



Warszawa, 03-10-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.101.2024.MA

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w moim zainteresowaniu znajduje się problematyka dotycząca przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (dalej: u.o.p.p.ś.)¹. Konieczność podjęcia inicjatywy w tym zakresie wyłoniła się na tle spraw, które docierają do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w których podnosi się zarówno niekonsekwencje ustawodawcy związaną z brakiem ochrony poszczególnych kategorii pokrzywdzonych i świadków oraz osób im najbliższych oraz związaną z tym konieczność rozszerzenia zakresu stosowania środków ochrony i pomocy na dodatkowe postępowania i osoby uprawnione, jak również zauważa się niedopatrzenia procesowe, których modyfikacja mogłaby uczynić procedurę udzielenia ochrony i pomocy bardziej efektywną, przejrzystą i rzetelną.

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 21.

Regulacja wprowadzona w u.o.p.p.ś. stanowi niewątpliwie ważny krok w stronę podniesienia poziomu bezpieczeństwa ofiar przestępstw, poprzez eliminowanie przejawów dalszej wiktyimizacji, w tym zastraszania i odwetu, a nadto stanowi pierwszy, jednolity akt normatywny określający środki i sposoby pomocy, które mogą być udzielone ofiarom przestępstw przez państwo². Ta sama jednak regulacja od początku rodziła wątpliwości odnoszące się zarówno do podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu jej zastosowania, a także do poszczególnych elementów dotyczących procedury rozpoznawania wniosku o udzielenie środków ochrony i pomocy pokrzywdzonym, świadkom i ich osobom najbliższym. Przepisy cytowanej ustawy odpowiadają jednemu z celów postępowania karnego, opisanemu w art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k.³, polegającemu na uwzględnieniu prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego, a przy tym stanowią wyraz implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (dalej: dyrektywa 2012/29UE)⁴ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony⁵, mających łącznie zapewnić ofiarom przestępstwa otrzymanie odpowiednich informacji, wsparcia i efektywniejszej ochrony, by mogły one uczestniczyć w postępowaniu karnym. Właściwe, modelowe rozwiązania związane z ochroną pokrzywdzonego i świadka powinny bowiem w sposób optymalny chronić przed zagrożeniem dla życia lub zdrowia tych osób, zwłaszcza, że dotychczasowe instytucje

² R. Koper, *Karnoprocesowy status pokrzywdzonego w aspekcie stosowania tymczasowego aresztowania*, Prok. i Pr. 2019, nr 1, s. 5-25.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 37).

⁴ Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 315, str. 57.

⁵ Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 338, str. 2 z późn. zm.

świadka koronnego⁶, czy tzw. świadka incognito (art. 184 k.p.k.) okazały się w praktyce procesowej nie zawsze wystarczające i dość skuteczne, niekiedy zbyt skomplikowane i kosztowne, a przede wszystkim niezaadresowane do uczciwych obywateli, którzy zostali wplątani w machinę karnoprosesową nie z własnej woli⁷. Okazuje się jednak, że także ocena regulacji zawartych w u.o.p.p.ś. prowadzi do wielu krytycznych wniosków, także od dawna artykułowanych w doktrynie⁸, które mogą w znaczący sposób udaremnić założenia leżące u podstaw komentowanej regulacji.

Odnosząc się do obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego, należy najpierw zauważyć pewne nieścisłości dotyczące zakresu podmiotowego, ujętego w art. 1 ust. 1 u.o.p.p.ś., w tym zastosowania środków ochrony i pomocy w stosunku do pokrzywdzonych i świadków występujących jedynie w wybranych rodzajach postępowań. Cytowana ustawa określa bowiem zasady, warunki i zakres stosowania środków ochrony i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka oraz osób im najbliższych, jeżeli w związku z toczącym się, albo zakończonym **postępowaniem karnym** z udziałem pokrzywdzonego lub świadka, albo **postępowaniem karnym skarbowym** z udziałem świadka, istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia tych osób. Oznacza to zatem, że przedmiotem regulacji ustawy uczyniono wyłącznie ochronę przewidzianą dla pokrzywdzonych i świadków oraz osób im najbliższych w postępowaniu karnym i karnym skarbowym, pomijając inne postępowania penalne, w których może istnieć tożsame zagrożenie dla życia lub zdrowia. Należy się zgodzić zatem z postulatem rozszerzenia zakresu regulacji również na postępowanie uregulowane w ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich⁹. Nie można bowiem zaprzeczyć, że biorąc pod uwagę poziom agresji, jakie często stwarza zachowanie

⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1197).

