Warszawa, 16-11-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylwia Gregorczyk-Abram

II.519.919.2026.MA

Pan

Waldemar Żurek

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w moim zainteresowaniu pozostają kwestie dotyczące warunków realizacji przez podejrzanego prawa dostępu do akt postępowania w zakresie materiału dowodowego stanowiącego podstawę zastosowanego nieizolacyjnego środka zapobiegawczego. Obecne regulacje stwarzają warunki do ograniczenia gwarancji wynikających z jawności wewnętrznej postępowania przygotowawczego i możliwości korzystania ze środka zaskarżenia w przypadku samoistnie zastosowanego nieizolacyjnego środka zapobiegawczego.

Brak jest *de lege lata* szczegółowego uregulowania przesłanek dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego w sytuacji stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, w szczególności w zakresie materiału dowodowego stanowiącego podstawę zastosowanego środka, a więc na zasadach analogicznych do regulacji art.

156 § 5a k.p.k.[1], który na tę okoliczność dopuszcza znacznie szerszy wgląd w akta postępowania aresztowego.

Kwestia ta była poruszana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 13/13[2], w którym stwierdzono, że w zakresie, w jakim ówczesny art. 156 § 5 k.p.k. nie określa przesłanek odmowy dostępu do tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają postanowienie prokuratora o zastosowaniu dozoru Policji, połączonego z zakazem kontaktowania się z określonymi osobami oraz zakazem przebywania w określonych miejscach, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[3]. Orzeczenie to zostało wydane na gruncie stanu prawnego, w którym art. 156 § 5 k.p.k. nie regulował jeszcze przesłanek dostępu do akt, jak również nie istniał przepis szczególny dotyczący środków izolacyjnych.

Jak się okazuje, niezależnie od stosowania wobec oskarżonego nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, przesłanki dostępu do akt, także w zakresie umożliwiającym zweryfikowanie podstaw stosowania środka zapobiegawczego, regulowane są nadal na zasadach ogólnych, tj. art. 156 § 5 k.p.k. Powyższe oznacza, że pomimo stosowanego dozoru czy innego środka zapobiegawczego o charakterze nieizolacyjnym, organ procesowy ma nadal legitymację odmówić dostępu do akt, jeżeli zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa. **Wydaje się, że niedostatkiem jest fakt, iż brakuje formalnego wymogu, aby również w sytuacji stosowania innych środków zapobiegawczych prokurator winien ujawnić podejrzanemu i jego obrońcy materiał dowodowy stanowiący podstawę zastosowanego środka lub tak uzasadnić swoją decyzję o zastosowaniu środka, aby zachowane było realne prawo do jej zaskarżenia[4].**

In genere, należy uznać dopuszczalność ograniczeń jawności akt postępowania przygotowawczego w państwie demokratycznym, w którym organy państwa muszą dysponować narzędziami gwarantującymi skuteczny przebieg postępowania przygotowawczego. Ta sprawność i efektywność czynności śledczych często jest uzależniona od zachowania w tajemnicy pewnych informacji lub dowodów. Kierunek tych regulacji, chroni także porządek publiczny, skutecznie zapobiegając podejmowaniu przez podejrzanego działań zmierzających do zniekształcenia zgromadzonych przez

[1] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 490 z późn. zm.; dalej: k.p.k.).

[2] OTK-A 2014/5, poz. 54.

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP).

[4] M. Kurowski, *Komentarz do art. 156 k.p.k.,* w: D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2023.

organ procesowy dowodów. Nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że **omawiana regulacja odmowy dostępu do akt w postępowaniu przygotowawczym na zasadach ogólnych, także w zakresie materiału dowodowego kształtującego podstawę zastosowania środka zapobiegawczego, wkracza w sferę prawa do obrony, stanowiącej równoległy wyznacznik elementarnego standardu demokratycznego państwa prawnego i wymaga zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji**[5]**.**

Co więcej, także istniejące *de lege lata* inne możliwości dostępu przez podejrzanego (i jego obrońcę) do akt postępowania przygotowawczego nie gwarantują w pełni realizacji prawa do obrony w przypadku zastosowania środka zapobiegawczego. Dopiero bowiem bezpośrednie zapoznanie się przez podejrzanego i jego obrońcę z materiałami postępowania przygotowawczego, które uzasadniają wniosek o zastosowanie takiego nieizolacyjnego środka zapobiegawczego, pozwala na pełne skorzystanie z prawa do obrony. Nie wystarczy tu bowiem analiza treści postanowienia o przedstawieniu zarzutów zawierająca m.in. dokładne określenie czynu zarzuconego podejrzanemu i jego kwalifikacji prawnej, podanie ustnie podstaw zarzutów, a także sporządzenie ich uzasadnienia na piśmie, z uwzględnieniem faktów i dowodów przyjętych za podstawę zarzutów. Tak samo za substytut tych regulacji nie można uznać możliwości zaznajomienia się z protokołami tych czynności, w których sam podejrzany uczestniczył lub miał prawo uczestniczyć, a także co do dokumentów pochodzących od niego lub sporządzonych z jego udziałem.

