



Katowice, dnia 2 lutego 2021 r.

**Opinia**  
**Ośrodka badań, Studiów i Legislacji**  
**Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych**  
**ustaw (Druk Sejmowy nr 867)**

1. Opiniowany projekt w pierwotnym kształcie przewidywał wprowadzenie zmian na gruncie trzech ustaw, mianowicie Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W rezultacie autopoprawki (Druk Sejmowy nr 867-A) objął również zmianę Kodeksu Wykroczeń. Jakkolwiek przedstawiony przedmiot nowelizacji znajduje odzwierciedlenie w drugim odnośniku projektowanej ustawy, to zważywszy, że zasadnicza część zawartych w niej propozycji legislacyjnych dotyczy regulacji procesu karnego, należałoby oczekiwać, stosownie do treści § 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2020 r., tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 283), wymagającego przyjęcia tytułu w sposób adekwatny informującego o treści ustawy, że w tytule zostanie wprost wskazana i w ten sposób uwypuklona zmiana ustawy - Kodeks postępowania karnego. W ślad za taką modyfikacją tytułu, odpowiadającą standardom prawidłowej legislacji, powinno iść ujęcie w art. 1 zmian Kodeksu postępowania karnego, które w opiniowanej wersji projektu są ujęte w art. 2.

2. Wzgląd na ustalone powyżej podstawowe znaczenie propozycji zmian ustawy karnoprosesowej skłania do tego, aby im w pierwszej kolejności poświęcić więcej uwagi, zaznaczając od razu, że mają one charakter rozproszony w tym sensie, że dotyczą rozwiązań prawnych, które nie są zasadniczo powiązane ze sobą treściowo



lub funkcjonalnie i zarazem nie są wyraźnie podporządkowane urzeczywistnieniu jednego założenia legislacyjnego. To sprawia, że wymagają one poddania kolejno odrębnej analizie.

Propozycja zmiany art. 156 KPK polega przede wszystkim na dodaniu w nim § 5b, który regulowałby podstawę udostępnienia akt postępowania przygotowawczego po jego zakończeniu w oparciu o odesłanie do odpowiedniego stosowania w tym względzie § 5 powołanego przepisu, w którym uregulowana jest podstawa i warunki dostępu do akt toczącego się postępowania przygotowawczego. Towarzyszy jej propozycja wykreślenia końcowego fragmentu art. 156 § 5 zd. pierwsze KPK przewidującego uprawnienie stron do dostępu do akt, sporządzania odpisów lub kopii oraz wydawania odpłatnie uwierzytelnionych odpisów lub kopii. Przedstawione rozwiązania są podporządkowane założeniu uregulowania w sposób ogólny, niezawężony jedynie do stron postępowania karnego oraz ich przedstawicieli i przedstawiciela ustawowego, podstawy do udostępnienia akt zakończonego postępowania przygotowawczego i ukrócenia w ten sposób obecnej praktyki, w ramach której udostępnienie takich akt w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej następuje w zakresie szerszym niż podyktowany racjami wynikającymi z powołanej ustawy, w efekcie czego może dochodzić nie tylko do utrudnienia lub uniemożliwienia ewentualnego wzruszenia postanowień o umorzeniu postępowania karnego i jego kontynuacji na podstawie art. 327 i art. 328 KPK, ale również do ujawnienia zawartych w materiałach postępowania przygotowawczego informacji dotyczących życia prywatnego określonych osób z naruszeniem ich podstawowych praw i wolności, zagwarantowanych w płaszczyźnie konstytucyjnej. Z perspektywy ukazanych na końcu zagrożeń, jakie niesie ze sobą ujawnianie materiałów zakończonych postępowań przygotowawczych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwłaszcza w aspekcie praw i wolności obywatelskich osób, których dotyczą informacje zawarte w tych materiałach, zamysł odrębnego uregulowania podstawy prawnej dostępu do takich materiałów w ramach opiniowanego projektu można ocenić pozytywnie. Jego urzeczywistnienie na gruncie unormowania



zawartego w proponowanym art. 156 § 5b KPK nasuwa już jednak istotne zastrzeżenia. W zakresie odnoszącym się do stron procesowych wiążą się one z ograniczeniem ich uprawnień w drodze proponowanych zmian w porównaniu z aktualnym stanem prawnym poprzez wyeliminowanie możliwości sporządzania odpisów lub kopii oraz wydania im uwierzytelnionych odpisów i kopii z akt zakończonego postępowania przygotowawczego. Z praktycznego punktu widzenia warto zaznaczyć, że np. w interesie pokrzywdzonego kwestionującego zasadność umorzenia postępowania przygotowawczego pozostaje nie tylko możliwość zapoznania się z aktami zakończonego śledztwa lub dochodzenia, ale również sporządzania z nich odpisów lub kopii, które mogą okazać się czasem wręcz niezbędne do sformułowania uzasadnionego wniosku w trybie art. 9 § 2 KPK, mającego dostarczyć *sui generis* impulsu do podjęcia lub wznowienia umorzonego postępowania przez organ prokuratorski, nadzwyczajnego uchylecia postanowienia o umorzeniu postępowania przez Prokuratora Generalnego albo wniesienia przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich kasacji na podstawie art. 521 KPK od postanowienia sądu utrzymującego w mocy postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego. Z przedstawionej perspektywy pozbawione uzasadnienia ograniczenie uprawnień stron jedynie do dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego, bez możliwości sporządzania z nich odpisów i kopii lub ich otrzymywania, wydaje się niemożliwe do zaakceptowania. To jednak, co nasuwa zasadnicze wątpliwości na tle analizowanej propozycji legislacyjnej dotyczy udostępnienia informacji zawartych w aktach zakończonego postępowania przygotowawczego innym podmiotom niż strony lub ich przedstawiciele. Odesłanie w proponowanym art. 156 § 5b KPK do odpowiedniego zastosowania art. 156 § 5 KPK oznacza, że będzie to wchodziło w rachubę jedynie w wypadkach wyjątkowych. Nie budziłoby to być może zastrzeżeń, gdyby nie fakt, że odrębne uregulowanie podstawy prawnej udostępnienia akt zakończonego postępowania przygotowawczego wyłączy na zasadzie *lex specialis derogat generali* zastosowanie w tym zakresie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ten sposób w istocie do wyjątkowych sytuacji zostałaby zredukowana możliwość uzyskania w ramach społecznej kontroli organów



