

Warszawa, 25 stycznia 2021 r.

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny
oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 867)¹.**

Przedłożony projekt ustawy, zdaniem jego twórców, nakierowany jest na pełniejszą implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu². W ocenie HFPC dyrektywa ta ma być pretekstem do wprowadzenia zmian w Kodeksie postępowania karnego rozszerzających uprawnienia prokuratury i eliminujących społeczny mechanizm nadzoru nad pracą organów ścigania. HFPC krytycznie odnosi się również do innych zmian proponowanych w Projekcie. Przyczynią się one do trudności w ustaleniu daty przedawnienia przestępstw, zwiększą także liczbę stosowanych izolacyjnych środków zapobiegawczych.

Pozbawienie obywateli dostępu do dokumentów wchodzących w skład akt prawomocnie zakończonych postępowania przygotowawczego

Projekt zakłada zmiany w obszarze art. 156 Kodeksu postępowania karnego³ poprzez dodanie § 5b przewidującego odpowiednie stosowanie przepisów o udostępnianiu akt trwającego postępowania przygotowawczego do przypadków udostępniania akt z zakończonych postępowań przygotowawczych.

Zmiana ta spowoduje utworzenie odrębnej procedury udostępniania takich akt, a przez to nie będą do niej miały zastosowania regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴. W rezultacie dokumenty znajdujące się w aktach prawomocnie zakończonych postępowania (zeznania świadków, protokoły oględzin, opinie biegłych i inne) nie będą objęte podstawową ścieżką dostępu do informacji publicznej. Nie będzie się więc do nich stosowało dwutygodniowych terminów udostępnienia. Ich niedostępność nie będzie zaś zagrożone odpowiedzialnością karną.

Zmiany te bezpośrednio wpłyną na sposób pracy mediów oraz organizacji społecznych, utrudniając im możliwość pozyskiwania źródeł informacji, a przez to kontrolę sprawowania władzy. W przeszłości regulacje u.d.i.p. wielokrotnie wykorzystywane były do ujawnienia kulis budzących publiczne wątpliwości śledztw i dochodzeń, w tym tych odnoszących się chociażby do nieopublikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw⁵.

Kwestia ograniczenia kontroli pracy prokuratury, zdaniem HFPC, jest prawdziwym uzasadnieniem wprowadzanych zmian. *De facto* wyłączy bowiem możliwość udostępnienia opinii publicznej materiałów zgromadzonych w toku postępowania przygotowawczego, a przez to ocenę decyzji procesowej podjętej przez organ postępowania przygotowawczego. Opinia publiczna pozbawiona zostanie więc narzędzia, aby zweryfikować to, czy końcowa decyzja prokuratury miała charakter

¹ Dalej Projekt.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz. U. UE L 88/6), dalej Dyrektywa.

³ Dalej k.p.k.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2176), dalej u.d.i.p.

⁵ HFPC, nieopublikowanie wyroków TK: dokumenty ze śledztwa, dostęp: <https://www.hfhr.pl/nieopublikowanie-wyrokow-tk-dokumenty-z-sledztwa/> (21.01.2020).

merytoryczny, związany z tłem normatywnym oraz zgromadzonym materiałem dowodowym, czy też była skutkiem ustawowym zmian w ustroju prokuratury, efektu mrożącego wywieranego na prokuratorów czy po prostu błędu.

Zmiana ta będzie tym boleśnieszka, że pozbawi wnioskującego o dostęp do określonej informacji realnej kontroli decyzji organu postępowania przygotowawczego o nieudostępnienu akt tegoż postępowania. Wedle proponowanych zmian akta zakończonego postępowania przygotowawczego będą udostępniane w wyjątkowych okolicznościach za zgodą prokuratora. Jednocześnie Kodeks postępowania karnego w żaden sposób nie będzie definiował tego, jak rozumieć to pojęcie. W rezultacie decyzja w tej mierze zapadać będzie w sposób całkowicie arbitralny, a jednostka pozbawiona zostanie realnej możliwości kontroli decyzji.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę obecny ustrój prokuratury, **możliwe będzie ręczne sterowanie zakresem udostępnianej informacji przez Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości.** W rezultacie czynny polityk, za pomocą instytucji polecenia, uprawniony będzie, na podstawie Prawa o Prokuraturze, do decydowania, w jakim zakresie informacja powinna być udostępniona lub nie. Rozwiązanie to, w połączeniu np. z opracowaniem centralnego repetytorium lub punktu kontaktowego dla wniosków o dostęp do informacji publicznej, spowoduje pełną kontrolę nad zakresem udostępnianych informacji. Wyłączy to jakąkolwiek kontrolę nad działalnością organów ścigania.

