

Uniwersytet w Białymstoku

OLGA SKORULSKA
ORCID: 0000-0003-4223-7703
o.skorulska@uwb.edu.pl

Zmiana zasad dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego – geneza i skutki praktyczne nowelizacji art. 156 Kodeksu postępowania karnego

Changing the Rules of Access to the Files of Completed Pre-trial Proceedings – Genesis and Practical Consequences of the Amendment of Article 156 of the Criminal Procedure Code

WPROWADZENIE

Na mocy art. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹ zmieniony został przepis art. 156 Kodeksu postępowania karnego², regulujący zakres dostępu do akt spraw karnych, zarówno na etapie postępowania sądowego, jak i na etapie postępowania przygotowawczego. Zmiana ta wprowadzona została w związku z wejściem w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/54 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu³. Zgodnie z jej art. 28 państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do wykonania tej dyrektywy, najpóźniej do dnia 8 września 2018 r., a także niezwłocznie powiadomić Komisję Europejską o wprowadzonych

¹ Dz.U. 2021, poz. 1023, dalej: ustawa nowelizująca.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555, ze zm.), dalej: k.p.k.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz.Urz. L 88/6, 31.03.2017), dalej: dyrektywa 2017/54.

zmianach. Według sprawozdania Komisji z dnia 30 września 2020 r.⁴ siedem państw członkowskich (Francja, Łotwa, Niemcy, Słowacja, Szwecja, Węgry i Włochy) zgłosiło dokonanie transpozycji dyrektywy w terminie, a dwa państwa (Finlandia, Niderlandy) zrobiły to wkrótce po upływie terminu. W dniu 22 listopada 2018 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko 16 państwom członkowskim (w tym przeciwko Polsce) z tytułu braku zawiadomienia o przyjęciu przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2017/54. W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja wezwała Polskę do usunięcia uchybień i zapewnienia prawidłowej transpozycji przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania terroryzmu⁵. W związku z powyższym polski ustawodawca zdecydował o konieczności jednoznacznego uregulowania zasad dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego, co według uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej „może mieć istotne znaczenie w odniesieniu do przestępstw terrorystycznych”⁶. Zmiana ta polegała na skreśleniu z treści art. 156 § 5 k.p.k. części zdania pierwszego, stanowiącej o prawie stron do wglądu w akta sprawy po zakończeniu postępowania przygotowawczego, oraz na wprowadzeniu do przepisu tego artykułu kolejnej jednostki redakcyjnej, tj. § 5b w brzmieniu: „przepis § 5 stosuje się odpowiednio do udostępniania akt zakończonego postępowania przygotowawczego”⁷.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i ocena rozwiązań wprowadzonych na mocy art. 3 ustawy nowelizującej, a także porównanie ich z dotychczas obowiązującymi zasadami na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸. W ramach opracowania przedstawiono zakres wprowadzonych ustawą nowelizującą zmian zasad dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego oraz ich skutki praktyczne. Zasadniczy problem badawczy polega na ustaleniu następujących kwestii: Czy nowo wprowadzone przepisy gwarantują możliwość realizacji prawa do dostępu do informacji publicznej, wynikającego z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

⁴ Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 29 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 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, Bruksela, 30.09.2020, COM(2020) 619 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0619&from=DE> (dostęp: 3.07.2022).

⁵ N. Daško, *Nowelizacja Kodeksu karnego z dnia 20 kwietnia 2021 r. w zakresie przestępstw związanych z terroryzmem. Uwagi na tle implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54, s. 91.

⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, 8.01.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3BAB978255C6B3A2C125865700558711/%24File/867.pdf> (dostęp: 11.07.2022).

⁷ Art. 156 § 5b k.p.k.

⁸ T.j. Dz.U. 2022, poz. 902, dalej: u.d.i.p.

2 kwietnia 1997 r.⁹ Czy nowelizacja przepisu art. 156 k.p.k. przyczyniła się do poprawy standardu udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych z perspektywy ochrony dóbr jednostki? Czy nowelizacja przepisu art. 156 k.p.k. – jako wprowadzona w związku z implementacją dyrektywy 2017/54 – była istotna z punktu widzenia zwalczania terroryzmu? Dla osiągnięcia celu badawczego zastosowana została metoda dogmatycznoprawna na potrzeby analizy treści obecnie obowiązujących regulacji i porównania ich z dotychczasowymi regulacjami.

