



Warszawa, 01-06-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.511.437.2019.MM/PZ/MA

Pan

Waldemar Żurek

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w zakresie mojego zainteresowania pozostaje kwestia dostępu do akt sprawy osoby zatrzymanej, której nie postawiono zarzutów, w kontekście możliwości złożenia zażalenia na zatrzymanie i zaskarżenia odmowy tego udostępnienia.

Obecne regulacje nie gwarantują zatrzymanemu, któremu nie przedstawiono zarzutów, a więc podmiotowi, który nadal nie jest stroną postępowania przygotowawczego (ze statusem podejrzanego) prawa dostępu do akt postępowania przygotowawczego. Kwestie związane z dostępem do akt postępowania przygotowawczego regulują obecnie art. 156 § 5 i 5a k.p.k.¹. Zgodnie z art. 156 § 5b k.p.k., § 5 omawianego przepisu stosuje się odpowiednio do udostępniania akt zakończonego postępowania przygotowawczego. W konsekwencji, w przedmiocie uprawnienia do udostępnienia akt postępowania przygotowawczego, krąg podmiotów legitymowanych jest ograniczony do stron, obrońców, pełnomocników i

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

przedstawicieli ustawowych. Prawo dostępu do akt jest jednocześnie limitowane decyzją prowadzącego postępowanie - prokuratora, który powołując się na wskazane w ustawie przesłanki, może odmówić dostępu do akt sprawy.

Postulat zapewnienia dostępu do akt zatrzymanemu, któremu nie przedstawiono zarzutów, od wielu lat zgłaszany był w wystąpieniach mojego poprzednika, a także w moich wystąpieniach i wymaga stosownej odpowiedzi legislacyjnej. Ustawa z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw² przewidywała w art. 159 i art. 246 § 1a k.p.k. realizację postulowanych zmian poprzez udostępnienie zatrzymanemu i jego obrońcy akt postępowania przygotowawczego w części dotyczącej podstaw zatrzymania, a także możliwość zaskarżenia tej odmowy. Jednak ze względu na odmowę podpisania wskazanej nowelizacji przez Prezydenta³ nie doczekała się ona zmaterializowania w obowiązującym ustawodawstwie, obecne rozwiązania pozostają zaś w kolizji z prawem konstytucyjnym, konwencyjnym i unijnym.

1. Pozbawienie zatrzymanego, który nie ma statusu strony postępowania przygotowawczego, dostępu do akt stanowi naruszenie art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁴. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego⁵. Zakorzenie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, że odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, ale także innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym⁶. Prawo to należy więc rozumieć szeroko: jako przysługujące każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego aż do wydania prawomocnego wyroku i jego wykonania. Pozbawienie osoby zatrzymanej, następnie zwolnionej bez stawiania zarzutów, dostępu do akt sprawy stanowi również naruszenie art. 41 ust. 2 Konstytucji RP. Podstawowym celem tego przepisu jest

²<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1600> (dostęp: 15.05.2026 r.).

³ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/9BB29D2996F3D2CEC1258DC500248D98/%24File/2378.pdf> (dostęp: 15.05.2026 r.).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP).

⁵ Por. wyroki TK z: 6.12.2004 r., SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114 oraz 19.03.2007 r., K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

⁶ Por. wyroki TK z: 4.07.2002 r., P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 3.11.2004, K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; 19.03.2007, K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