Co więcej, zarządzenie prokuratora o udostępnieniu akt podlegać będzie jedynie zażaleniu do prokuratora bezpośrednio przełożonego. W rezultacie, inaczej niż to obecnie wygląda na podstawie u.d.i.p., jednostka nie będzie władna uruchomić stosownej kontroli sądowej, nawet przed sądem administracyjnym.

Procedowane zmiany utrudnią także dostęp do informacji publicznej pod kątem kosztów jej uzyskania. Do udostępnianych dokumentów z akt postępowania stosować się będzie bowiem przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty za wydanie kopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy⁶. W praktyce oznacza to, że udostępnienie informacji publicznej w formie papierowej wiązać się będzie z opłatą sięgającą 1 zł za każdą udostępnianą stronę. Tymczasem przepisy u.d.i.p. nie przewidywały do tej pory odpłatności udostępnienia informacji, a jedynie możliwość poniesienia kosztów związanych ze sposobem jej udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji. Nawet w takiej sytuacji samego udzielenia informacji nie można było uzależnić od ich opłacenia.

Uzasadnieniem dla tak wprowadzanych zmian ma być ochrona informacji gromadzonych w aktach postępowania przygotowawczego, tak aby możliwe było w przyszłości skuteczne podjęcie ścigania przestępstwa, w którego przedmiocie postępowanie umorzono ze względu na niewykrycie sprawy. Projektodawcy nie przedstawiają przy tym jakichkolwiek danych lub przykładów wskazujących na realność tego zagrożenia. Dodatkowo narrację taką należy uznać za wątpliwą, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że od początku obowiązywania k.p.k. istnieje w nim przepis pozwalający udostępnić akta trwającego postępowania przygotowawczego innym osobom. Również drugi z podniesionych argumentów projektodawcy, a więc konieczność ochrony prywatności osób trzecich uznać należy za chybiony, zważywszy, że wykształcona na gruncie u.d.i.p. praktyka funkcjonowania zakłada anonimizację danych osobowych, a sama ustawa przewiduje tryb odmowy udostępnienia informacji ze względu na ochronę prywatności osób innych niż pełniące funkcje publiczne.

⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2015 r. w sprawie wysokości opłaty za wydanie kopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (Dz. U. poz. 1566).

W ocenie HFPC rozwiązania Projektu dotyczące dostępu do informacji publicznej **pozostają w sprzeczności z przepisami Konstytucji gwarantującymi obywatelowi prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji) oraz prawo do sądu (art. 45 Konstytucji)**. Pierwsze z nich uznawane jest w doktrynie za emanację konstytucyjnej zasady zwierzchności narodu, a przez to zapewnienie realnej odpowiedzialności osób sprawujących funkcje publiczne przed społeczeństwem⁷.

Zmiany te także ocenić należy **krytycznie z punktu widzenia wolności słowa**. W przeszłości Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazywał, że przeszkody tworzone w celu utrudnienia dostępu do informacji budzących publiczne zainteresowanie mogą spowodować osłabienie zainteresowania dziennikarzy oraz aktywistów próbami ich uzyskania⁸. Trybunał wskazywał⁹ przy tym, że **tam gdzie dostęp do informacji publicznej jest kluczowy dla prawa jednostki do pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji, odmowa takiego dostępu prowadzi do naruszenia wolności słowa jednostki chronionej art. 10 Konwencji**¹⁰.

Zmiany w zakresie instytucji listu żelaznego

Projekt zakłada również modyfikację instytucji listu żelaznego, a więc środka przymusu, który z jednej strony gwarantować ma w postępowaniu karnym stawiennictwo podejrzanego przebywającego za granicą, a z drugiej zapewnić mu immunitet od pozbawienia wolności do momentu prawomocnego zakończenia postępowania karnego.

Zgodnie z projektowanymi zmianami w obrębie art. 281 k.p.k. list żelazny będzie mógł być wydany jedynie na wniosek prokuratora albo przy braku jego sprzeciwu. Dodatkowo Projekt wprowadza obowiązkową obecność prokuratura przy każdym posiedzeniu dotyczącym wydania listu żelaznego oraz uzależnia możliwość odwołania listu wyłącznie od wniosku prokuratora. Możliwość wnioskowania o to zostanie więc pozbawiony pokrzywdzony.

