



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

**Adam Bodnar**

**II.510.1292.2015.MM**

**Pan**

**Krzysztof Kwiatkowski**

**Przewodniczący Komisji Ustawodawczej**

**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

W moim zainteresowaniu pozostaje problematyka związana z praktyką stosowania oraz przedłużania przez sądy najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie.

Jak wynika z przygotowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka raportu „Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania”, a także z badań aktowych przeprowadzonych w moim Biurze, przewlekłość stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce stała się znów problemem systemowym w Polsce. Świadczy o tym liczba aresztowanych, która osiągnęła ponad 10% poziom w liczbie wszystkich osób osadzonych.

Raport Fundacji Court Watch „Aktualna praktyka stosowania tymczasowych aresztowań w Polsce. Raport z badań empirycznych” wykazał, że w latach 2015-2019 liczba osób przebywających w polskich aresztach śledczych wzrosła o 100%. Wzrasta także długość tymczasowych aresztowań. W Polsce oskarżeni muszą czekać w areszcie śledczym na prawomocny wyrok średnio 9 miesięcy. Tymczasem w większości krajów UE średnia nie przekracza 6 miesięcy.

Przyczyną wzrostu ilości i długości tymczasowych aresztowań w Polsce jest znaczny wzrost liczby wniosków prokuratorów o zastosowanie tego środka zapobiegawczego. Ze wzrostem tym mamy do czynienia od 2016 roku, a więc od ponownego połączenia urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Mimo lawinowego wzrostu liczby wniosków prokuratorów o zastosowanie tymczasowego aresztowania, sędziowie nie stali się w stosunku do nich bardziej krytyczni. Niezależnie od mnogości składanych wniosków, sądy statystycznie akceptują wciąż ponad 90% z nich. Fundacja Court Watch wskazuje, że argumenty prokuratorów przyjmowane są często bezkrytycznie, a podstawy zastosowania są niejasną parafrazą przepisów. Najważniejszą wadą postanowień sądów o zastosowaniu tymczasowego aresztowania są lakoniczne, wręcz pozorne uzasadnienia. Ani oskarżony, ani jego obrońca, często nie są w stanie dowiedzieć się, dlaczego sąd zdecydował się zastosować tak dolegliwy środek zapobiegawczy. Co ważne, wbrew przepisom, z treści uzasadnień często nie wynika, aby były rozważane wolnościowe alternatywy dla tymczasowego aresztowania i okoliczności świadczące o tym, że należy odstąpić od izolacji oskarżonego.

Fundacja Court Watch w Raporcie wskazuje na rozwiązania, które mogą ograniczyć społeczne i ekonomiczne koszty stosowania tymczasowego aresztowania, bez uszczerbku dla prawidłowości postępowań karnych. Wśród nich znajdują się wprowadzenie wzorem innych krajów dozoru elektronicznego, zryczałtowanych odszkodowań dla osób niesłusznie tymczasowo aresztowanych oraz zmiana nazwy tego środka zapobiegawczego, aby nie mylił się on z karą aresztu, niwecząc tym samym domniemanie niewinności.

Z obu wskazanych raportów wynika, że niektóre nieprawidłowości w stosowaniu tymczasowego aresztowania wskazywane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu są w Polsce powszechnie powielane. Stanowią dowód na to, że mamy do czynienia z problemem o charakterze systemowym. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Burza przeciwko Polsce (skarga nr 15333/16) ma istotne znaczenie bowiem dowodzi, iż powróciliśmy do sytuacji, w której przewlekłość tymczasowego aresztowania stanowi poważny problem strukturalny w Polsce. ETPC wskazał bowiem, że „(...) we wszystkich postanowieniach przedłużających pozbawienie wolności skarżącego nie pojawił się żaden inny konkretny dowód na to, że

skarżący będzie mataczył, skłaniał inne osoby do składania zeznań na jego korzyść, ucieknie lub w inny sposób będzie zakłócał przebieg postępowania. Ponadto, powody pozbawienia wolności były często identyczne w odniesieniu do wszystkich współoskarżonych i nie zawierały argumentów odnoszących się konkretnie do skarżącego (...). W związku z powyższym „Trybunał doszedł do wniosku, że powody podane przez władze krajowe nie mogły uzasadnić całego okresu pozbawienia wolności zastosowanego wobec skarżącego”.