Zakres przedmiotowy opracowania obejmuje wyłącznie kwestie związane z nowelizacją zasad dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego. Pominięto pozostałe zagadnienia objęte zakresem regulacji art. 156 k.p.k. (w tym zasady dostępu do akt sprawy na etapie postępowania sądowego, dostępu do akt postępowania przygotowawczego w związku z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania, wydawania kopii i odpisów uwierzytelnionych dokumentów) z uwagi na ich obszerność, a także ze względu na fakt, że w pozostałym zakresie art. 156 k.p.k. nie został dotknięty nowelizacją na mocy ustawy nowelizującej. Regulacje dotyczące dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego przed nowelizacją art. 156 k.p.k. – z uwagi na ograniczone ramy opracowania – zostały jedynie zasygnalizowane w stopniu wystarczającym dla porównania zasad tego dostępu na dotychczasowych i obecnie obowiązujących zasadach.

PRAWO DOSTĘPU DO AKT ZAKOŃCZONEGO POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO PRZED NOWELIZACJĄ ART. 156 K.P.K.

Przyjmuje się, że ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi *lex generalis* i znajduje zastosowanie w zakresie nieuregulowanym przepisami innych aktów prawnych, w tym Kodeksu postępowania karnego¹⁰. W związku z brakiem uregulowania na gruncie polskiej procedury karnej kwestii dostępu osób innych niż strony postępowania (a także obrońcy, pełnomocnicy i przedstawiciele ustawowi) dotychczas do akt zakończonych postępowań przygotowawczych ów dostęp był regulowany przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z art. 4 ust. 3 u.d.i.p. wynika, że w przypadku gdy informacja stanowi informację publiczną, a podmiot, do którego skierowano wniosek o jej udzielenie, dysponuje tą informacją, ma obowiązek ją udostępnić (zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku). W razie uznania, że jest to uzasadnione, organ może również wydać na podstawie

⁹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁰ A. Jaskuła, *Uzyskiwanie informacji o postępowaniu przygotowawczym w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 2, s. 88.

art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej wraz z powołaniem się na konkretną przyczynę odmowy wynikającą z art. 5 u.d.i.p.¹¹. W przypadku gdy podmiot nie dysponuje daną informacją publiczną lub objęta wnioskiem informacja nie ma charakteru informacji publicznej, organ ma obowiązek jedynie poinformować o tym pisemnie wnioskodawcę¹². Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera definicji normatywnej informacji publicznej. Przykłady takich informacji wymienione zostały w art. 6 u.d.i.p., choć jest to katalog otwarty i jako informację publiczną traktuje się również inne dane niż wymienione w tym przepisie¹³.

Należy podkreślić, że zakres dostępu do informacji publicznej jest szeroki, zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 u.d.i.p. od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego, a ograniczeniom podlega jedynie uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej i tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.)¹⁴. Decyzje wydawane na podstawie art. 16 u.d.i.p. o odmowie udostępnienia informacji publicznej poddawane są kontroli sądów administracyjnych.

Wobec dotychczasowego braku na gruncie Kodeksu postępowania karnego regulacji w zakresie zasad dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego zastosowanie miała tu ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z ówczesnie obowiązującym orzecnictwem art. 156 k.p.k. nie mógł

¹¹ Zgodnie z art. 5 ust. 1, 2, 2b i 3 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu: w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych; ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy; w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji, w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. Nie można ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.

¹² S. Spurek, *Dostęp do akt postępowania przygotowawczego na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecnictwa sądów administracyjnych*, „Palestra” 2014, nr 7–8, s. 28.

¹³ Orzecnictwo administracyjne definiuje informację publiczną jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Informację publiczną stanowi zatem treść dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.

¹⁴ A. Jaskuła, *op. cit.*, s. 84.

w tym kontekście być stosowany rozszerzająco¹⁵. Przepis art. 156 § 5 k.p.k. wyraźnie wskazywał bowiem, że uregulowany tym przepisem tryb dostępu do akt dotyczył jedynie spraw w toku postępowania przygotowawczego i nie odnosił się on do spraw zakończonych.

