



Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu

Imię i nazwisko

DPK-I.053.2.2026

Warszawa, 28 stycznia 2026 r.

Pan

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 19 stycznia 2025 r., dotyczące m.in. problematyki przekształcenia postępowania przygotowawczego z fazy „w sprawie” do fazy „przeciwko osobie”, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedstawione przez Pana Rzecznika we wcześniejszym wystąpieniu postulaty, odnoszące się do problematyki odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie statusu podejrzanego oraz niesłuszne oskarżenie, zostały przedstawione Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, o czym Ministerstwo Sprawiedliwości informowało we wcześniejszej korespondencji. Należy zatem jedynie wskazać, że do chwili obecnej Komisja Kodyfikacyjna nie ustosunkowała się do przedstawionych postulatów. Z informacji, które Ministerstwo Sprawiedliwości uzyskało wynika, że Komisja planuje w 2026 r. podjęcie prac nad kompleksowymi zmianami w zakresie rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego. Mając to na uwadze ponownie wskazuję, że Ministerstwo Sprawiedliwości będzie oczekiwało na projekt przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego.

Odnosząc się do postulatu wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego wyraźnego obowiązku sądu, stosującego lub przedłużającego środek zapobiegawczy oraz rozpoznającego zażalenie na środek zapobiegawczy zastosowany przez prokuratora, badania prawidłowości kwalifikacji prawnej czynu zarzuconego podejrzanemu, należy wskazać, że obowiązek taki już istnieje. Zagadnienie to przesądził Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 27 stycznia 2011 r., I KZP 23/10, w której wskazał, że *„Orzekając, na etapie postępowania przygotowawczego, w przedmiocie zastosowania albo przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, sąd jest zobowiązany do*

oceny trafności przyjętej przez oskarżyciela publicznego kwalifikacji prawnej czynu zarzucanego podejrzanemu. Ocena ta powinna być dokonywana w kontekście ustawowych przesłanek tymczasowego aresztowania.”. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że „Bezdiskusyjne jest to, że **uprawnienie takie służy także sądowi wówczas, gdy stosownie do przepisów procedury pełni tzw. czynności kontrolne w postępowaniu przygotowawczym** (zob. np. K. Eichstaedt: *Czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym w polskim prawie karnym*, Warszawa 2008, s. 271 i n.), w tym także czynności kontrolne pozostające w związku z orzeczeniami wydawanymi przez prokuratora w przedmiocie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych. Jeśli bowiem sąd ma rzetelnie skontrolować tego rodzaju decyzję prokuratora, musi mieć prawo do oceny zasadności zarówno podstawy faktycznej, jak i prawnej takiej decyzji. (...) W ocenach swych nie może być związany ani oceną co do faktów, ani oceną co do prawa, zawartą w postanowieniu o przedstawieniu (o zmianie) zarzutów. **Związanie sądu wymagałoby wyraźnego wskazania ustawowego o charakterze wyjątkowym.** Odrębną kwestią jest to, że trudno sobie w ogóle wyobrazić ustanowienie takiej klauzuli związania, bowiem narzucałaby ona sądowi ocenę dokonaną już przez organ postępowania przygotowawczego i całkowicie niweczyłaby - jak już na to wyżej wskazano - gwarancyjną funkcję przekazania sądom orzekania w przedmiocie tymczasowej detencji”.

Mając powyższe stanowisko SN na uwadze uznać należy, że interwencja legislacyjna, stanowiąca środek o charakterze *ultima ratio*, nie jest konieczna. Ewentualna zmiana prawa byłaby konieczna w przypadku zamiaru związania sądu decyzją prokuratora. Takie rozwiązanie Ministerstwo Sprawiedliwości, w ślad za Sądem Najwyższym uznaje jednak za wadliwe, gdyż podważyłoby gwarancyjną funkcję przekazania sądom orzekania w przedmiocie tymczasowej detencji.

Odnosząc się do problematyki „odwlekania w czasie” przez prokuraturę decyzji o przekształcaniu postępowania z fazy *in rem* w fazę *in personam* Ministerstwo Sprawiedliwości wskazuje, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1600) proponuje się wprowadzenie w art. 71 § 1 k.p.k. materialnej definicji podejrzanego. Projektowany przepis stanowi, że „*Za podejrzanego uważa się osobę, co do której zebrane dowody dostatecznie uzasadniają podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa i wobec której podjęto czynność procesową ukierunkowaną na jej ściganie*”. Oznacza to, że o nabyciu uprawnień związanych z prawem do obrony nie będzie decydował prokurator, poprzez wydanie w określonym momencie postanowienia o przedstawieniu zarzutów, ale rozstrzygający będzie obiektywny osąd stanu sprawy.