ścigania karnego szczegółowych informacji o prawidłowości czynności procesowych i powodach zakończenia postępowań przygotowawczych w określonych sprawach. Nie sposób uwolnić się od myśli, że w tym tkwi ukryta intencja analizowanej zmiany, a jej urzeczywistnienie może przynieść w gruncie rzeczy całkowite odcięcie społeczeństwu informacji o działalności organów ścigania karnego i zaniechaniu ścigania karnego w sprawach niewygodnych dla władzy wykonawczej. To w efekcie może sprzyjać rozwinięciu się zjawiska faktycznego oportunistu w takich sprawach, zwłaszcza w odniesieniu do grupy przestępstw publicznoskargowych, w przypadku których nie ma pokrzywdzonych w rozumieniu art. 49 KPK, np. przestępstwa nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 KK), w których nie ma możliwości zagwarantowania pełnej sądowej kontroli zaniechania ścigania karnego w oparciu o mechanizm skargi subsydiarnej (art. 55, 306 i 330 § 2 K.p.k.). Unaocznione obawy ulegają dodatkowo pogłębieniu w związku z tym, że decyzja organu prokuratorskiego w przedmiocie udostępnienia akt postępowania przygotowawczego po jego zakończeniu nie podlega kontroli zażaleniowej (arg. a contrario ex art. 159 KPK). W ich świetle należy zdecydowanie krytycznie ocenić zawartą w opiniowanym projekcie propozycję uregulowania podstawy prawnej dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego. Warunkiem minimalnym, który pozwalałby na sformułowanie innej oceny jest wprowadzenie w powiązaniu z omawianym rozwiązaniem sądowej kontroli decyzji organu prokuratorskiego odmawiającej udostępnienia akt zakończonego postępowania przygotowawczego.

Kolejna propozycja normatywna w płaszczyźnie prawa karnego procesowego polega na istotnym rozszerzeniu zawartości normatywnej art. 218a KPK regulującego zabezpieczenie danych teleinformatycznych. Dotyczy ono kręgu podmiotów zobowiązanych do takiego zabezpieczenia, przedmiotu zabezpieczenia, którym miałyby być także objęte treści publikowane lub udostępniane drogą elektroniczną oraz zakresu obowiązków nakładanych przez sąd lub prokuratora, które w odniesieniu do wąsko zakreślonej grupy przestępstw miałyby się rozciągać także na uniemożliwienie dostępu



do danych teleinformatycznych lub treści publikowanych lub udostępnianych drogą elektroniczną oraz usunięcie wskazanych na końcu treści. W aspekcie podmiotowym proponowane rozszerzenie art. 218a KPK nie nasuwa wątpliwości, stanowi bowiem w gruncie rzeczy wyraz uwzględnienia w powołanym przepisie szerszego kręgu podmiotów, które zajmują się przekazem danych informatycznych oraz udostępnianiem i publikowaniem treści drogą elektroniczną, obejmującego podmioty świadczące usługi drogą elektroniczną oraz dostawców usług cyfrowych w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1369). Pozytywnie można również ocenić rozszerzenie zakresu przedmiotowego zabezpieczenia przewidzianego w art. 218a KPK poprzez objęcie nim, stosownie do propozycji dodania do tego przepisu § 3, treści publikowanych i udostępnianych drogą elektroniczną, a więc emanacji danych informatycznych podlegających zabezpieczeniu w aktualnym stanie prawnym. Z praktycznego punktu widzenia, także w aspekcie prewencyjnym, nabierze ono istotnego znaczenia w powiązaniu z możliwością zobowiązania określonych podmiotów do uniemożliwienia dostępu do wskazanych treści w sprawach o przestępstwa polegające na propagowaniu zachowań o charakterze pedofilskim, rozpowszechnianiu, produkcji, posiadaniu, sprowadzaniu, prezentowaniu pedofilskiej pornografii, rozpowszechnianiu lub publicznym prezentowaniu treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz w sprawach o przestępstwa polegające na handlu tzw. dopalaczami (przestępstwa typizowane w art. 200b, art. 202 § 3, 4, 4a, 4b lub art. 255a KK i w rozdziale 7 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii). Wolno sądzić, że w przypadku wymienionych typów przestępstw proponowane zmiany przyniosą szerokie zastosowanie formy zabezpieczenia polegającej na uniemożliwieniu dostępu do określonych wyżej treści, co jednocześnie będzie stanowiło przeszkodę dla dalszej realizacji związanych z tymi treściami znamion czasownikowych przestępstw należących do wskazanej grupy. Biorąc pod uwagę z jednej strony specyfikę tych przestępstw oraz ich skatalogowanie w sposób zamknięty, z drugiej strony ograniczony czasowo charakter zabezpieczenia oraz gwarancję jego stosowania przez prokuratora lub sąd, można przychylić się do propozycji normatywnej