⁷ Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (druk 2653), dostępne na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2653> (dostęp: 29 sierpnia 2024 r.).

⁸ K. Dudka, *Zagrożenia dla praktycznego stosowania ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka* [w:] *Nowe środki ochrony i pomocy dla ofiar*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2016.

⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. z 2024 r., poz. 978, t.j.).

nieletnich, mające swoje podłoże m.in. w nieustabilizowanej polityce hormonalnej przypadającej w okresie dojrzewania, nieufności wobec otoczenia, skłonności do działań odwetowych, braku odporności na stres¹⁰, nie powinno się pozostawiać ofiary czynów karalnych poza zakresem ochrony gwarantowanej w art. 1 u.o.p.p.ś. Emanacją skali niebezpieczeństwa, jakie może rodzić zachowanie nieletniego ilustruje art. 10 § 2 k.k.¹¹, umożliwiając egzekwowanie od niego odpowiedzialności na zasadach obowiązujących dorosłych, gdy po ukończeniu 15 lat dopuszcza się jednego z określonych w przepisie, szczególnie społecznie szkodliwych czynów zabronionych¹². Jednocześnie warto odnotować, że art. 26 § 2 u.w.r.n. pozwala też na prowadzenie postępowania w stosunku do nieletniego przez prokuratora, którego czyn karalny pozostaje w ścisłym związku z czynem osoby dorosłej, a dobro nieletniego nie stoi na przeszkodzie łącznemu prowadzeniu sprawy. Jeśli dodatkowo zważyć, że środki ochrony i pomocy mogą być stosowane przed wszczęciem postępowania karnego lub karnego skarbowego, a więc w ramach podjętych czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania sprawdzającego, o którym mowa w art. 307 k.p.k., to tym bardziej trudno odmówić tożsamy standardów w stosunku do postępowania z udziałem nieletnich popadających w konflikt z prawem. Niewątpliwie może to dotyczyć najczęściej relacji między nieletnim a jego rówieśnikiem, ale nie można wykluczyć tożsamego poziomu agresji zagrażającego również zdrowiu i życiu rodziców, opiekunów, nauczycieli czy innych osób o statusie pokrzywdzonego, świadka i ich najbliższych. Doprecyzowanie art. 1 ust. 1 u.o.p.p.ś. byłoby wyrazem realizacji jednego z celów zawartych w preambule do u.w.r.n., a więc przeciwdziałaniu demoralizacji nieletnich i dopuszczaniu się przez nich czynów karalnych oraz stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem lub z zasadami współżycia społecznego. Dość wspomnieć, że od początku wejścia w życie

¹⁰ E. Masternak, *Poziom i zakres syndromu agresji nieletnich sprawców czynów karalnych*, https://dominow.sdn.gov.pl/pliki/Poziom_i_zakres_syndromu_agresji_nieletnich_sprawcow_czynow_karalnych.pdf (dostęp: 28.08.2024 r.).

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17).

¹² K. Dudka, *op. cit.*

ustawy, tj. od dnia 8 kwietnia 2015 r. opisane niedopatrzenie było rozpatrywane w doktrynie wręcz jako przejaw dyskryminacji tej kategorii pokrzywdzonych i świadków¹³. Obok uwzględnienia ochrony i pomocy udzielanej z obawy przed zagrożeniem płynącym od nieletnich sprawców czynów karalnych i przejawiających demoralizację, należałoby rozważyć za głosem E. Bieńkowskiej¹⁴, czy zakres udzielanych środków ochrony nie powinien obejmować wówczas utajnienia miejsca nauki dla zapewnienia bezpieczeństwa pokrzywdzonym oraz świadkom i ich bliskim jeszcze uczącym się, do czego obliguje również art. 1 ust. 2 dyrektywy 2012/29/UE poprzez nakaz działania w imię najlepszego dobra dzieci będących ofiarami przestępstw. W komentarzach do projektu ustawy wyrażono dodatkowo postulat, aby zakresem regulacji objąć również postępowanie w sprawach o wykroczenia, zważywszy, że w konkretnym układzie okoliczności, także to postępowanie represyjne może dostarczać ze strony ukaranego porównywalnego poziomu zagrożenia dla życia i zdrowia osób uprawnionych do ochrony. Trzeba bowiem pamiętać, że ostateczna ocena zawsze pozostaje w oparciu o przesłanki wymienione w art. 2 u.o.p.p.ś., niezwiązane wyłącznie z poszczególnymi elementami społecznej szkodliwości czynu, ale także z właściwościami i warunkami osobistymi świadka i pokrzywdzonego oraz ich związku ze sprawcą, co ostatecznie odrywa się od faktu, czy opisany czyn stanowił już występki czy jeszcze wykroczenie¹⁵. Wymaga tu rozważenia ponadto zakres podmiotowy ujęty w art. 1 ust. 3 u.o.p.p.ś., gdzie sprecyzowano desygnat pojęcia „osób najbliższych” poprzez odwołanie się wyłącznie do art. 115 § 11 k.k. Jest to rozwiązanie nieprzystające do art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy 2012/29UE, zgodnie z którym przez członków rodziny należy rozumieć: małżonka, osobę pozostającą z ofiarą, w sposób trwały i ciągły, w bliskim pożyciu we wspólnym gospodarstwie domowym, krewnych w linii prostej, rodzeństwo oraz **osoby**

