnieniem tego przepisu jest idea, zgodnie z którą podstawą decydowania o statusie prawnym danej osoby nie mogą być jakiegokolwiek dokumenty i informacje, które pozostawałyby niedostępne, jako tajne, dla samej osoby zainteresowanej czy dla sądu kontrolującego wydanie decyzji. Powyższa zasada wynika z art.

---

<sup>6</sup> Por. wyrok SN z 9.2.2004 r., KK 194/03, Prok. i Pr. 2004, nr 7-8, s. 11 oraz uchwały SN z: 26.4.2007 r., I KZP 4/07, OSNKW 2007/6/45 oraz z 20.9.2007 r., I KZP 26/07, OSNKW 2007/10/71.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 11.6.2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41.

<sup>8</sup> P. Wiliński, Proces karny w świetle Konstytucji, Warszawa 2011, s. 196.

2 Konstytucji RP<sup>9</sup>. Dostęp do akt sprawy przez strony postępowań oraz prawo żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, zamieszczonych w aktach sprawy, w celu wydania indywidualnego rozstrzygnięcia, jest uznawany przez TK za jeden ze standardów sprawiedliwego postępowania<sup>10</sup>. Powyższe uprawnienie nie ma jednak charakteru bezwzględne. Ograniczenie tego prawa powinna przewidywać ustawa, a za odmową jednostce odnoszących się do niej informacji muszą przemawiać doniosłe interesy publiczne, zaś ograniczenia tego prawa powinny czynić zadość zasadom proporcjonalności<sup>11</sup>. W tym wypadku należy wskazać, że żaden przepis *expressis verbis* nie zabrania zatrzymanemu, któremu następnie nie postawiono zarzutów, dostępu do akt sprawy. Jednocześnie brak jest przepisu, który by na to zezwalał. Wydaje się, że mamy do czynienia z luką w prawie, która nie ma żadnego uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych. Należałoby więc wprowadzić wskazaną podstawę prawną, umożliwiającą zatrzymanemu, niezależnie od dalszych losów postępowania przygotowawczego, na dostęp do akt sprawy w celu uruchomienia mechanizmu weryfikacji zasadności i legalności jego zatrzymania.

Przykładowo, odwołując się do analizy prawnoporównawczej, Niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht, dalej: FSK) wypowiedział się na temat warunków ograniczania dostępu do akt sprawy przez oskarżonego w sytuacji, gdy zastosowany został wobec niego środek przymusu, m.in. w wyroku z 19 stycznia 2006 r., sygn. 2 BvR 1075/05. W orzeczeniu tym wskazał m.in., że uszczuplenie gwarancji procesowej w postaci dostępu do akt stawia organy prowadzące postępowanie przygotowawcze w uprzywilejowanej sytuacji, wynikającej z tymczasowego wyłączenia jego jawności. Tymczasem, jeżeli już organ prowadzący postępowanie dojdzie do przekonania o konieczności zamknięcia dostępu do akt, to powinien na czas trwania takiego ograniczenia powstrzymać się od stosowania środków, które w istotny sposób ingerowałyby w prawa podstawowe, takich jak zatrzymanie (niem. Arrest) czy areszt tymczasowy (niem. Untersuchungshaft). Z zasady państwa prawnego wynika nakaz, by oskarżonemu, dotkniętemu środkiem przymusu, umożliwić wgląd w akta, które posłużyły za podstawę do zarządzenia takiego środka. Wgląd ten może zostać umożliwiony również następczo, bezwzględnie jednak musi to nastąpić jeszcze w trakcie postępowania sądowego w sprawie zbadania zasadności zastosowania środka przymusu.

---

<sup>9</sup> Wyroki TK z: 26.10.2005 r., K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103; 11.5.2007 r., K 2/07, OTK ZU Nr 5/A/2007, poz. 48 oraz 27.6.2008 r., K 51/07, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 87.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 27.6.2008 r., K 51/07, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 87.

<sup>11</sup> M. Wild, Komentarz do art. 51 Konstytucji RP, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja. Komentarz, t. 1, Warszawa 2016, s. 1232-1233, Nb 43.

Brak możliwości dostępu do akt zatrzymanego, któremu nie postawiono zarzutów jest również niezgodny ze standardami strasburskimi. Zgodnie z art. 5 ust. 4 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej „Konwencja”), każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem. Istotne znaczenie ma w tym wypadku kwestia związana z procedurą kontrolną w zakresie dostępu do materiałów, które stanowią podstawę pozbawienia wolności.

Jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPC”), procedura prowadzona na podstawie art. 5 ust. 4 Konwencji dotycząca środka odwoławczego przeciwko pozbawieniu wolności musi być kontradiktoryjna i gwarantować „równość broni” między stronami, tzn. oskarżycielem i osobą pozbawioną wolności. Równość broni nie jest zapewniona, jeżeli adwokatowi odmawia się dostępu do akt, które mają istotne znaczenie dla skutecznego kwestionowania zgodności z prawem pozbawienia wolności jego klienta<sup>12</sup>. W konsekwencji, możliwość dowiedzenia się o tym, czy pozbawienie wolności jest zgodne z prawem, a innymi słowy, czy istnieją wiarygodne powody by podejrzewać daną osobę o popełnienie czynu zabronionego, jest kwestią kluczową dla sądu odwoławczego w zakresie ustalenia zgodności z prawem pozbawienia wolności. Do władz należy bowiem przedstawienie dowodów przed sądem wskazujących na istnienie wiarygodnych powodów przemawiających za podejrzeniem danej jednostki. Zasadniczo musi ona otrzymać przedmiotowe dowody w celu zakwestionowania podstaw przedstawionych przez władze<sup>13</sup>.

Wprawdzie nie wynika to wprost z art. 5 ust. 4, to jednak nie można mieć wątpliwości, że osoba, której przysługuje zażalenie na decyzję o zastosowaniu lub przedłużeniu stosowania środka o charakterze izolacyjnym, musi mieć prawo do uzyskania informacji na temat podstaw prawnych i faktycznych detencji<sup>14</sup>. Uprawnienie to wynika wprawdzie z art. 5 ust. 2, ale gwarancja ta odnosi się do samego momentu zatrzymania.

Powyższa luka w polskim prawie budzi wątpliwości również z perspektywy prawa unijnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (dalej „dyrektywa 2012/13”), w przypadku gdy osoba zostaje zatrzymana i aresztowana na jakimkolwiek etapie postępowania

---

<sup>12</sup> Wyrok ETPC z 12.6.2018 r. w sprawie Fernandes Pedrosa p. Portugalii, skarga nr 59133/11, § 116.

<sup>13</sup> Wyrok ETPC z 20.10.2015 r. w sprawie Sher i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 5201/11, § 148.

<sup>14</sup> Wyrok ETPC z 5.11.1981 r. w sprawie X. p. Zjednoczonemu Królestwu, § 52

karnego, państwa członkowskie zapewniają osobom zatrzymanym lub ich obrońcom dostęp do będących w posiadaniu właściwych organów dokumentów, które są związane z konkretną sprawą i mają istotne znaczenie dla skutecznego zakwestionowania, zgodnie z prawem krajowym, legalności zatrzymania lub aresztowania. Jak wynika zatem z dyrektywy, dokumenty oraz, w stosownych przypadkach, zdjęcia, nagrania audio i wideo, które są konieczne do skutecznego zakwestionowania legalności zatrzymania lub aresztowania osób podejrzanych lub oskarżonych zgodnie z prawem krajowym, należy udostępnić osobom podejrzany lub oskarżony lub ich obrońcom, najpóźniej przed skierowaniem do właściwego organu sądowego w celu oceny legalności zatrzymania lub aresztowania zgodnie z art. 5 ust. 4 Konwencji, oraz w odpowiednim czasie, aby umożliwić skuteczne wykonywanie prawa do zakwestionowania legalności zatrzymania lub aresztowania<sup>15</sup>.

Należy stwierdzić, że brak regulacji dostępu do akt osób zatrzymanych, które nie uzyskały statusu strony postępowania przygotowawczego, jest sprzeczny z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/13 i stanowi lukę w polskim prawie, której usunięcie powinno być nastąpić, według art. 11 ust. 1 dyrektywy 2012/13, w terminie do dnia 2 czerwca 2014 r. Nowa regulacja powinna przewidywać nie tylko prawo dostępu do akt osobie zatrzymanej, ale również prawo do złożenia zażalenia na odmowę dostępu do akt.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar

---

<sup>15</sup> Pkt 30 Preambuły do dyrektywy 2012/13.