wprowadzającej formę zabezpieczenia polegającą na obowiązku uniemożliwienia dostępu do określonych danych informatycznych i treści publikowanych lub udostępnianych drogą elektroniczną. Wątpliwości nasuwają się natomiast w związku z przewidzianą w projektowanym art. 218a § 4 KPK możliwością zarządzenia przez prokuratora lub sąd usunięcia treści publikowanych lub udostępnianych drogą elektroniczną i zobowiązania określonych podmiotów do wykonania postanowienia w tym przedmiocie. Nie uwalnia od nich ograniczenie zakresu zastosowania tego środka do treści publikowanych lub udostępnianych drogą elektroniczną, związanych z przestępstwami określonymi w art. 200b, art. 202 § 3, 4, 4a, 4b lub art. 255a KK i w rozdziale 7 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Wątpliwości te wyłaniają się na tle przesłanki stosowania tego środka, którą zgodnie z omawianą propozycją ma stanowić – jak należy sądzić w oparciu o brzmienie projektowanego art. 218a § 4 KPK - ustalenie, że publikacja lub udostępnienie wskazanych treści stanowiło czyn zabroniony stypizowany w wymienionych przepisach Kodeksu karnego i rozdziale ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Rzecz w tym, że do takiego ustalenia ostatecznie dochodzi w drodze rozstrzygnięcia przez sąd kwestii odpowiedzialności karnej określonej osoby ściganej za zarzucany jej czyn (rozstrzygnięcia w wyroku o przedmiocie procesu). Do tego czasu można jedynie mówić o określonym stopniu prawdopodobieństwa popełnienia czynu polegającego na publikacji lub udostępnianiu treści, które wyczerpuje znamiona przestępstw z art. 200b, art. 202 § 3, 4, 4a, 4b lub art. 255a KK lub rozdziału 7 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Ta specyfika procesu poznawczego w ramach postępowania karnego wymaga uwzględnienia na gruncie analizowanej propozycji legislacyjnej. Równocześnie, wobec – jak należy sądzić – definitywnego, a nie jedynie tymczasowego charakteru środka polegającego na usunięciu określonych treści z przestrzeni elektronicznej, należałoby oczekiwać, że decyzja w tej materii będzie zastrzeżona do wyłącznej kompetencji sądu.

W art. 2 pkt. 3 opiniowany projekt przewiduje dodanie w art. 248 § 2 KPK zdania drugiego, zawierającego uregulowanie odesłania do odpowiedniego zastosowania art. 136 § 1 KPK



w przypadkach, w których odbiór przez zatrzymanego postanowienia o zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania nie jest możliwy. Na tle tego rozwiązania powstaje zasadnicze pytanie, mianowicie, jakie racje przemawiają na rzecz tego, aby w aspekcie niemożności odebrania wskazanej decyzji procesowej przez określoną osobę w warunkach jej zatrzymania odpowiednio stosować przepis dotyczący sytuacji, w której następuje odbiór pisma procesowego przez adresata, a niemożność odnosi się wyłącznie do pokwitowania tego odbioru. W uzasadnieniu omawianego projektu na próżno szukać odpowiedzi na postawione pytanie. Z pewnością nie dostarcza jej bliżej niedookreślone odwołanie do sytuacji „obiektywnej lub pozorowanej niemożności odbioru postanowienia”. Mając na względzie gwarancyjny charakter doręczenia zatrzymanemu postanowienia o zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania należy stwierdzić, że w obliczu braku jasności co do sytuacji, w których mimo nieodebrania w warunkach zatrzymania wskazanej decyzji procesowej miałyby ona być uznana za doręczoną, nie jest możliwe zaakceptowanie przedstawionej propozycji normatywnej.

Autopoprawka do analizowanego projektu, dotycząca uzupełnienia zawartości normatywnej art. 266 KPK o przepis ujęty w §1a, wprowadza w istocie negatywną przesłankę poręczenia majątkowego, którą miałyby stanowić pochodzenie przedmiotu poręczenia majątkowego z przysporzenia na rzecz oskarżonego albo innej osoby składającej poręczenie dokonane na ten cel. W ramach tej propozycji normatywnej przewiduje się jednocześnie możliwość weryfikacji źródła przedmiotu poręczenia przez sąd lub prokuratora i uzależnienia od jej wyniku przyjęcia poręczenia majątkowego. Zdaniem projektodawcy instytucja poręczenia majątkowego zakłada finansową odpowiedzialność oskarżonego bądź innej osoby składającej poręczenie za prawidłową realizację przez oskarżonego jego obowiązków procesowych i jest oparta na ryzyku utraty środków złożonych jako poręczenie majątkowe w razie nierealizowania tych obowiązków. W przypadku złożenia poręczenia majątkowego pochodzącego z przysporzeń na rzecz oskarżonego albo innej osoby składającej poręczenie dokonanych