Zmiany zamieszczone w projekcie zawartym w druku sejmowym nr 1600 stanowią obszerną nowelizację postępowania karnego, w tym przede wszystkim w obszarze postępowania przygotowawczego. Zostały one opracowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Aktualnie nie toczą się inne prace nad kompleksową zmianą postępowania przygotowawczego. Prowadzone są prace

legislacyjne o węższym charakterze, np. w zakresie art. 87 k.p.k. (zainicjowane wystąpieniem Pana Rzecznika). W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości model postępowania karnego, w kształcie proponowanym wskazaną wyżej nowelizacją (zawartą w druku sejmowym nr 1600), zapewni każdemu podejrzanemu możliwość efektywnej realizacji prawa do obrony, przy poszanowaniu zasady równości broni, co przyczyni się do podwyższenia standardu rzetelnego procesu w Kodeksie postępowania karnego.

Odnosząc się do postulatu uzupełnienia art. 302 § 2 k.p.k. - w kierunku jednoznacznego objęcia zażaleniem także zaniechań polegających na braku wydania rozstrzygnięcia co do wniosków strony, zmierzających do merytorycznego zakończenia postępowania przygotowawczego - należy na wstępie zastrzec, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie jest powołane do rozstrzygania sporów doktrynalnych związanych z wykładnią określonych przepisów. Dostrzec jednak można, że w doktrynie na gruncie art. 302 § 2 k.p.k. prezentowany jest pogląd, wedle którego *„Konstrukcja przepisu wskazuje, że dotyczy on czynności, a nie obejmuje zaniechań organów procesowych (Stefański, Zabłocki, Kodeks, t. 2, 2004, s. 313). Należy podkreślić, że w sytuacji gdy przepis wymaga odpowiedniego sposobu działania organu postępowania przygotowawczego, np. wydania postanowienia lub zarządzenia (zob. art. 156 § 5 odnośnie do zgody na sporządzanie kserokopii), nawet zaniechanie w tym zakresie (brak stosownej decyzji) nie powoduje, że strona zyskuje uprawnienie do skarżenia danej czynności jako niedecyzyjnej”* (Dariusz Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, Lex).

Nie powinno budzić wątpliwości, że wnioski dowodowe strony powinny być przez prokuratora rozpoznawane. Podobnie jest np. z wnioskami o zezwolenie na dostęp do akt.

Na gruncie art. 9 § 2 k.p.k. za dominujące uznać należy stanowisko wskazujące, że sama sygnalizacja np. ujemnej przesłanki procesowej nie nakłada na organ obowiązku wydawania decyzji merytorycznej. Przykładowo w wyroku SN z dnia 11 lipca 2018 r., III KO 56/18 wskazano, że **„Oczywiste jest przy tym, że w razie braku zaistnienia sygnalizowanej usterki, podobnie jak ma to miejsce w wypadku sygnalizacji strony opartej o przepis art. 9 § 2 KPK, a to w związku z podejmowaniem czynności z urzędu, procedowanie w tym trybie nie wymagałoby wydania orzeczenia stwierdzającego, że wskazana usterka nie wystąpiła”**.

Przyjmując za punkt wyjścia powyższe stanowisko postulat dopuszczenia możliwości zaskarżenia zażaleniem zaniechania prokuratora, dotyczącego wydania decyzji procesowej, rozpatrywać można jedynie w odniesieniu do tych decyzji, co do których istnieje procesowy obowiązek ich wydania.

W związku z powyższym należy zauważyć, że ustawodawca bardzo ostrożnie sięga po środki procesowe w sytuacji zaniechania przez prokuratora wydania określonej decyzji procesowej. Przykładowo, w art. 306 § 3 k.p.k. wskazano, że *„Jeżeli osoba lub instytucja, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, nie zostanie w ciągu 6 tygodni*

powiadomiona o wszczęciu albo odmowie wszczęcia śledztwa, może wnieść zażalenie do prokuratora nadzrędnego albo powołanego do nadzoru nad organem, któremu złożono zawiadomienie.” Zasadą jest stosowanie w przypadku zaniechań prokuratora innych środków.

Problematyka wyżej opisana może bowiem być przedmiotem analizy w przypadku złożenia skargi na przewlekłość postępowania. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki *„Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności **ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego (...)**”* Zgodnie z art. 12 ust. 3 wskazanej ustawy *„Na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie **przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie**, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne. Zalecenia nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy”*.