Wskazując na nieprawidłowości związane z ustawowym unormowaniem kryteriów stosowania oraz przedłużania tymczasowego aresztowania i określenia maksymalnego czasu jego trwania, złożyłem wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 258 § 2 i art. 263 § 7 Kodeksu postępowania karnego, które zakończyło się wydaniem wyroku z dnia 10 lipca 2019 r. (sygn. akt K 3/16, OTK ZU A/2019, poz. 40).

Należy podkreślić, że już w wyroku z 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 123) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 263 § 7 Kodeksu postępowania karnego (...) w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji”. Jak wynika z sentencji i jej uzasadnienia, wyrok dotyczył pominięcia w zaskarżonym przepisie treści niezbędnych dla zachowania konstytucyjnego standardu. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu stwierdził, że orzeczenie nakłada na ustawodawcę „obowiązek dokonania takich zmian w prawie, które uwzględnią będą zarówno złożone przyczyny przedłużającego się postępowania karnego i w jego konsekwencji tymczasowego aresztowania, jak i realną potrzebę zapewnienia ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Nie ulega wątpliwości, że pomimo, iż od opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2012 r. upłynęło niemal 7 lat, ustawodawca nie wywiązał się z nałożonego nań obowiązku. Treść kwestionowanego przepisu nie uległa żadnej zmianie, a praktyka jego stosowania – mimo powszechnie obowiązującej mocy wyroku – nie tylko nie została ograniczona zgodnie z kierunkiem wskazanym przez Trybunał, ale

wręcz staje się coraz bardziej punitywne, już choćby ze względu na podwyższanie przez ustawodawcę zagrożenia karą pozbawienia wolności za poszczególne przestępstwa (zob. zdanie odrębne sędziego P. Pszczółkowskiego do wyroku TK z 10 lipca 2019 r., K 3/16).

Przepis art. 263 § 7 k.p.k. nie został znowelizowany i nadal nie określa jednoznacznych przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania pozwalających przewidzieć maksymalne granice czasowe stosowania tego środka zapobiegawczego po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji.

W uzasadnieniu wyroku z 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12, Trybunał wskazywał, że o ile ustawodawca „dołożył troski”, aby w sytuacji, w której zastosowano tymczasowe aresztowanie, sąd pierwszej instancji przed wydaniem pierwszego wyroku prowadził postępowanie możliwie szybko i aby okres pozbawienia wolności nie przekraczał rozsądnych (sztywno wskazanych) ram czasowych, o tyle ustawodawca nie wprowadził podobnych gwarancji odnośnie do sytuacji już po wydaniu pierwszego wyroku sądu pierwszej instancji. Taki stan normatywny trwa nadal, mimo wydania przez Trybunał wyroku zobowiązującego ustawodawcę do odpowiedniej reakcji. Chodzi tu, jak wskazuje w zdaniu odrębnym sędzia P. Pszczółkowski, „o stworzenie mechanizmu zabezpieczającego przed nadmiernym jego przedłużaniem, do czego może dojść również po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie. Brak takiego mechanizmu nie sprzyja motywowaniu organów wymiaru sprawiedliwości do realizacji wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarancji możliwie szybkiego rozstrzygnięcia sprawy. W tym aspekcie art. 45 ust. 1 Konstytucji powinien być przez Trybunał uwzględniony jako związkowy wzorzec kontroli”.

Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego, obecni w dniu 10 lipca 2019 r. na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego, oświadczyli, że nie są im znane projekty ustaw wykonujących wyrok w sprawie ozn. sygn. akt SK 3/12. Obecni na rozprawie przedstawiciele Sejmu zobowiązali się jednocześnie przed Trybunałem Konstytucyjnym do podjęcia odpowiednich działań mających na celu wykonanie wyroku TK w sprawie SK 3/12.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę, że w obecnym stanie prawnym może w razie zwłoki ustawodawcy podjąć tylko dwa rodzaje działań: odnotować ją w corocznych informacjach o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawianych Sejmowi i Senatowi oraz prezentowanych podczas publicznego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału (por. art. 9 i art. 13 ustawy o organizacji TK) albo – jeżeli powoduje ona powstanie luk i uchybień w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności polskiego systemu prawnego – wydać postanowienie sygnalizujące (por. art. 35 ustawy o organizacji TK). Uwzględniając stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich co do niewykonania wyroku o sygn. SK 3/12, Trybunał Konstytucyjny postanowił na kanwie niniejszej sprawy skorzystać z tego ostatniego uprawnienia (teza 2.3. wyroku SK 3/12).