¹³ E. Bieńkowska, *Nowe środki ochrony i pomocy dla pokrzywdzonych i świadków*, Prok. i Pr. 2015, nr 10, s. 5-25.

¹⁴ Ibidem, s. 5-25.

¹⁵ P. Czarnecki, *Opinia prawna do projektu ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (druk 2653)*, dostępny na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2653> (dostęp: 28 sierpnia 2024 r.), s. 9.

pozostające na utrzymaniu ofiary. Warto tytułem przykładu wskazać, że chociażby dzieci jednego małżonka nie zawsze muszą zostać przysposobione przez drugiego z małżonków. Z tej racji należałoby rozszerzyć katalog osób legitymowanych do objęcia ochroną i pomocy na gruncie kwestionowanej regulacji, obejmując nią również osoby pozostające na utrzymaniu pokrzywdzonego czy świadka, zwłaszcza wspólnie zamieszkujące¹⁶. Dla porównania należy tu odnieść się do regulacji przyjętej w art. 52, 58 i 61 k.p.k., zmienionej przez art. 20 u.o.p.p.ś., gdzie ustawodawca rozszerzył uprawnienia do wstąpienia w prawa zmarłego pokrzywdzonego, oskarżyciela posiłkowego i prywatnego - obok osób najbliższych - na osoby pozostające na utrzymaniu zmarłego. Podobnej niespójności można się dopatrzeć na gruncie art. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (dalej: u.o.p.p.d.)¹⁷, która szeroko definiując osobę doznającą przemocy domowej, uznaje za taką nie tylko osobę najbliższą, ale również osobę wspólnie zamieszkującą i gospodarującą oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków. Postulowana zmiana wymagałaby zatem systemowego ujednoczenia poprzez rozszerzenie w art. 3 ust. 2 u.o.p.p.ś. pojęcia „osób chronionych”, także na osoby pozostające na utrzymaniu pokrzywdzonego i świadka.

W związku z powyższym wymaga również zmiany rozwiązanie przewidujące ochronę osób najbliższych przybierające formę pochodną (wtórną) wobec udzielenia pomocy i ochrony świadkowi i pokrzywdzonemu, bez przyznania im autonomii procesowej, zarówno na etapie inicjowania procedury, rozpoznawania wniosku (w tym ustalania właściwości organu), czy utrzymania ochrony i pomocy po ustaniu pomocy udzielonej świadkowi i pokrzywdzonemu. Osoba najbliższa, a tym bardziej pozostająca na utrzymaniu pokrzywdzonego i świadka, nie posiada w rozumieniu art. 12 ust. 1 u.o.p.p.ś. prawa do zawnioskowania do właściwego komendanta Policji o zastosowanie środków ochrony i pomocy, inaczej niż tylko za pośrednictwem pokrzywdzonego lub

¹⁶ E. Bieńkowska, *Nowe środki ochrony...*, s. 5-25; K. Dudka, *op. cit.*

¹⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 424; K. Dudka, *op. cit.*