Nawet fakt, że w treści uzasadnienia postanowienia o zastosowaniu środka zapobiegawczego powinno znaleźć się również przedstawienie dowodów świadczących o popełnieniu przestępstwa oraz przytoczenie okoliczności wskazujących na istnienie podstawy i konieczność zastosowania środka zapobiegawczego, nie stanowi wystarczających gwarancji, zważywszy na jakość sporządzanych uzasadnień, która w

[5] Zob. wyroki TK z: 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7; 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77; 11 grudnia 2012 r., sygn. K 37/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 133.

świetle raportów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, pozostawia wiele do życzenia[6] oraz stanowi oś krytyki orzeczeń strasburskich.

Obowiązujące ograniczenia konstytucyjnego prawa do obrony w fazie postępowania przygotowawczego, pozwalające organowi prowadzącemu postępowanie przygotowawcze na uniemożliwianie podejrzanemu dostępu do części akt sprawy dotyczących stosowania środków zapobiegawczych o charakterze nieizolacyjnym, ogranicza w sposób nadmierny prawo do obrony, prowadzi do braku kontradyktoryjności postępowania i nie zapewnia tzw. równości broni stron.

Warto w tym kontekście podkreślić, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt SK 13/13, Prokurator Generalny wskazał na niezgodność obecnej regulacji w zakresie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i tylko ze względów formalnych, wnosił o umorzenie przedmiotowego postępowania. Podobne stanowisko wywiódł również Marszałek Sejmu podnosząc, że pełna swoboda prokuratora decydowania o odmowie dostępu do akt postępowania przygotowawczego uniemożliwia wyznaczenie zakresu ograniczenia prawa do obrony oraz prawa do sprawiedliwej procedury, a to prowadzi w konsekwencji do niemożliwości jednolitego stosowania zaskarżonej regulacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP.

Jak słusznie dostrzeżono w powołanym postępowaniu przed sądem konstytucyjnym, dozór Policji czy tak samo inne środki o charakterze nieizolacyjnym, w odróżnieniu od tymczasowego aresztowania, są mniej dotkliwe dla podejrzanego, ale nie zmienia to faktu, że wkraczają w wolność osobistą i ograniczają swobodę przemieszczania się. Ograniczenie prawa do obrony, które sprowadza się do możliwości wyłączenia materiałów postępowania przygotowawczego uzasadniających wniosek prokuratora w sprawie zastosowania nieizolacyjnego środka zapobiegawczego, nie spełnia kryteriów proporcjonalności oraz subsydiarności określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. **Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie regulujące kolizję między efektywnością postępowania przygotowawczego i stosowaniem środków**

[6]B. Pilitowski, A. Rekowska, Z. Branicka, J. Michalski, M. Hoffman, *Stosowanie tymczasowego aresztowania w Polsce. Wyniki badań ilościowych i jakościowych,* Toruń 2024, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2024/03/FCWP_Stosowanie_tymczasowego_aresztowania_2024.pdf (dostęp: 2.11.2026 r.); P. Kładoczny (red.), *O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2023, https://hfhr.pl/upload/2023/09/raport_hfpc_tymczasowe_aresztowania.pdf (dostęp: 2.11.2026 r.); D. Gmerek, K. Wiśniewska, *Nieizolacyjne środki zapobiegawcze,* Warszawa 2011, https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_MWS/59_raportnieizolacyjnesrodkizapobiegawczeFORHFPCZ2012.pdf (dostęp: 2.11.2026 r.).

zapobiegawczych a skutecznością obrony osoby podejrzanej o przestępstwo stanowi nadmierne ograniczenie jej praw i winno znaleźć rozwiązanie analogiczne do tych przewidzianych na potrzeby stosowania tymczasowego aresztowania.

Uszczerbku doznaje tu bowiem nie tylko zasada prawa do obrony, ale również zasada sprawiedliwości proceduralnej, w tym wynikający z niej wymóg jawności postępowania. Przesłanki wymienione w art. 156 § 5a k.p.k. powinny mieć zatem zastosowanie również do orzekania innych środków zapobiegawczych, a nie tylko do najpoważniejszego środka zapobiegawczego, czyli tymczasowego aresztowania.