na ten cel następuje rozerwanie związku pomiędzy odpowiedzialnością a ryzykiem utraty środków, gdyż oskarżony albo osoba składająca poręczenie nie ryzykuje utraty własnych środków, ale środków, które uzyskała wskutek przysporzenia pochodzącego od osób trzecich. Przytoczona argumentacja nie jest w pełni przekonująca. Projektodawca zdaje się tracić z pola widzenia to, że w sytuacji, w której środki finansowe pozwalające na złożenie przedmiotu poręczenia majątkowego pochodzą od innych osób, oskarżony lub inna osoba składająca poręczenie zaciąga w istocie, niekoniecznie tylko honorowe, zobowiązanie w stosunku do wskazanych osób, które w praktyce stanowi silną gwarancję tego, że oskarżony nie będzie w sposób bezprawny utrudniał postępowania i stawi się na każde wezwanie. Wolno sądzić, że osoby, które dokonały przysporzenia na rzecz oskarżonego lub innej osoby dla celów związanych z poręczeniem majątkowym, będą niejako dodatkowo pilnowały i dbały o to, aby oskarżony nie uchylał się od wymiaru sprawiedliwości. Można zaryzykować tezę, że z przedstawionych powodów, z punktu widzenia celów stosowania środka zapobiegawczego w postaci poręczenia majątkowego jego oparcie na przedmiotach pochodzących z przysporzenia na rzecz oskarżonego, podyktowanego umożliwieniem złożenia przedmiotu poręczenia, może okazać się bardziej skuteczne niż poręczenie majątkowe polegające na złożeniu przez oskarżonego własnych wartości majątkowych. Biorąc zatem pod uwagę wskazane cele, a im przecież tylko powinna hołdować regulacja prawna poręczenia majątkowego, należy krytycznie ocenić analizowaną propozycję normatywną. Wypada zauważyć, że jej przyjęcie mogłoby w praktyce oznaczać „zarezerwowanie” poręczenia majątkowego dla osób majątnych, co z punktu widzenia równości wobec prawa byłoby niemożliwe do zaakceptowania. Przyjmując inną optykę można stwierdzić, że możliwość złożenia przedmiotu poręczenia w postaci środków uzyskanych z przysporzenia na ten cel dokonanego przez osoby trzecie daje szansę odpowiadania w warunkach pozostawania na wolności (bez





stosowania tymczasowego aresztowania) osobom uboższym, które mogą liczyć na finansowe wsparcie innych osób.

Odrębną grupę stanowią propozycje zmian zawarte w art. 2 pkt 4-7 opiniowanego projektu, dotyczące instytucji listu żelaznego. W art. 281 KPK projektodawca przewiduje dodanie § 2, zgodnie z którym w postępowaniu przygotowawczym list żelazny może być wydany na wniosek prokuratora albo przy braku jego sprzeciwu. Przedstawione rozwiązanie oznacza w istocie wprowadzenie dodatkowego warunku wydania listu żelaznego, aktualizującego się w odniesieniu do pierwszego stadium procesowego i uzupełniającego warunki sprecyzowane w art. 281 KPK w jego obowiązującym kształcie. Warunek ten przyjmuje dwojaką postać i polega na wystąpieniu prokuratora z inicjatywą wydania listu żelaznego, a w wypadkach, w których miałyby to nastąpić bez jego inicjatywy, na braku jego sprzeciwu. Wynika z tego, że w postępowaniu przygotowawczym wydanie przez sąd listu żelaznego wymagałoby w każdym przypadku akceptacji organu prokuratorskiego, czy to wyrażonej w postaci wystąpienia z wnioskiem o wydanie takiego listu czy w postaci braku jego sprzeciwu. Można więc stwierdzić, że w myśl omawianej propozycji legislacyjnej nawet wówczas, gdy sąd uznałby w pierwszym stadium procesowym, działając np. z inicjatywy obrońcy podejrzanego, że zasadne jest wydanie listu żelaznego, ostatecznie o tym, czy do jego wydania dojdzie decydowałby prokurator, składając sprzeciw lub rezygnując z jego wniesienia. Na tym tle uwidacznia się wyraźne wzmocnienie kompetencji organu prokuratorskiego kosztem niezawisłego sądu w aspekcie podejmowania decyzji o wydaniu listu żelaznego w pierwszym stadium procesowym. Takie rozwiązanie, prowadzące do ograniczenia kompetencji sądu w sferze orzekania na rzecz rozszerzenia władzy organu ścigania karnego, nie może spotkać się z akceptacją. Należy w związku z tym oczekiwać wyeliminowania warunku braku sprzeciwu prokuratora w ramach propozycji unormowania art. 281 § 2 KPK. Jednocześnie, mając na względzie dyrektywę równości broni, można stwierdzić, że wskazane byłoby wyraźne uregulowanie, obok uprawnienia organu prokuratorskiego, uprawnienia podejrzanego, a tym samym także jego obrońcy,



do wystąpienia z wnioskiem o wydanie listu żelaznego w postępowaniu przygotowawczym.

Dalsze rozszerzenie zawartości normatywnej art. 281 KPK przewidziane w opiniowanym projekcie dotyczy § 3 statuującego obowiązek udziału prokuratora w posiedzeniu sądu w przedmiocie wydania listu żelaznego. Rozwiązanie to nie nasuwa zastrzeżeń. Nie powinno jednak ująć uwadze, że w zakresie, w jakim obowiązek udziału prokuratora w posiedzeniu dotyczy postępowania przygotowawczego, służy on zapewnieniu sposobności do wykorzystania przez prokuratora zakwestionowanego wyżej uprawnienia do zgłoszenia sprzeciwu wobec wydania listu żelaznego.

Wyrazem rozbudowania art. 281 KPK jest również propozycja dodania do niego § 4, w którym zawarta jest propozycja unormowania wywołującej kontrowersje w orzecznictwie kwestii relacji między instytucją listu żelaznego i tymczasowym aresztowaniem. Do bezspornych można zaliczyć tezę, że wydanie listu żelaznego, oznaczające udzielenie oskarżonemu rękojmi odpowiadania z wolnej stopy, wyklucza ze swej istoty zastosowanie wobec niego tymczasowego aresztowania. Znajduje to wyraz na gruncie omawianej propozycji w zobowiązaniu sądu wydającego list żelazny do uchylenia tymczasowego aresztowania, przy jednoczesnym założeniu, że uchylenie uzyskuje przymiot wykonalności dopiero z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o wydaniu listu żelaznego (art. 281 § 4 zd, pierwsze i zd, drugie w projektowanym brzmieniu). Na przedpolu wydania listu żelaznego podniesionej kwestii dotyczy propozycja dodania art. 284a KPK, z którego wynika, że sam fakt złożenia wniosku o wydanie listu żelaznego nie hamuje rozpoznania wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Można powiedzieć, że przedstawione rozwiązania normatywne podporządkowane są założeniu, zgodnie z którym dopiero ustalenie warunków do wydania listu żelaznego i podjęcie decyzji w tej materii przez sąd można rozpatrywać w kategorii przeszkody dla stosowania tymczasowego aresztowania wobec określonego podejrzanego, wymagającej uchylenia decyzji, która uprzednio zapadła w tym przedmiocie. Jednocześnie przyświeca im myśl, że wydanie postanowienia