świadka lub za ich zgodą, gdy wniosek formułuje organ procesowy. Ta sytuacja może szczególnie skomplikować się w razie śmierci świadka lub pokrzywdzonego, co sprowadza się do zamknięcia wymienionym osobom prawa do bezpośredniej reakcji na powstałe zagrożenie, które może zaktualizować się nawet po zakończeniu postępowania. Warto jednak zauważyć przy tym, że oprócz osób chronionych, zgodnie z art. 12 ust.1 pkt 2 u.o.p.p.ś. wniosek o zastosowanie środków ochrony i pomocy może skierować organ prowadzący czynności operacyjno-rozpoznawcze, postępowanie sprawdzające lub postępowanie przygotowawcze albo sąd, przy czym wniosek ten winien zostać złożony za zgodą pokrzywdzonego lub świadka, a więc znów z pominięciem osób najbliższych, jako pośrednich dysponentów tej ochrony i to niezależnie od skali grożącego niebezpieczeństwa. Wprawdzie każdorazowo pierwotnym źródłem zagrożenia dla życia i zdrowia osób najbliższych jest relacja faktyczna lub procesowa łącząca sprawcę z pokrzywdzonym lub świadkiem, niemniej ocena stopnia zagrożenia dla tej kategorii osób powinna odbywać się niezależnie od tej dokonanej w stosunku do ich członka rodziny. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.o.p.p.ś. środków ochrony i pomocy udziela komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji, w którego okręgu ma miejsce pobytu pokrzywdzony, świadek lub osoby im najbliższe, wobec których ma być stosowany środek ochrony lub pomocy. Sytuacja ta jednak komplikuje się w wymiarze procesowym, gdyż jak słusznie podkreśla to K. Dudka¹⁸, komendant właściwy ze względu na miejsce pobytu osoby najbliższej nie otrzyma stosownego wniosku, gdyż legitymację do inicjowania wśród osób chronionych ma tylko pokrzywdzony i świadek. Obowiązujące przepisy nie regulują tej sytuacji, co może rodzić wątpliwości na gruncie odmowy udzielenia ochrony i pomocy osobom najbliższym przez komendanta właściwego wyłącznie ze względu na miejsce pobytu pokrzywdzonego. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze brak potrzeby ochrony pokrzywdzonego i świadka przesądza, iż nie wystąpiła konieczność objęcia nią osoby dla nich najbliższej. Nie można bowiem

¹⁸ K. Dudka, *op. cit.*

też wykluczyć sytuacji, gdy pomimo śmierci świadka lub pokrzywdzonego, nadal ich osoby najbliższe będą pozostawać w zagrożeniu dla życia lub zdrowia. Rewizji wymagałby w tym przypadku dodatkowo art. 17 ust. 3 u.o.p.p.ś. przewidujący, że na skutek uchylenia środków ochrony i pomocy udzielonych pokrzywdzonemu lub świadkowi, ustają również środki ochrony i pomocy udzielone osobie najbliższej.

Stosownie do treści art. 2 u.o.p.p.ś. doprecyzowania wymagają przesłanki oceny stopnia zagrożenia dla życia lub zdrowia poprzez rozbudowanie tego katalogu o postawę sprawcy wobec pokrzywdzonego, świadka i osób najbliższych, zarówno przed popełnieniem czynu oraz po jego popełnieniu. Jest to zmiana korespondująca z faktem, że ochroną na gruncie komentowanej ustawy obejmuje się również etap przed wszczęciem postępowania karnego lub karnego skarbowego, jeżeli zagrożenie życia lub zdrowia ujawni się w toku podjętych czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania sprawdzającego, o którym mowa w art. 307 k.p.k. Ustawa nakazuje obecnie dla ustalenia stopnia zagrożenia uwzględnić: właściwości i warunki osobiste, związek ze sprawcą, rodzaj, sposób i okoliczności popełnienia czynu oraz motywację sprawcy. Warto jednak dostrzec, że eskalacja zagrożenia ze strony sprawcy może pojawić się dopiero po dokonaniu czynu, a nawet zakończeniu postępowania jako efekt ponoszonych konsekwencji karnoprawnych i tu istotne mogą się okazać również dodatkowe przesłanki ocenne. Należy odnotować, że art. 53 § 2 k.k. nakazuje przy dyrektywach wymiaru uwzględnić w szczególności sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie się po jego popełnieniu, stąd tym bardziej budzi zaniepokojenie, iż tej przesłanki zabrakło przy ocenie stopnia zagrożenia dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego, świadka i ich osób najbliższych.