HFPC negatywnie opiniuje omawiane rozwiązania, uznając, że są one przypadkiem, obserwowanego w ostatnich latach, **rozbudowywania imperium prokuratora kosztem pozycji sądu**. Bezpośrednio **osłabia to zasadę niezależności sądownictwa i sądowego wymiaru sprawiedliwości**. W połączeniu z ustrojowymi mankamentami prokuratury, w tym hierarchicznym podporządkowaniem prokuratorów czynnemu politykowi, przemawia również za **naruszeniem zasady trójpodziału władzy**.

Dodatkowo, wprowadzenie elementu kontrolnego w postaci braku sprzeciwu prokuratora do mechanizmu listu żelaznego, kłóci się zasadniczo z samą ideą listu żelaznego, jako gletju wystawionego przez władzę sądowniczą dla podejrzanego, który przebywa za granicą i chce odpowiadać z wolnej stopy, a nie być uzależniony od decyzji organów ścigania i liczyć się z ryzykiem pozbawienia wolności. Wprowadzenie do tego mechanizmu prokuratora, jako instytucji mającej ostatnie zdanie w przedmiocie wydania listu żelaznego, w istocie pozbawi ją prawnokarnego sensu.

Z perspektywy Kodeksu postępowania karnego zmiana ta ogranicza realny zakres czynności kontrolno-decyzyjnych podejmowanych przez sąd w ramach postępowania przygotowawczego. Czynności te nie zostały powierzone sądom bez powodu, lecz po to, by wzmocnić ich nadzór nad decyzjami bezpośrednio ingerującymi w prawa i wolności obywatelskie. Wprowadzenie projektowanych zmian znacznie osłabi ten nadzór, przez co przyczyni się także do osłabienia chronionych nim wartości. Zmiana także zaingeruje w realizację kluczowych zasad procesu

⁷ M. Kłaczyński [w:] S. Szuster, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Sopot 2003, art. 1.

⁸ Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 8 listopada 2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság p. Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 167;

⁹ Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 8 listopada 2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság p. Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 180.

¹⁰ Konwencja 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.).

karnego, znajdujących zastosowanie na etapie incydentalnych czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym¹¹. Wśród nich wymienić należy zasadę kontrydiktoryjności czy równości broni procesowych. W ocenie HFPC kwestia nieskuteczności listu żelaznego wywołanej arbitralnym sprzeciwem prokuratora, może być brana pod uwagę przy ocenie zasadności pozbawienia wolności jednostki, która objęta byłaby takim listem, gdyby nie sprzeciw prokuratora. W rezultacie może stać się w przyszłości powodem uznania przez Trybunał naruszenia przez Polskę art. 5 Konwencji.

Z niepokojem przy tym HFPC obserwuje sygnały wskazujące na to, że omawiane zmiany są indywidualną reakcją organów władzy na jedną ze spraw prowadzonych przez prokuraturę¹². HFPC przypomina w tym kontekście, że ustanawiane prawo powinno mieć charakter generalny i abstrakcyjny, a nie służyć do realizacji konkretnych interesów procesowych lub politycznych.

Zmiana w zakresie poręczeń majątkowych

Projekt wprowadza także istotne zmiany do przepisów k.p.k. dotyczących poręczenia majątkowego. Zgodnie z wprowadzonym art. 266 § 1a przedmiot poręczenia majątkowego nie będzie mógł pochodzić z przysporzenia na rzecz oskarżonego albo innej osoby składającej poręczenie dokonanego na ten cel. Dodatkowo sąd albo prokurator będzie mógł uzależnić przyjęcie poręczenia majątkowego od wykazania przez osobę poręczającą źródła pochodzenia tego przedmiotu.

Uzasadnienie Projektu nie w pełni analizuje zakres projektowanego rozwiązania. W ocenie autorów Projektu w wypadku, w którym podejrzany uzyskuje środki na poręczenie od osoby trzeciej, „następuje rozerwanie związku pomiędzy odpowiedzialnością a ryzykiem utraty środków”. Co więcej, w takim ujęciu zwolnienie poręczenia, wskutek prawidłowej realizacji obowiązków procesowych, prowadzić ma, zdaniem autorów Projektu, do powstania nienależnego uzyskania środków pieniężnych od osób trzecich.

Wywód w zupełności pomija jednak treść stosunku prawnego pomiędzy podejrzany, a podmiotem dokonującym wobec niego przysporzenia w celu zapłaty poręczenia. W rezultacie proponowane rozwiązanie nie pozwoli na to, aby środki majątkowe na zapłatę poręczenia pochodziły z pożyczek i kredytów, a także np. darowizn od osób bliskich. Zmiana ta utrudni tym samym stosowanie instytucji poręczenia majątkowego, a przez to przyczyni się do stosowania w większym zakresie izolacyjnego środka zapobiegawczego. Zasadniczo wydłuży także procedury związane z udzieleniem poręczenia majątkowego, uzależniając je od arbitralnej oceny sądu lub prokuratury, czy ustanawiany przedmiot poręczenia pochodzi z przysporzenia od osób trzecich.