bowiem zapewnienie jednostce kontroli prawidłowości działania organów państwa. Jak wynika z orzecznictwa TK, gwarancje ustanowione w art. 41 ust. 2 Konstytucji RP mają również zastosowanie w odniesieniu do osób, które były pozbawione wolności, lecz zostały uwolnione przed wniesieniem odwołania do sądu. W tym wypadku uruchomienie postępowania sądowego ma umożliwić osobie pokrzywdzonej dochodzenie prawa do odszkodowania z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności, zagwarantowanego w art. 41 ust. 5 Konstytucji RP⁷. Dodatkowo, w postępowaniu, którego celem jest zbadanie legalności i zasadności zatrzymania, art. 41 ust. 2 Konstytucji RP nie wyłącza stosowania art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej do oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją RP. Procedura badania legalności zatrzymania powinna być więc ukształtowana zgodnie z wymogami jawności i sprawiedliwości⁸. Uniemożliwienie osobie zatrzymanej niebędącej stroną postępowania przygotowawczego dostępu do akt sprawy stanowi wreszcie również naruszenie art. 51 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Ustrojowym uzasadnieniem tego przepisu jest idea, zgodnie z którą podstawą decydowania o statusie prawnym danej osoby nie mogą być jakiegokolwiek dokumenty i informacje, które pozostawałyby niedostępne, jako tajne, dla samej osoby zainteresowanej czy dla sądu kontrolującego wydanie decyzji. Powyższa zasada wynika z art. 2 Konstytucji RP⁹. Dostęp do akt sprawy przez strony postępowań oraz prawo żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, zamieszczonych w aktach sprawy, w celu wydania indywidualnego rozstrzygnięcia, jest uznawany przez TK za jeden ze standardów sprawiedliwego postępowania¹⁰. Ograniczenie tego prawa powinna przewidywać ustawa, a za odmową jednostce odnoszących się do niej informacji muszą przemawiać doniosłe interesy publiczne, zaś ograniczenia tego prawa powinny czynić zadość zasadom proporcjonalności¹¹. W tym wypadku należy wskazać, że żaden przepis *expressis verbis* nie zabrania zatrzymanemu, któremu następnie nie postawiono zarzutów, dostępu do akt sprawy. Jednocześnie brak jest

⁷ Wyrok TK z 11.06.2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41.

⁸ P. Wiliński, Proces karny w świetle Konstytucji, Warszawa 2011, s. 196.

⁹ Wyroki TK z: 26.10.2005 r., K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103; 11.05.2007 r., K 2/07, OTK ZU Nr 5/A/2007, poz. 48 oraz 27.06.2008 r., K 51/07, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 87.

¹⁰ Wyrok TK z 27.06.2008 r., K 51/07, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 87.

¹¹ M. Wild, Komentarz do art. 51 Konstytucji RP, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja. Komentarz, t. 1, Warszawa 2016, s. 1232-1233, Nb 43.

przepisu, który by na to zezwalał. Wydaje się, że mamy do czynienia z luką w prawie, która nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych. Należy więc wprowadzić wskazaną podstawę prawną, umożliwiającą zatrzymanemu, niezależnie od dalszych losów postępowania przygotowawczego, dostęp do akt sprawy w odpowiednim dla przesłanek zatrzymania zakresie w celu umożliwienia korzystania z pełni jego praw w toku weryfikacji zasadności i legalności zatrzymania.

2. Brak możliwości dostępu do akt zatrzymanego, któremu nie postawiono zarzutów jest również niezgodny ze standardami strasburskimi. Zgodnie z art. 5 ust. 4 EKPC¹² każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem. Istotne znaczenie ma w tym wypadku kwestia związana z procedurą kontrolną w zakresie dostępu do materiałów, które stanowią podstawę pozbawienia wolności. Jak wynika z orzecznictwa strasburskiego, procedura prowadzona na podstawie art. 5 ust. 4 EKPC dotycząca środka odwoławczego przeciwko pozbawieniu wolności musi być kontradiktoryjna i gwarantować „równość broni” między stronami, tzn. oskarżycielem i osobą pozbawioną wolności. Równość broni nie jest zapewniona, jeżeli adwokatowi odmawia się dostępu do akt, które mają istotne znaczenie dla skutecznego kwestionowania zgodności z prawem pozbawienia wolności jego klienta¹³. W konsekwencji, możliwość dowiedzenia się o tym, czy pozbawienie wolności jest zgodne z prawem, a innymi słowy, czy istnieją wiarygodne powody by podejrzewać daną osobę o popełnienie czynu zabronionego, jest kwestią kluczową dla sądu odwoławczego w zakresie ustalenia zgodności z prawem pozbawienia wolności. Do władz należy bowiem przedstawienie dowodów przed sądem wskazujących na istnienie wiarygodnych powodów przemawiających za podejrzeniem danej jednostki. Zasadniczo musi ona otrzymać przedmiotowe dowody w celu zakwestionowania podstaw przedstawionych przez władze¹⁴. Wprawdzie nie wynika to wprost z art. 5 ust. 4 EKPC, to jednak nie można mieć wątpliwości, że osoba, której przysługuje zażalenie na decyzję o zastosowaniu lub przedłużeniu stosowania środka o charakterze