Aktualna treść art. 5 u.o.p.p.ś. wymaga również doprecyzowania. W pierwszej kolejności budzi wątpliwości nagromadzenie wyrażeń ocennych, w tym użycie niezdefiniowanego na gruncie ustawy pojęcia „długotrwałej ochrony”, którego wykładnia determinuje ocenę, czy należy zastosować ochronę osobistą czy ochronę niższego rzędu w postaci

ochrony na czas czynności procesowej, która jest ochroną jednorazową, doraźną¹⁹. Przepis powinien dodatkowo uwzględniać szerszy katalog przestępstw, których popełnienie przemawia za wdrożeniem środka w postaci ochrony osobistej, poza *expressis verbis* wymienionymi art. 197 i 207 k.k. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 u.o.p.p.ś. ochrona osobista może zostać udzielona w przypadku wysokiego stopnia zagrożenia dla życia lub zdrowia osoby chronionej w związku z postępowaniem karnym lub karnym skarbowym, jeżeli zachodzi konieczność długotrwałej ochrony, **w sprawach, których rozpoznanie w pierwszej instancji należy do właściwości sądu okręgowego, oraz w sprawach o przestępstwa określone w art. 197 § 1 i 2 oraz art. 207 k.k., a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także w innych sprawach.** Należałoby zatem postulować zmodyfikowanie przepisu i niepoprzestawanie tylko na wyznaczniku, jakim jest tu właściwość rzeczowa sądu i dodanie czynów określonych w art. 190 § 1 k.k. (groźba karalna), art. 190a § 1 k.k. (uporczywe nękanie - stalking), art. 193 § 1 k.k. (naruszenie miru domowego). Przywołanie wyżej opisanych przestępstw przeciwko wolności uwzględnia, że są to przestępstwa powszechne i coraz częściej popełniane na szkodę innych osób, skutkujące dużym nasileniem nieustępliwości sprawcy i rodzącym się z tym faktem poczuciem zagrożenia życia i zdrowia w kręgu osób pokrzywdzonych, świadków i ich najbliższych. Warto na tę okoliczność przytoczyć statystyki skazań w zakresie art. 190a k.k., które ilustrują, jak w tempie geometrycznym, zwiększa się ilość czynów rzutujących na sferę wolności człowieka, prowadzących do fizycznego lub wirtualnego prześladowania, natrętnego komunikowania, co jest zjawiskiem jeszcze bardziej namacalnym wśród nieletnich sprawców²⁰. Dodatkowo wzmacnia ten postulat fakt, że ustawodawca w samym uzasadnieniu do projektu ustawy jako przykład realności zagrożenia wynikającej z "agresywnej postawy oskarżonego i stwarzanego

¹⁹ K. Dudka, *op. cit.*

²⁰ Skazania prawomocne – z oskarżenia publicznego – stalking art. 190a k.k. w latach 2011-2020 oraz Nieletni – prawomocne orzeczenia w latach 2000 – 2020, dostępne na stronie: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 28.08.2024 r.).

przez niego zagrożenia" podał czyny opisane w art. 190, 190a i 207 k.k.²¹, podczas, gdy już na dalszym etapie legislacyjnym pozostawił w treści ustawy wyłącznie ostatni z cytowanych przepisów, obok dodatkowo wymienionego art. 197 k.k.

Za konieczne do rozważenia należy uznać również postulaty dotyczące proceduralnych aspektów udzielania ochrony i pomocy. W tym zakresie wypada zauważyć, że tryb ten ma ewidentnie charakter policyjny, poza okolicznością wymienioną w art. 1 ust. 3 u.o.p.p.ś., gdzie wobec pozbawionych wolności: pokrzywdzonego, świadka oraz osób im najbliższych stosuje się przepisy art. 88d k.k.w., a organem obejmującym ochroną jest dyrektor zakładu karnego. Na marginesie warto zaznaczyć, że powyższy wyjątek nie obejmuje *expressis verbis* osób tymczasowo aresztowanych, do których ma zastosowanie odesłanie do art. 212ba k.k.w. i z tych racji należałoby o ten przepis, celem usunięcia wątpliwości wykładniczych, rozbudować art. 1 ust. 3 u.o.p.p.ś.²². Jak zostało to już wcześniej wskazane, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.o.p.p.ś., wniosek o zastosowanie środków ochrony i pomocy może skierować obok osób chronionych także organ prowadzący czynności operacyjno-rozpoznawcze albo postępowanie sprawdzające lub postępowanie przygotowawcze, albo sąd. Wątpliwości musi budzić okoliczność, że komendant policji pozostaje związany w takim samym stopniu wnioskiem pochodzącym od osoby uprawnionej (np. pokrzywdzonego), jak również od prokuratora czy sądu, jednakowo władny jest odmówić udzielenia ochrony i pomocy, bez sporządzenia w tym zakresie stosownego uzasadnienia. W doktrynie²³ ta okoliczność została słusznie poddana krytyce, choćby z prakseologicznych względów, gdyż organ procesowy dysponuje niewątpliwie najpełniejszą wiedzą w zakresie przesłanek faktycznych, determinujących potrzebę udzielenia ochrony. Należałoby tu zatem zaproponować tryb wydania polecenia przez sąd lub prokuratora w rozumieniu