Zmiany w składzie sądów odwoławczych

HFPC negatywnie ocenia przy tym zmiany ograniczające kolegialność składów odwoławczych rozpoznających odwołania od wyroków orzeczonych w sprawie przestępstw zagrożonych karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności. Zmiany te mają obowiązywać w trakcie stanu epidemii, stanu zagrożenia epidemicznego oraz aż 1 rok po ich zniesieniu. Uzasadnieniem tej zmiany ma być wzgląd na konieczność zwiększenia bezpieczeństwa epidemicznego i zdrowotnego sędziów orzekających na rozprawie w tym okresie. HFPC pragnie zauważyć, że omawiany cel osiągnąć można za pomocą innych środków, w tym wprowadzenia mechanizmu cyklicznego testowania sędziów na obecność SARS-CoV2 czy zrównaniu ich szans na szczepienie z reprezentantami zawodu prokuratora. Okołoepidemiczne regulacje nie powinny się przy tym wiązać z ograniczeniem kolegialności orzekania. Kolegialność ta jest bowiem wartością budującą

¹¹ P. Hofmański, Zasada kontrydiktoryjności [w:] P. Wiliński (red.), Zasady Procesu Karnego, cz. 1, LexisNexis, str. 671.

¹² P. Szymaniak, Gazetaprawna.pl, Czy to "lex Czarnecki"? List żelazny tylko za zgodą prokuratora, dostęp: <https://serwis.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8071531,lex-czarnecki-list-zelazny-zmiany-w-prawie-karnym.html> (21.01.2021).

przekonanie o słuszności orzeczenia, a przez to sprzyjającą poczuciu sprawiedliwości. „**Im większa liczba sędziów, tym większe prawdopodobieństwo trafności poczucia tej sprawiedliwości**”¹³.

Przedawnienie karalności przestępstw

Projekt modyfikuje również zasady biegu przedawnienia przestępstw karnych. Powiela przy tym rozwiązania wprowadzone do systemu prawa na początku epidemii. Zgodnie z jego brzmieniem w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w terminie 6 miesięcy po dniu ich odwołania, nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe.

HFPC zarówno obecnie, jak i wówczas negatywnie oceniała taką zmianę. Wydłuży ona okres przedawnienia wszystkich nieprzedawnionych obecnie przestępstw o czas stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego oraz dodatkowe 6 miesięcy. W efekcie o kwestii tej trzeba będzie każdorazowo pamiętać, ustalając w przyszłości moment przedawnienia karalności przestępstwa lub przedawnienia wykonania kary. Taki stan rzeczy skutkować będzie w przyszłości niezliczoną liczbą problemów praktycznych. Jednocześnie w znacznym stopniu pozbawi kodeksowe terminy przedawnienia gwarancyjnego charakteru. W perspektywie 5-10 lat jedynie nieliczni profesjonaliści pamiętać będą o tym, że w 2020 i 2021 r. terminy przedawnienia nie biegły przez okres np. 285 dni, przez co okres przedawnienia należy wydłużyć o ten czas.

Dodatkowo, inaczej niż przy pierwotnie wprowadzonym rozwiązaniu, w chwili obecnej zachowana została płynność działania sądów oraz organów ścigania. W dalszym ciągu realizowane są także przyjęcia do zakładów karnych. To powoduje, że nie ma obecnie racjonalnego uzasadnienia dla proponowanych zmian.

HFPC zwraca uwagę, że jeśli projektodawca zamierza wprowadzić regulacje dotyczące przedawnienia karalności przestępstw lub przedawnienia wykonania kary, to powinien skupić się na rozwiązaniach, które spowodują brak możliwości zakończenia biegu przedawnienia karalności lub wykonania kary w okresie stanu epidemii i uznać, że okres ten kończy się po upływie określonego czasu następującego po zakończeniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Tego rodzaju rozwiązanie miałoby charakter punktowy, stosowane byłoby do stosunkowej wąskiej grupy czynów i nie dotykałoby w równym stopniu wszystkich nieprzedawnionych obecnie przestępstw. Z drugiej strony w przyszłości nie nastęrczałoby problemów z obliczaniem terminu przedawnienia karalności lub przedawnienia wykonania kary.

¹³ E. Skrętowicz, Z zagadnień kolejalnego rozstrzygnięcia w sprawach karnych, Palestra 1983, Palestra 27/5-6(305-306), 94-102, str. 94-95.