¹² Konwencja O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC).

¹³ Wyrok ETPC z 12.06.2018 r. w sprawie Fernandes Pedroso p. Portugalii, skarga nr 59133/11, § 116.

¹⁴ Wyrok ETPC z 20.10.2015 r. w sprawie Sher i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 5201/11, § 148.

izolacyjnym, musi mieć prawo do uzyskania informacji na temat podstaw prawnych i faktycznych detencji¹⁵. Uprawnienie to wynika wprawdzie z art. 5 ust. 2 EKPC, ale gwarancja ta odnosi się do samego momentu zatrzymania.

3. Powyższa luka w polskim prawie budzi wątpliwości również z perspektywy prawa unijnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy nr 2012/13/UE¹⁶, w przypadku, gdy osoba zostaje zatrzymana i aresztowana na jakimkolwiek etapie postępowania karnego, państwa członkowskie zapewniają osobom zatrzymanym lub ich obrońcom dostęp do będących w posiadaniu właściwych organów dokumentów, które są związane z konkretną sprawą i mają istotne znaczenie dla skutecznego zakwestionowania, zgodnie z prawem krajowym, legalności zatrzymania lub aresztowania. Jak wynika zatem z dyrektywy, dokumenty oraz w stosownych przypadkach, zdjęcia, nagrania audio i wideo, które są konieczne do skutecznego zakwestionowania legalności zatrzymania lub aresztowania osób podejrzanych lub oskarżonych, należy udostępnić osobom podejrzanym lub oskarżonym lub ich obrońcom, najpóźniej przed skierowaniem do właściwego organu sądowego w celu oceny legalności zatrzymania lub aresztowania zgodnie z art. 5 ust. 4 EKPC, oraz w odpowiednim czasie, aby umożliwić skuteczne wykonywanie prawa do zakwestionowania legalności zatrzymania lub aresztowania (pkt 30 preambuły do dyrektywy nr 2012/13/UE).

Należy w końcu stwierdzić, że brak regulacji dostępu do akt osób zatrzymanych, które nie uzyskały statusu strony postępowania przygotowawczego, jest sprzeczny także i w tym zakresie, iż brak dostępu do akt osobie zatrzymanej, wiąże się równocześnie z brakiem możliwości złożenia zażalenia na odmowę, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w nowelizacji brzmienia art. 159 k.p.k.¹⁷.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.) z uprzejmą prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz o wskazanie czy są prowadzone prace nad wdrożeniem gwarancji osób zatrzymanych

¹⁵ Wyrok ETPC z 5.11.1981 r. w sprawie X. p. Zjednoczonemu Królestwu, § 52.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 142, str. 1; dalej: dyrektywa nr 2012/13/UE).

¹⁷ Szerzej: M. Mrowicki, *Dostęp do akt zatrzymanego niebędącego stroną postępowania przygotowawczego*, PiP 2022, nr 2, s. 129-140.

w przedmiotowym zakresie, ewentualnie o rozważenie zainicjowania odpowiednich działań legislacyjnych. Będę także wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (kust@sejm.gov.pl);
- Pani Poseł Barbara Dolniak Przewodnicząca Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (knkk@sejm.gov.pl);
- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP (ku@senat.gov.pl)