²¹Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (druk 2653), dostępne na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2653> (dostęp: 29 sierpnia 2024 r.).

²² M. Kurowski, 3. ZAKRES PODMIOTOWY USTAWY [w:] *Verba volant, scripta manent. Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach z lat 2015-2016. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Monice Zbrojewskiej*, red. T. Grzegorzczak, R. Olszewski, Warszawa 2017.

²³ K. Dudka, *op. cit.*

art. 15 § 1 k.p.k. i w tym zakresie związanie komendanta policji decyzją organu dysponującego przebiegiem postępowania przygotowawczego lub sądowego w zakresie udzielenia ochrony i pomocy. Dodatkowo tę argumentację wzmocnia okoliczność, że na gruncie art. 88d § 3 k.k.w. wniosek skierowany przez prokuratora lub sąd w zakresie objęcia skazanego szczególną ochroną wiąże dyrektora zakładu karnego, w odróżnieniu od wniosku pochodzącego od samego skazanego, stosownie do § 4 cytowanego przepisu. Nie ma żadnych, przekonujących przesłanek, które pozwalałyby różnicować sytuację związania organu policyjnego oceną sądu czy prokuratora w zakresie udzielenia ochrony, w zależności od faktu pozostawiania osób chronionych na wolności. Inną już, wszakże sytuacją na gruncie cytowanego przepisu jest uzależnienie skuteczności wniosku sądu lub prokuratora od zgody pokrzywdzonego i świadka. Takie rozwiązanie należałoby uzasadnić faktem, że część ze środków ochrony i pomocy, jakie przewiduje art. 3 u.o.p.p.ś. głęboko ingeruje w prawa i wolności obywatelskie, w tym m.in. w prawo do prywatności, co może uzasadniać pozostawienie ostatecznej decyzji osobie pokrzywdzonego lub świadka, łącznie z ponoszonym ryzykiem związanych z tym konsekwencji, nawet gdy istnieje realne niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia tych osób albo ich najbliższych. Tożsamą zgodę pokrzywdzonego czy świadka należałoby egzekwować również w razie zmiany rodzaju środka ochrony i pomocy.

W obszarze proceduralnym wątpliwości sprowadzają się również do wyraźniejszego podkreślenia w art. 12 ust. 1 u.o.p.p.ś., wymogu rozpoznania wniosku niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od daty złożenia wniosku. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 12 ust. 3 u.o.p.p.ś. zarządzenie w przedmiocie udzielenia środków ochrony i pomocy wydaje właściwy komendant Policji w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Z uwagi na to, że wprowadzenie rygoru natychmiastowej wykonalności nie zawsze zabezpieczy interesy osób objętych ochroną, zwłaszcza, gdy organ policyjny nie dopełni terminu instrukcyjnego, za jaki należy uznać warunek opisany w art. 12 ust. 3 u.o.p.p.ś. albo wykorzysta go w maksymalnym wymiarze, należałoby rozważyć możliwość interwencyjnego wprowadzenia ochrony z

możliwością zatwierdzenia tej decyzji przez właściwego komendanta Policji w późniejszym, określonym przez ustawę terminie²⁴. Nie wydaje się, aby istniały szczególne względy do radykalnego skrócenia terminu, gdyż krótsza cezura czasowa mogłaby niekiedy okazać się niewystarczająca dla rzetelnego zbadania przesłanek warunkujących potrzebę udzielenia środków ochrony i pomocy, znacznie częściej skłaniając organ do odmowy jej udzielenia, stąd wyżej zaproponowane rozwiązanie wydaje się być efektywniejsze.