Dla podejrzanego, wobec którego zastosowano środki zapobiegawcze inne niż tymczasowego aresztowanie, brak znajomości akt postępowania w sposób znaczący utrudnia wykonywanie prawa do obrony. Nie ma przy tym znaczenia, że zarządzenie prokuratora o odmowie udostępnienia podejrzanemu akt sprawy stanowi orzeczenie o charakterze incydentalnym, które wydawane jest stosownie do aktualnego stanu postępowania. Tak samo na ocenę omawianej regulacji w zakresie dostępu do akt postępowania przygotowawczego w zakresie uzasadniającym stosowanie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, nie ma wpływu okoliczność, że zarówno podejrzany, jak i jego obrońca mogą w każdej chwili ponownie złożyć wniosek o udostępnienie akt, ponieważ ustawa nie przewiduje terminu, ani przesłanek takiego żądania. Pomimo, że wcześniejsza odmowa, nawet podtrzymana przez nadrzędną instancję nie stanowi negatywnej przesłanki kolejnego występowania o udostępnienie akt, to sama możliwość wzruszenia zastosowanego środka zapobiegawczego w toku postępowania zażaleniowego, ma istotne znaczenie.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że **omawiana kwestia dostępu do akt podejrzanego w toku stosowania nieizolacyjnego środka zapobiegawczego wymaga odrębnej regulacji, która gwarantowałaby wgląd do tych akt przynajmniej w zakresie materiału dowodowego stanowiącego podstawę zastosowanego środka zapobiegawczego.** Sytuacja podejrzanego, wobec którego stosowane są środki zapobiegawcze, wymaga szerszej ochrony w zakresie jawności wewnętrznej niż podejrzanego, który nie jest w żaden sposób ograniczony w swoich prawach i wolnościach, i nie ma nałożonych uciążliwych ograniczeń w dysponowaniu swoją osobą w postępowaniu. **Wzgląd na przysługujący środek zaskarżenia wymaga, aby podejrzany miał zagwarantowaną możliwość dostępu do akt celem zapewnienia sprawiedliwości proceduralnej, w tym możliwości rzeczywistej weryfikacji przesłanek, które zdecydowały o podjęciu przez prokuratora decyzji o środku zapobiegawczym. Dodatkowo uzasadnia to fakt, że w toku postępowania**

przygotowawczego wskazane środki zapobiegawcze o charakterze nieizolacyjnym stosuje prokurator i dopiero zażalenie uruchamia kontrolę sądową.

Brak adekwatnych rozwiązań w zakresie dostępu do akt postępowania przygotowawczego w zakresie dowodów uzasadniających zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego, różnicuje sytuację procesową podejrzanych zwłaszcza wówczas, gdy wcześniej prokurator wnioskował o tymczasowe aresztowanie, albo taki środek był uprzednio zastosowany. W tych bowiem sytuacjach, podejrzany będzie dysponował szerszym dostępem do akt, korzystając z gwarancji, jakie są zapewnione w przypadku izolacyjnego środka zapobiegawczego. Jeśli bowiem sąd odmówił zastosowania tymczasowego aresztowania, a w to miejsce zastosował środek nieizolacyjny, to podejrzany ma wyjątkowo do czasu podjęcia tej decyzji, w toku prowadzonego postępowania, dostęp ukształtowany na podstawie art. 156 § 5a k.p.k. Inna zaś sytuacja procesowa dotyczy podejrzanego, wobec którego organy od początku zastosowały środek nieizolacyjny, gdyż w tym zakresie dostęp do akt jest uzależniony wyłącznie od woli organu prokuratorskiego, na zasadzie art. 156 § 5 k.p.k**. To zaś uzasadnia postulowanie zmiany w art. 156 § 5a k.p.k., która będzie dotyczyć zagwarantowania dostępu do akt, w szczególności na etapie formułowania środka odwoławczego w przypadku zastosowania nieizolacyjnego środka zapobiegawczego, przynajmniej w części zawierającej treść dowodów dołączonych do wniosku, z wyłączeniem dowodów z zeznań świadków, o których mowa w art. 250 § 2b k.p.k.**

***

Mając na uwadze powyższe racje, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 u.RPD[7], zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania stosownych działań legislacyjnych. Będę także wdzięczna za poinformowanie mnie o stanowisku Pana Ministra zajętym w tej materii.

Z wyrazami szacunku

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

[7] Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.; dalej: u.RPD).

/-wydano i podpisano elektronicznie/