o zastosowaniu wobec podejrzanego tymczasowego aresztowania lub uruchomienie postępowania incydentalnego zmierzającego do rozstrzygnięcia w tym przedmiocie nie powinno stanowić negatywnej przesłanki wydania listu żelaznego. Urzeczywistnienie tych założeń legislacyjnych na gruncie propozycji uregulowania art. 281 § 4 i art. 284a KPK można ocenić pozytywnie. Należy sądzić, że wprowadzenie tych przepisów do ustawy karnoprocesowej wyeliminuje rozbieżności co do wzajemnej relacji instytucji listu żelaznego i tymczasowego aresztowania, jakie ujawniły się w orzecznictwie sądów, w szczególności w odniesieniu do sposobu procedowania w sytuacji, w której wydanie listu żelaznego następuje w stosunku do podejrzanego, co do którego wcześniej wydano postanowienie o jego tymczasowym aresztowaniu.

Na pozytywną ocenę zasługuje również propozycja uzupełnienia art. 282 KPK o przepis przewidujący, że w pierwszym stadium procesowym odwołanie listu żelaznego następuje na wniosek prokuratora. Na rzecz takiej oceny przemawia względ na przesłanki odwołania listu żelaznego (art. 282 § 1 i § 2 KPK), których ustalenie w postępowaniu przygotowawczym w stopniu uzasadniającym wystąpienie do sądu o odwołanie listu żelaznego, jest w istocie udziałem organów ścigania karnego. Nie budzi też większych zastrzeżeń proponowana zmiana art. 284 § 2 KPK, choć należy zaznaczyć, zwłaszcza że nie znajduje to wyraźnego odbicia w uzasadnieniu projektu, że zmierza ona do rozszerzenia zakresu kontroli decyzji dotyczących listu żelaznego, bowiem w jej wyniku zaskarżeniu będzie podlegało nie tylko postanowienie o odmowie wydania listu żelaznego lub w przedmiocie jego odwołania, ale również postanowienie o wydaniu listu żelaznego. Można przypuszczać, że ta propozycja legislacyjna ma głównie na celu wzmocnienie pozycji organu prokuratorskiego w aspekcie związanym z wydawaniem listu żelaznego w postępowaniu sądowym, w którym nie dysponuje on poddanym wcześniej krytyce prawem do zgłoszenia sprzeciwu wobec takiej decyzji.

Proponowane zmiany art. 334 i art. 338 KPK podporządkowane są stworzeniu możliwości doręczenia oskarżonemu aktu oskarżenia w drodze i formie elektronicznej.



W dobie komunikacji elektronicznej zamysł legislacyjny przyświecający tym zmianom z całą pewnością można ocenić pozytywnie. Wątpliwości nasuwają się na tle jego urzeczywistnienia. Mechanizm przesyłania aktu oskarżenia zawierającego dane wrażliwe przy użyciu adresu poczty elektronicznej nasuwa wątpliwości co do należytej ochrony wskazanych danych. Wydaje się, że urzeczywistnienia wskazanego zamysłu należałoby oczekiwać w ramach kompleksowego systemu doręczania pism procesowych w drodze elektronicznej, który gwarantowałby ochronę danych osobowych i ochronę prywatności na miarę odpowiadającą standardom konstytucyjnym i konwencyjnym w tym zakresie. Brak takich gwarancji na gruncie proponowanych zmian powoduje, że trzeba ustosunkować się do nich sceptycznie.

Projekt przewiduje zasadnicze zmiany w odniesieniu do uregulowanej w art. 349 KPK konstrukcji posiedzenia wstępnego, służącego przygotowaniu rozprawy głównej. Mają one na celu zapewnienie realnego wykorzystania tej instytucji w kontekście rozplanowania rozprawy głównej, w szczególności postępowania dowodowego na tym forum. Temu celowi jest wyraźnie podporządkowana zmiana art. 349 § 1 KPK, zgodnie z którą wyznaczenie posiedzenia przygotowawczego ma być obowiązkowe w każdym wypadku, w którym zakres postępowania dowodowego uzasadnia przypuszczenie, że przewód sądowy nie zostanie zamknięty w ramach jednego terminu rozprawy. Odchylenie od tego obowiązku dotyczyłoby wyłącznie przypadków, w których został złożony wniosek o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej na podstawie art. 387 § 1 KPK. Jednocześnie każde odstępianie od wyznaczenia posiedzenia przygotowawczego wymagałoby wydania przez przewodniczącego składu orzekającego zarządzenia i jego uzasadnienia. W porównaniu z obowiązującym stanem prawnym, w którym obowiązek wyznaczenia posiedzenia wstępnego znajduje odniesienie do sytuacji, w których zachodzi przypuszczenie, że niezbędne będzie wyznaczenie co najmniej 5 terminów rozprawy, zarysowane propozycje oznaczają znaczne rozszerzenie zakresu zastosowania instytucji posiedzenia wstępnego. Zarówno z prakseologicznego punktu widzenia, związanego z założeniem sprawnego przebiegu



rozprawy głównej, jak i z punktu widzenia gwarancji rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, stanowiącej składnik treściowy konstytucyjnej zasady prawa do sądu, projektowane we wskazanym zakresie zmiany należy ocenić pozytywnie. Nie bez znaczenia dla takiej oceny pozostaje, mogłoby się wydawać, czysto techniczna propozycja normatywna, polegająca na stworzeniu możliwości wyznaczenia posiedzenia wstępnego w dniu, w którym przypada pierwszy termin rozprawy. Spoglądając z perspektywy funkcjonalnej można wyrazić przypuszczenie, że wykorzystanie tej możliwości całkowicie zdominuje przypadki wyznaczenia posiedzenia wstępnego. Warto byłoby zastanowić się, czy wyznaczenie posiedzenia wstępnego w dniu pierwszego terminu rozprawy, w którym strony i ich przedstawiciele powinni być należycie przygotowani do aktywności procesowej w danej sprawie, nie powinno być ujęte w płaszczyźnie normatywnej jako reguła.