Idąc dalej, w każdym wypadku nieuprawnionego zaniechania prokuratora w zakresie wydania decyzji procesowej dostępna jest możliwość sygnalizowania uchybienia w ramach nadzoru służbowego. Zgodnie z art. 7 § 2 Prawa o Prokuraturze *„Prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego”*.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości obowiązujące przepisy są więc wystarczające i nie ma potrzeby, w obszarze związanym z zaniechaniami prokuratora, wprowadzania dodatkowych regulacji. Przypomnieć należy stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku składu siedmiu sędziów z dnia 30 września 2009 r., I KZP 1/09, że *„dokonując wykładni interpretator nie powinien z góry zakładać patologicznych, czy wręcz naruszających prawo, działań organów procesowych”*. Nie można zatem z góry zakładać, że dostępne środki (choćby w zakresie ponowienia wniosku, czy uruchomienia nadzoru służbowego) nie doprowadzą do wydania przez prokuratora decyzji procesowej, co do której wydania jest zobligowany. W konsekwencji postulat Rzecznika Praw Obywatelskich, w opisanym zakresie, nie zasługuje na uwzględnienie.

Kolejny postulat Rzecznika Praw Obywatelskich, co warto wspomnieć, dotyczy wprowadzenia sądowej kontroli długotrwałej beczynności postępowania przygotowawczego w fazie in personam, w szczególności poprzez umożliwienie wniesienia zażalenia do sądu apelacyjnego, po upływie 6 miesięcy bez podejmowania czynności. W ocenie RPO *„Rozpoznając zażalenie na beczynność i stwierdzając, że sprawa*

– mimo bezczynności – „dojrzała” do merytorycznego zakończenia fazy przygotowawczej procesu, sąd mógłby wskazać dalszy kierunek postępowania np. uznając, że postępowanie przygotowawcze należy umorzyć albo skierować sprawę do merytorycznego rozpoznania przez sąd. Biorąc pod uwagę stopień obciążenia sądów rejonowych i okręgowych, sądem właściwym do rozpoznania sprawy mógłby być właściwy miejscowo sąd apelacyjny”. Wskazany postulat, w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, również należy ocenić negatywnie.

Polski model postępowania karnego oparty jest na założeniu, że gospodarzem postępowania przygotowawczego (*dominus litis*) jest prokurator, który w związku z tym jest odpowiedzialny za jego przebieg. Uprawnienia sądu w tej fazie postępowania są enumeratywnie wskazane w Kodeksie postępowania karnego i co do zasady nie wkraczają w „jądro kompetencyjne” prokuratora, jakim jest dokonanie oceny czy sprawa została dostatecznie wyjaśniona, aby zakończyć postępowania przygotowawcze, czy też powinna być kontynuowana. Sąd dokonuje w tym zakresie kontroli zażaleniowej decyzji o umorzeniu postępowania, ale nie oznacza to, że może nakazać prokuratorowi wniesienie aktu oskarżenia. Sąd nie posiada też samodzielnej kompetencji do nakazania prokuratorowi umorzenia postępowania przygotowawczego.

Jak wskazuje SN: - „Rozstrzygnięcie sądu zmieniające postanowienie prokuratora o umorzeniu śledztwa lub odmowie jego wszczęcia **nie może ingerować w ustawowe uprawnienia organu odpowiedzialnego za przebieg postępowania przygotowawczego**. Zmiana tego orzeczenia dokonana przez sąd odwoławczy nie może więc polegać na umorzeniu postępowania przygotowawczego lub odmowie jego wszczęcia” (postanowienie SN z dnia 2 czerwca 2009 r. WZ 29/09). - „Każdy sąd rozpoznający zażalenie w trybie art. 330 § 1 KPK (...) ma pełną możliwość dokonania odmiennej od prokuratora oceny całości czy części materiału dowodowego. **Nie może jednak wkraczać w jego kompetencje, naruszać podstawowych zasad rozdziału ról procesowych i samodzielnie dokonywać opisów czynów innych niż te, co do których zapadło postanowienie o umorzeniu. Swoje odmienne od oskarżyciela wnioski i oceny sąd może natomiast przedstawić w postanowieniu uchylającym zaskarżone postanowienie, a rzeczą prokuratora będzie odniesienie się do nich w toku dalszego prowadzenia postępowania przygotowawczego**” (postanowienie SN z dnia 21 maja 2004 r. I KZP 2/04).

Dopełnieniem uprawnień kontrolnych sądu jest uprawnienie do przekazania sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia postępowania przygotowawczego, jeżeli akta śledztwa wskazują na istotne braki tego postępowania (art. 344a k.p.k.).

Kontynuując, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny relacje sąd – prokurator należy rozpatrywać przez pryzmat art. 10 Konstytucji RP. Przykładowo w wyroku TK z dnia 28 listopada 2007 r. K 39/07, w którym analizowano uprawnienia władcze prokuratora w postępowaniu immunitetowym wskazano, że „**Niezależnie zatem od powołanych we wniosku wzorców konstytucyjnych występuje także problem relacji sąd - prokuratura, co jest jednym z elementów oceny dokonywanej z punktu widzenia art. 10 Konstytucji. (...)**

związanie sądu (dyscyplinarnego) zastrzeżeniem prokuratora kłóci się z modelem postępowania sądowego, gdyż sąd, z racji konstytucyjnego modelu podziału władz, ma pozycję arbitra także wobec prokuratora, jeśli występuje on w postępowaniu sądowym."