W konsekwencji, w postanowieniu z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt S 3/19, Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej istnienie uchybień w prawie dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania ze względu na surowość kary grożącej oskarżonemu oraz braku jednoznacznie określonych przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie – których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Szczęólnego podkreślenia wymaga, że w postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że obowiązywanie zarówno art. 258 § 2 k.p.k., jak i art. 263 § 7 k.p.k. jest nie do pogodzenia z przepisami Konstytucji RP (odpowiednio pkt. 6 i 8 uzasadnienia).

W odniesieniu do art. 258 § 2 k.p.k. Trybunał wskazał w szczególności, iż norma ta „pozwala na abstrahowanie od rzeczywistej potrzeby zabezpieczenia właściwego toku postępowania w danej sprawie, nie spełnia kryteriów konieczności ograniczenia praw i wolności, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Znacznie ogranicza także sądową kontrolę nad prawidłowością stosowania tego środka, wymaganą przez art. 41 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Ponadto, Trybunał zauważył, że jej brzmienie pozbawia skuteczności normy k.p.k. o charakterze gwarancyjnym, których zadaniem było równoważenie dotkliwego charakteru tymczasowego aresztowania, takie jak sądowa kontrola nad stosowaniem tego środka (art. 250 k.p.k.), jego tymczasowy charakter (art. 253

§ 1 k.p.k.), czy jego subsydiarność (art. 257 § 1 k.p.k.). W zakresie art. 263 § 7 k.p.k., Trybunał przypominał jedynie swoje wcześniejsze spostrzeżenia poczynione w sprawie ozn. sygn. akt SK 3/12, stwierdzając, że stan niekonstytucyjności tej normy się utrzymuje w związku z brakiem podjęcia działań legislacyjnych wykonujących jego orzeczenie.

Dodatkowo należy wskazać na stanowisko Komitetu ONZ Przeciwko Torturom (CAT) wyrażone w dniu 9 sierpnia 2019 r. w uwagach końcowych (*concluding observations*) dotyczących siódmego sprawozdania Polski z realizacji Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, którą Polska ratyfikowała 26 lipca 1989 r. Komitet niepokoi zakres stosowania i trwania tymczasowego aresztowania oraz że Kodeks postępowania karnego nie przewiduje maksymalnego terminu stosowania tymczasowego aresztowania. Zastrzeżenia CAT budzi fakt, że tymczasowe aresztowanie może być przedłużane bez uzasadnienia, że sądy mają problemy z uzasadnieniem przedłużaniem, a także fakt, że Kodeks postępowania karnego pozwala na 6-miesięczne przedłużenia aresztu po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji. Niepokój budzi również niska skuteczność zażalenia na zastosowanie oraz przedłużenie tymczasowego aresztowania w Polsce.

Z powyższych przyczyn Komitet uważa, że państwo powinno zagwarantować, że tymczasowe aresztowanie będzie stosowane wyjątkowo, jako środek ostateczny i ograniczony czasowo, a także ustanowić maksymalny termin przewidziany prawem, który byłby kontrolowany przez sąd prawa. Polska powinna również podjąć kroki celem powstrzymania praktyki przedłużania tymczasowego aresztowania, w szczególności sześciomiesięcznych przedłużeń po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, na co pozwala Kodeks postępowania karnego. Państwo powinno zagwarantować, że przedłużenia nie będą stosowane arbitralnie a aresztowani będą oddzieleni od skazanych. Polska powinna rozważyć zamianę tymczasowego aresztowania na wolnościowe środki zapobiegawcze, w szczególności w przypadku zagrożenia karą pozbawienia wolności do dwóch lat i wziąć pod uwagę alternatywne rozwiązania do tymczasowego aresztowania zgodnie z Regułami dotyczącymi Standardów Minimalnych ONZ dla Środków Wolnościowych (tzw. Reguły Tokio).

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania działań mających na celu wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12 oraz z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt S 3/19, a także zastosowanie zaleceń wyrażonych w uwagach końcowych Komitetu ONZ Przeciwko Torturom z dnia 9 sierpnia 2019 r.