Zwiększeniu znaczenia instytucji posiedzenia wstępnego jest również podporządkowana projektowana zmiana zasad udziału prokuratora, obrońcy i pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego na tym forum. Zgodnie z projektowanym art. 349 § 3 zd. pierwsze KPK udział tych podmiotów w posiedzeniu wstępnym byłby obowiązkowy. Wydaje się, że zakresem podmiotowym tego obowiązku powinien być także objęty pełnomocnik oskarżyciela prywatnego. Na stronach i pokrzywdzonym spoczywałby obowiązek udziału w posiedzeniu, gdyby przewodniczący tak zarządził. Jednocześnie projektodawca przyjmuje, że niestawiennictwo stron, obrońców, pełnomocników i pokrzywdzonego nie tamowałyby przeprowadzenia posiedzenia. To rozwiązanie może nasuwać pewne zastrzeżenia, ponieważ oznacza możliwość przeprowadzenia posiedzenia nawet, gdy niestawiennictwo wymienionych podmiotów było usprawiedliwione. Nie wykluczając całkowicie takiej możliwości należałoby rozważyć jej powiązanie z otrzymaniem uprzednio przez sąd stanowiska w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy ze strony podmiotu, którego niestawiennictwo na posiedzeniu jest usprawiedliwione. Bez tego proponowane rozwiązanie oznaczałoby trudne do zaakceptowania z punktu widzenia zasady równości stron pozbawienie wskazanego podmiotu wpływu



na zaplanowanie i organizację rozprawy głównej. W kontekście propozycji unormowania art. 349 § 5 KPK, w którym określone są zagadnienia, których dotyczyć może stanowisko w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy, wymagałby pewnej korekty zwrot „wnioski o przeprowadzenie dowodów bezpośrednio lub poprzez ich odczytanie”. Należy przypuszczać, że w ramach tego zwrotu projektodawca odwołuje się do dowodów w postaci osobowych źródeł dowodowych, co do których nie sposób mówić o „ich odczytaniu”. Na odrębną uwagę zasługuje jeszcze propozycja unormowania art. 349 § 6 i § 7 KPK. W pierwszym z tych przepisów projektodawca określa termin do złożenia określonych w tym przepisie wniosków, nazywanych niepotrzebnie formalnymi, mianowicie wniosku dotyczącego właściwości sądu, przekazania sprawy innemu sądowi, występowania okoliczności określonych w art. 17 § 1, przekazania sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, wniosku o wyłączenie sędziego lub ustanowienie obrońcy, przyjmując, że ich złożenie mogłoby nastąpić najpóźniej na posiedzeniu wstępnym w sprawach, w których jest ono wyznaczone. Przepis art. 349 § 7 KPK w projektowanym brzmieniu określa skutki złożenia wymienionych wniosków po wskazanym terminie, przewidując, że podlegałyby one pozostawieniu bez rozpoznania, chyba że składający wniosek wykaże, że okoliczności uzasadniające jego złożenie powstały albo stały się mu znane później. Zbyteczne być może jest podkreślenie, że przybliżone unormowania hołdują zasadniczemu założeniu projektowanej zmiany art. 349 KPK i podnoszą rangę posiedzenia wstępnego. Na ich gruncie może jednak nasuwać zastrzeżenia ograniczenie dotyczące złożenia skutecznego wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu. Należy zauważyć, że wystąpienie z takim wnioskiem przez oskarżonego może być podyktowane zmianą zdania co do tego, czy chce korzystać z profesjonalnej pomocy prawnej. W świetle propozycji uregulowania art. 349 § 7 KPK nie jest jasne, czy można by w tym wypadku mówić o wystąpieniu okoliczności uzasadniających rozpoznanie wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu mimo jego wniesienia po zakończeniu posiedzenia wstępnego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że jego całkowite pozostawienie bez rozpoznania byłoby trudne do pogodzenia z zagwarantowaniem prawa do obrony, stanowiącym standard konstytucyjny. Skłania to



do sformułowania postulatu wykreślenia wniosku o ustanowienie obrońcy z katalogu wniosków, które podlegałyby działaniu mechanizmu przyspieszającego postępowanie, przewidzianemu w art. 349 § 6 i § 7 KPK w projektowanym brzmieniu.

W podsumowaniu powyższych spostrzeżeń dotyczących proponowanych zmian regulacji posiedzenia wstępnego można stwierdzić, przy zastrzeżeniu sformułowanych wyżej uwag, że w zasadniczej mierze zasługują one na akceptację. Należy jednocześnie zaznaczyć, że w efekcie wprowadzenia poddanych analizie rozwiązań prawnych udział w posiedzeniu wstępnym stanie się istotnym elementem aktywności procesowej radcy prawnego lub adwokata działających w charakterze obrońców lub pełnomocników stron. Na tym forum, w zakresie związanym z planowaniem i organizacją rozprawy głównej, powinna znaleźć odzwierciedlenie określona linia reprezentacji interesów procesowych danego podmiotu, przede wszystkim w ramach stanowiska co do kolejności przeprowadzenia określonych dowodów oraz sposobu ich przeprowadzenia. Wolno sądzić, że gdyby zgodnie ze sformułowaną wyżej sugestią posiedzenie wstępne podlegało co do zasady wyznaczeniu w dniu, w którym przypada pierwszy termin rozprawy głównej, obowiązki związane z udziałem w posiedzeniu nie powinny stanowić istotnego obciążenia dla obrońców i pełnomocników, oznaczałyby bowiem jedynie *sui generis* skrojenie przygotowanej w tym dniu np. linii obrończej na miarę stanowiska w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy.