Na gruncie stanu *de lege lata* budzi też uzasadniony sprzeciw brak nałożenia na komendanta Policji obowiązku sporządzenia uzasadnienia zarządzenia w przedmiocie odmowy udzielenia środków ochrony lub pomocy, odmowy przedłużenia ochrony na czas oznaczony czy uchylenia środków ochrony i pomocy, co łączy się dodatkowo z jednoczesnym wyłączeniem zaskarżalności tej decyzji na zasadzie dewolutywnej do innego organu, czyniąc całą procedurę udzielania ochrony i pomocy wysoce arbitralną, podatną niekiedy na ekonomiczną kalkulację, w zależności od dostępnych w budżecie środków²⁵. Nie zmienia tej krytycznej oceny fakt, że uzasadnienie do projektu komentowanej ustawy wprost odnosi się do kwestii wykluczenia zażalenia na decyzję komendanta Policji na rzecz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁶. Koniecznej zmiany ustawy wymaga wprowadzenie kontroli zażaleniowej zarówno od: decyzji o odmowie udzielenia środków ochrony lub pomocy, odmowy przedłużenia ochrony na czas oznaczony, czy uchylenia jej definitywnie, a także zobowiązania do zwrotu równowartości otrzymanej pomocy finansowej po uchyleniu ochrony. Zmiana formy udzielonej ochrony, choćby poprzez ustalenie jej na poziomie niższej rangi, także powinna wiązać się z pewną partycypacją osoby objętej ochroną, przynajmniej na poziomie ponowienia wysłuchania czy wyrażenia zgody na zmianę rodzaju środka ochrony, zwłaszcza, że zgodnie z art. 16 ust. 2 u.o.p.p.ś. za zgodą osoby chronionej

²⁴ Zob. P. Czarnecki, *Opinia prawna do...*, s. 10.

²⁵ M. Kurowski, *op. cit.*, s. 739–740, 746; E. Bieńkowska, *Wokół projektu utworzenia systemu ochrony pokrzywdzonego i świadka*, Prok. i Pr. 2015, nr 3, s. 32-50.

²⁶ Zob. uzasadnienie do rządowego ..., s. 13.

wydawane jest choćby zarządzenie o udzieleniu środków ochrony i pomocy na dalszy czas oznaczony. Z punktu widzenia art. 78 Konstytucji RP²⁷ należałoby zatem rozważyć rozbudowanie kontroli o organ nadrzędny, dewolutywnie rozpoznający słusność odmowy udzielenia ochrony w trybie administracyjnym albo poprzez oddanie tej kontroli prokuratorowi jako organowi nadzorczemu²⁸. Wątpliwości w zakresie wyboru drogi odwoławczej generuje inny, zauważalny brak w ustawie w postaci klauzuli odsyłającej do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych, co znacznie ułatwiłoby interpretację szeregu zapisów ustawy oraz uzupełnianie treści w zakresie niepełnego uregulowania szeregu instytucji, z jaką mamy tutaj do czynienia, chociażby na poziomie wyznaczania osobie chronionej pełnomocnika. Konstytucyjna gwarancja zaskarżalności, przez wymuszenie istnienia systemu kontroli rozstrzygnięć, pośrednio realizuje także inne cele, którym służy tego rodzaju system. Pozwala on stronom postępowania w większym stopniu zinternalizować niekorzystne dla nich rozstrzygnięcie, zwiększa zaufanie do aparatu państwowego oraz oddziałuje prewencyjnie i stymulująco na rozstrzygnięcia organów niższego szczebla. Artykuł 78 Konstytucji RP, kreując gwarancję procesową, wzmacnia sądową ochronę materialnych wartości konstytucyjnych przez zwiększenie prawdopodobieństwa ich prawidłowej realizacji w postępowaniach przed organami państwa. Przyczynia się w ten sposób do podwyższenia standardu rzetelności postępowań przed organami państwa, co w przypadku decydowania o środkach ochrony i pomocy, chroniących przed wtórną wiktyimizacją, w tym przed zagrożeniem dla życia i zdrowia, jawi się jako szczególnie konieczne.

Wobec stwierdzenia, że aktualne regulacje naruszają prawa i wolności człowieka i obywatela, na których straży stoi Rzecznik Praw Obywatelskich i wymagają działań systemowych, pozwalających wyposażyć służby w dodatkowe narzędzia ochrony życia i

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483; dalej: Konstytucja RP).