Dokonując analizy orzecznictwa TK, dotyczącego art. 10 Konstytucji RP, należy zwrócić uwagę na wyrok z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, w którym wskazano, że „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „wymóg rozdzielenia władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej - każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty” (orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 91). **Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć "istotnego zakresu" danej władzy** (orzeczenie z 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 150-151). (...) Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie "separacji" (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/94, jw., s. 91).” Również w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. K 12/03 TK wskazał, że „**należy mieć na uwadze, że każda z wymienionych władz ma swoje jak gdyby "jądro kompetencyjne", w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady ich podziału** (por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 74.)”

Poglądy te, prezentowane na tle różnych stanów faktycznych, należy mieć na uwadze przy analizie zgłoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich propozycji legislacyjnej.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości aktualny model postępowania karnego pozostawia prokuratorowi ostateczną ocenę, czy postępowanie przygotowawcze osiągnęło etap pozwalający na podjęcie decyzji o jego umorzeniu lub wniesieniu aktu oskarżenia. Można przyjąć, że stanowi to jądro kompetencyjne prokuratora, który występuje jako *dominus litis* tego postępowania.

Zwrócić nadto należy uwagę, że przeciwdziałaniu niezasadnemu przedłużeniu postępowania służy wskazana powyżej skarga na przewlekłość postępowania. Sąd stwierdzając przewlekłość postępowania przygotowawczego, na żądanie skarżącego lub z urzędu, zaleca podjęcie przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne. Zalecenia nie mogą wkraczać **w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy** (art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki). Zastrzeżenie, że zalecenia nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy wskazuje, że ingerencja w sferę dyskrecyjnych uprawnień prokuratora nie jest dopuszczalna. Gdyby bowiem ustawodawca chciał wyposażyć sąd w uprawnienie do nakazania prokuratorowi umorzenia postępowania lub wniesienia aktu oskarżenia, to nie wprowadzałby w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o

skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wskazanego wyżej zastrzeżenia.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości zastrzeżenie takie jest konieczne, albowiem wymaga tego konieczność respektowania konstytucyjnej zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji). Dostrzec jednocześnie należy, że stwierdzenie przewlekłości postępowania przygotowawczego stanowi w praktyce impuls do podejmowania przez organy prokuratury nie tylko stosownych działań procesowych, ale również działań nadzorczych w ramach nadzoru wewnętrznego, co niejako pośrednio, ale pozwala osiągnąć cel w postaci zakończenia postępowania przygotowawczego w tych sprawach, w których faktycznie jest to możliwe.

Na marginesie należy dostrzec, że propozycja Rzecznika Praw Obywatelskich, oparta na kryterium braku jakiegokolwiek czynności prokuratora zmierzającej do wyjaśnienia okoliczności sprawy przez okres co najmniej 6 miesięcy, wydaje się być obciążona wadą nieefektywności. Prokurator, znając wskazaną regulację, teoretycznie mógłby podejmować instrumentalnie określone czynności (przesłuchiwać podejrzanych, świadków), aby uniknąć spełnienia przesłanek zasadności zażalenia na bezczynność (proponowane brzmienie art. 306a § 1 k.p.k.). W konsekwencji postulat Pana Rzecznika, dotyczący wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego proponowanego art. 306a, nie zasługuje na aprobatę.

Zauważyć w tym miejscu należy, że stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości nie pozostaje w kolizji z normami prawa międzynarodowego. Jak bowiem wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka „*choć pojęcie podziału władzy między politycznymi organami rządowymi a sądownictwem nabiera coraz większego znaczenia w orzecznictwie Trybunału (zobacz Stafford przeciwko Wielkiej Brytanii [Wielka Izba], nr. 46295/99, § 78, ECHR 2002-IV), ani Artykuł 6, ani żadne inne postanowienie Konwencji nie nakłada na Państwa obowiązku przestrzegania jakichkolwiek teoretycznych koncepcji konstytucyjnych dotyczących dopuszczalnych granic współdziałania władz*” (wyrok ETPCz z dnia 21 czerwca 2011 r. 8014/07, pkt 139). Również w wyroku Wielkiej Izby z dnia 1 grudnia 2020 r. skarga nr 26374/18 w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (pkt 215) powtórzono powyższe stanowisko.

Podsumowując, uprzejmie wskazuję, że postulaty Pana Rzecznika, odnoszące się do problematyki odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie statusu podejrzanego oraz niesłuszne oskarżenie, zostaną rozpoznane w późniejszym terminie. Natomiast pozostałe postulaty, z przyczyn wyżej opisanych, Ministerstwo Sprawiedliwości ocenia jako niezasadne.

Z wyrazami szacunku

Arkadiusz Myrcha

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