Ostatnia propozycja zmian w obszarze prawa karnego procesowego dotyczy „pozaunijnej” współpracy międzynarodowej w sprawach karnych i polega na dodaniu przepisu upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do zawierania z odpowiednim organem państwa obcego porozumienia przewidującego podział kwot lub przedmiotów uzyskanych z wykonania orzeczenia skazującego na karę grzywny lub z orzeczenia przepadku, o którym mowa w art. 609 § 2 i art. 610 § 4 i 5 KPK. W wymiarze współpracy międzynarodowej w sprawach karnych na obszarze Unii Europejskiej analogiczne upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości znajduje uregulowanie w ustawie



karnoprosesowej np. w art. 611 fi § 2 i art. 611fo § 3 KPK. Przedstawiona propozycja normatywna oznacza w istocie rozciągnięcie tych upoważnień na przypadki, w których do wykonania orzeczonej w Polsce grzywny lub przepadku dochodzi w państwie spoza Unii Europejskiej albo kara ta lub przepadek jest egzekwowana przez polskie organy na podstawie orzeczenia wydanego w takim państwie. Rozwiązanie to nie nasuwa zastrzeżeń.

3. Jak już zasygnalizowano na początku przewidziane w analizowanym projekcie propozycje zmian odnoszące się bezpośrednio do Kodeksu karnego są stosunkowo nieliczne. Dotyczą jedynie trzech przepisów. Pierwsza z nich stanowi propozycję rozszerzenie zakresu penalizacji wyznaczonego w art. 255a § 2 KK poprzez objęcie nim, obok zachowania polegającego na uczestniczeniu w szkoleniu mogącym umożliwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym w celu jego popełnienia, zachowania polegającego na samodzielnym zapoznawaniu się w tym samym celu z treściami mogącymi ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Należy podzielić pogląd zaprezentowany w uzasadnieniu projektu, zgodnie z którym proponowana zmiana harmonizuje z postanowieniem 11 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz.Urz. UE L 88 z 213.2017 r.), z którego wynika, że założeniem dyrektywy było objęcie zakresem penalizacji w aspekcie szkoleniowym (na potrzeby popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym) także zdobywania na własną rękę wiedzy, w tym za pośrednictwem internetu lub z wykorzystaniem materiałów szkoleniowych spoza internetu, jeżeli jest ono związane z aktywnym działaniem i z zamiarem popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Nie inaczej rzecz się przedstawia w przypadku drugiej propozycji legislacyjnej dotyczącej omawianego obszaru normatywnego, która przewiduje rozszerzenie penalizacji przestępstwa polegającego na przekraczaniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej w celu popełnienia m.in. przestępstwa o charakterze





terrorystycznym na sytuacje, w których przestępstwo takie miałyby być popełnione na terytorium Polski (propozycja zmiany art. 259a KK). Proponowane rozwiązanie znajduje oparcie w postanowieniach powołanej wyżej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady. Jego prostą konsekwencją stanowi dostosowawcza propozycja zmiany art. 259b pkt 1 KK, zawierającego uregulowanie instytucji czynnego żalu w odniesieniu do przestępstwa stypizowanego w art. 259a KK. Wzgląd na zobowiązania implementacyjne Rzeczypospolitej Polskiej w aspekcie dotyczącym wskazanej wyżej dyrektywy i ich realizację na gruncie projektu w odniesieniu do wskazanych typów przestępstw pozwala na pozytywną ocenę proponowanych zmian ustawy karnej.

4. Propozycja zmiany ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, ostatecznie ujęta jako art. 3 opiniowanego projektu ustawy, dotycząca zawieszenia biegu terminów przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary, nasuwa szereg zastrzeżeń. Przede wszystkim rodzi pytanie, czy w obliczu działania organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości z zachowaniem rygorów stanu epidemicznego oraz wprowadzenia niedawno możliwości przeprowadzenia czynności z zapewnieniem zdalnego udziału oskarżonych, oskarżyciela publicznego czy obrońców, jest ona rzeczywiście potrzebna. Projektodawca nie przedstawił danych, które wskazywałyby na realne niebezpieczeństwo upływu terminu przedawnienia karalności czy przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa lub przestępstwa skarbowe w związku ze stanem epidemicznym. Podniesione w uzasadnieniu okoliczności wpływające na bieg spraw karnych, np. objęcie kwarantanną świadków, oskarżonych, czy sędziów i ławników, trudno uznać za przekonujące do analizowanej propozycji normatywnej, jeżeli tylko weźmie się pod uwagę znaczną rozpiętość czasową podstawowych terminów przedawnienia karalności oraz ich automatyczne wydłużenie w wypadkach wszczęcia postępowania karnego in rem (art. 101-103 KK) lub postępowania karnego skarbowego in personam (art. 44 KKS). Mając na względzie długość okresów przedawnienia karalności czy