²⁸ Zob. P. Czarnecki, *Opinia prawna do...*, s. 10-11.

zdrowia ofiar przestępstw, a przy tym przeciwdziałania przemocy, dyskryminacji, cyberprzemocy i mobbingowi, należałoby zaproponować poniższe zmiany:

1. rozszerzenie zakresu regulacji u.o.p.p.ś. również na postępowanie uregulowane w ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich oraz w sprawach o wykroczenia;
2. rozszerzenie zakresu udzielanych środków ochrony, zwłaszcza wobec nieletnich poprzez utajnienie miejsca nauki dla zapewnienia bezpieczeństwa pokrzywdzonym oraz świadkom i ich bliskim jeszcze uczącym się;
3. rozszerzenie katalogu osób legitymowanych do objęcia ochrony i pomocy na gruncie art. 3 ust. 2 u.o.p.p.ś. poprzez uwzględnienie również osób pozostających na utrzymaniu pokrzywdzonego czy świadka, zwłaszcza wspólnie zamieszkujących;
4. przyznanie osobom najbliższym autonomii procesowej, zarówno na etapie inicjowania procedury, wyrażania zgody na złożenie wniosku przez organ procesowy, rozpoznawania wniosku (w tym ustalania właściwości organu) i utrzymania ochrony i pomocy po ustaniu tej, udzielonej świadkowi i pokrzywdzonemu;
5. doprecyzowanie przesłanek oceny stopnia zagrożenia dla życia lub zdrowia poprzez rozbudowanie tego katalogu o postawę sprawcy wobec pokrzywdzonego, świadka i osób najbliższych, zarówno przed popełnieniem czynu oraz po jego popełnieniu;
6. doprecyzowanie treści art. 5 u.o.p.p.ś. poprzez zdefiniowanie na gruncie ustawy pojęcia „długotrwałej ochrony”, którego wykładnia determinuje ocenę, czy należy zastosować ochronę osobistą czy ochronę niższego rzędu w postaci ochrony na czas czynności procesowej;
7. rozszerzenie katalogu przestępstw, których popełnienie przemawia za wdrożeniem środka w postaci ochrony osobistej o czyny określone w art. 190 § 1 k.k., art. 190a § 1 k.k. czy art. 193 § 1 k.k.;

- 8.** rozbudowanie art. 1 ust. 3 u.o.p.p.ś. o odesłanie do osób tymczasowo aresztowanych poprzez uwzględnienie podstawy z art. 212ba k.k.w.;
- 9.** związanie komendanta wojewódzkiego poleceniem wydanym przez sąd lub prokuratora w zakresie wniosku o udzielenie ochrony i pomocy na gruncie u.o.p.p.ś.;
- 10.** wprowadzenie w art. 12 ust. 1 u.o.p.p.ś., wymogu rozpoznania wniosku niezwłocznie oraz możliwości interwencyjnego trybu udzielania ochrony z możliwością zatwierdzenia tej decyzji przez właściwego komendanta Policji w późniejszym, wyznaczonym przez ustawę terminie;
- 11.** nałożenie na komendanta Policji obowiązku sporządzenia uzasadnienia zarządzenia w przedmiocie odmowy udzielenia środków ochrony lub pomocy, odmowy przedłużenia ochrony na czas oznaczony czy uchylenia środków ochrony i pomocy;
- 12.** wprowadzenie kontroli zażaleniowej dla: decyzji o odmowie udzielenia środków ochrony lub pomocy, odmowy przedłużenia ochrony na czas oznaczony, czy uchylenia jej definitywnie, a także zobowiązania do zwrotu równowartości otrzymanej pomocy finansowej po uchyleniu ochrony realizowanej albo w drodze administracyjnej przez organ wyższego rzędu, albo przez powierzenie tej kontroli w trybie nadzorczym prokuratorowi;
- 13.** wprowadzenie obowiązku wysłuchania i wyrażenia zgody na zmianę rodzaju środka ochrony i pomocy, względnie jej zatwierdzenie przez objętego ochroną w wyznaczonym terminie;
- 14.** wprowadzenie końcowego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych w u.o.p.p.ś.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁹, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy przedstawionych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania

²⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264, t.j.).

działań legislacyjnych w tym zakresie. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętych stanowiskach w przedstawionej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (ePUAP);
- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP (ePUAP).