wykonania kary oraz funkcjonowanie organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości w warunkach stanu epidemicznego, nie sposób uchylić się od wrażenia, że propozycja unormowania zawieszenia biegu tych terminów pod pozorem potrzeby uchylenia bliżej niezidentyfikowanego ryzyka ich upływu zmierza po prostu do wydłużenia terminów przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, tyle że na czas bliżej nieokreślony, związany z obowiązywaniem stanu epidemicznego lub stanu zagrożenia epidemicznego. Podniesiona na końcu okoliczność i związany z nią brak jasnych prognoz co do okresu, w jakim miałyby podlegać zawieszeniu bieg terminów przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, przy uwzględnieniu tego, że w rzeczywistości może on rozciągnąć się nawet na kilka lat, powoduje, że analizowana propozycja nasuwa zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnego standardu pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istotne wątpliwości wzbudza również to, że propozycja ta zakłada w gruncie rzeczy modyfikowanie ustawowych terminów przedawnienia karalności, przedawnienia wykonania kary w oparciu o akt prawny o randze rozporządzenia, w którym Minister Zdrowia ogłasza stan epidemii lub zagrożenia epidemicznego (zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. z 2020 r., poz. 491). Unaocznione, główne zastrzeżenia, jakie nasuwa propozycja unormowania zawieszenia biegu terminów przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, skłaniają ostatecznie do jej negatywnej oceny. W konsekwencji nie inaczej ocenić proponowane w autopoprawce unormowanie przewidujące wsteczne działanie zawieszenia biegu terminów przedawnienia, o ile do takiego przedawnienia jeszcze nie doszło (art. 5 projektu ustawy), od 14 marca 2020 r. (art. 3a § 1 w brzmieniu przewidzianym w autopoprawce do analizowanego projektu). Złamanie w drodze tej propozycji normatywnej zakazu wstecznego działania prawa wydaje się wprost ewidentne, jeśli weźmie się pod uwagę, że efektem jej przyjęcia byłoby wykreowanie stanu prawnego, w którym należałoby uznać



biegnące od niemal roku terminy przedawnienia karalności lub przedawnienia wykonania kary za zawieszono od czasu.

Autopoprawka do opiniowanego projektu, przewidująca dodanie przepisu art. 14 fa w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zakłada rozszerzenie zakresy wyjątków od reguły przewidzianej w art. 29 § 1 KPK, zgodnie z którą na rozprawie apelacyjnej sąd orzeka w składzie trzech sędziów. Biorąc pod uwagę to, że z jednej strony „nowe wyjątki” byłyby ograniczone pod względem temporalnym do czasu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 i roku od odwołania ostatniego z tych stanów, z drugiej strony miałyby dotyczyć jedynie spraw o przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica nie przekracza 5 lat, do przedstawionej propozycji normatywnej można odnieść się z umiarkowaną akceptacją.

5. Autopoprawka do opiniowanego projektu dotycząca zmiany Kodeksu wykroczeń przewiduje rozszerzenie zakresu penalizacji wytyczonego w art. 57 § 1 tego Kodeksu w jego obowiązującym brzmieniu. Propozycja ta jest powiązana z poddaną wcześniej krytycznej analizie propozycją wprowadzenia dodatkowego warunku poręczenia majątkowego w art. 266 KPK. Zakłada ona zmiany powołanego przepisu Kodeksu wykroczeń w dwóch zasadniczych aspektach. Po pierwsze, przewiduje uchylenie wymagania publicznego charakteru zbiórki ofiar, której organizowanie lub przeprowadzanie może podlegać kwalifikacji w kategorii wyczerpania znamion wykroczenia typizowanego w art. 57 § 1 KW. Po drugie, dotyczy celów takiej zbiórki oraz innych zachowań objętych znamionami czasownikowymi omawianego typu wykroczenia, które odnosiłyby się nie tylko do uiszczenia grzywny orzeczonej za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, ale również do uiszczenia za skazanego lub ukaranego świadczenia pieniężnego, równowartości



pieniężnej przepadku przedmiotów, równowartości pieniężnej przepadku korzyści majątkowej, naprawienia szkody, nawiązki, a w zakresie penalizacji zbiórki także poręczenia majątkowego lub zabezpieczenia majątkowego. Przedstawiona propozycja normatywna zmierza wyraźnie do rozszerzenia gwarancji odpowiedzialności osobistej skazanego lub ukaranego, której należy upatrywać w unormowaniu wykroczenia z art. 57 § KW, poprzez odniesienie zachowań określonych w tym przepisie do wszystkich dolegliwości finansowych wynikających z pociągnięcia określonej osoby do odpowiedzialności karnej, a w przypadku organizacji lub przeprowadzania zbiórki ofiar, poprzez objęcie zakresem penalizacji wszelkich form zbiórek. We wskazanym zakresie proponowana zmiana prowadzi wyraźnie do postawienia w gorszej sytuacji, w sferze realizacji określonych zobowiązań wynikających z pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, osób niezamożnych, które nie będą mogły, np. w związku z nałożeniem obowiązku naprawienia szkody, odwołać się do pomocy finansowej innych osób, spoza grona osób najbliższych. Ten aspekt omawianej propozycji normatywnej zdaje się uchodzić uwadze projektodawcy. Warto zauważyć, że jej ocena wypada również mało korzystnie z punktu widzenia pokrzywdzonego na rzecz którego orzeczono obowiązek naprawienia szkody lub nawiązkę. Straci on możliwość uzyskania określonych środków w wyniku sięgnięcia przez skazanego lub ukaranego do pomocy finansowej innych osób, nie będących osobami najbliższymi. Względem na sytuację finansową osób niezamożnych, podniesioną również w kontekście oceny propozycji normatywnej ujętej jako art. 266 § 1a KPK, skłania do sceptycznej oceny propozycji objęcia w art. 57 § 1 KW zakresem penalizacji zbiórek ofiar na potrzeby związane z poręczeniem majątkowym lub zabezpieczeniem majątkowym.

**dr hab. Jarosław Zagrodnik**

**prof. UŚ, radca prawny**