W dotychczasowym stanie prawnym kontrowersje budziła kwestia udostępniania akt (w tym również zakończonego postępowania przygotowawczego) w całości. Według jednej linii orzeczniczej sądów administracyjnych – opowiadającej się za możliwością udostępnienia akt jako informacji publicznej w całości – akta takie stanowiły informację o działalności organów publicznych, jakim bez wątplenia jest prokuratura, a więc spełniały zarówno warunki przedmiotowe, jak i warunki podmiotowe ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁶. Wobec powyższego na mocy art. 4 ust. 3 u.d.i.p. prokuratura była zobowiązana do udostępnienia informacji będących w jej posiadaniu, choć oczywiście nie oznaczało to, że realizacja tego obowiązku informacyjnego miała następować bez uwzględnienia ograniczeń wynikających z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. oraz z przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹⁷. Odmienna linia orzecznicza sądów administracyjnych wskazywała z kolei, że akta postępowania przygotowawczego – jako zbiór różnego rodzaju informacji – nie są jako całość informacją publiczną i nie powinny być w ten sposób udostępniane, zatem wniosek o udzielenie informacji publicznej złożony w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej musiał wskazywać, o jaką konkretnie informację chodzi i co ma być jej przedmiotem¹⁸. Powyższe wątpliwości zostały ostatecznie rozstrzygnięte uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r.¹⁹, w której wskazano, że żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, lecz żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Zgodnie z tą uchwałą tak sformułowany wniosek nie wskazuje na informacje publiczne, których udostępnienia domaga się wnioskodawca, a więc nie zawiera jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być załatwiony na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy jednak podkreślić, że wyłączenie możliwości traktowania całych akt postępowania przygoto-

¹⁵ *Ibidem*, s. 88. Zob. także: wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., II SA 3572/02, LEX nr 144641.

¹⁶ S. Spurek, *op. cit.*, s. 29.

¹⁷ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1781. Zob. A. Jaskuła, *op. cit.*, s. 93; S. Spurek, *op. cit.*, s. 29; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2008 r., II SA/Wa 111/08, LEX nr 499827; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., I OSK 440/10, LEX nr 952041; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1113/04, LEX nr 171180.

¹⁸ S. Spurek, *op. cit.*, s. 30. Zob. także: wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 2937/12, LEX nr 1557279; wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 2889/12, LEX nr 1339627; wyrok NSA z dnia 28 października 2009 r., I OSK 714/09, LEX nr 573290.

¹⁹ Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 37.

wawczego jako informacji publicznej nie ograniczało prawa do uzyskania przez zainteresowanego poszczególnych informacji znajdujących się w tych aktach²⁰. W przypadku dostępu do informacji publicznej będącej częścią składową akt postępowania przygotowawczego prawo do informacji publicznej było realizowane przez udzielenie dostępu do poszczególnych dokumentów urzędowych bądź innych dokumentów, bez potrzeby udostępniania całych akt postępowania²¹. Skonkretyzowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej miało umożliwiać prawidłowe wyszukanie wnioskowanej informacji publicznej, a także dokonanie oceny dopuszczalności udostępnienia tej informacji z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²², innych tajemnic ustawowo chronionych, tajemnicy przedsiębiorstwa bądź prywatności osób fizycznych czy ochrony prywatności w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne²³.

NOWELIZACJA ART. 156 K.P.K. W ZAKRESIE DOSTĘPU DO AKT ZAKOŃCZONEGO POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO I JEJ SKUTKI PRAKTYCZNE

Wprowadzona ustawą nowelizującą zmiana treści art. 156 k.p.k. polega na skreśleniu z treści art. 156 § 5 k.p.k. części zdania pierwszego, stanowiącej o prawie stron do wglądu w akta sprawy po zakończeniu postępowania przygotowawczego, oraz na wprowadzeniu do przepisu tego artykułu kolejnej jednostki redakcyjnej, tj. § 5b w brzmieniu: „przepis § 5 stosuje się odpowiednio do udostępniania akt zakońzonego postępowania przygotowawczego”²⁴.

Zmiany te wzbudziły w polskim środowisku prawniczym liczne kontrowersje²⁵. Przede wszystkim wskazuje się na wyłączenie, w związku z nowelizacją,

²⁰ E. Kulesza, *Dostęp do informacji publicznej – żądanie udostępnienia akt postępowania przygotowawczego przez prokuratora. Glosa do uchwały NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, LEX/el.*

²¹ *Ibidem.*

²² T.j. Dz.U. 2019, poz. 742.

²³ E. Kulesza, *op. cit.*

²⁴ Art. 156 § 5b k.p.k.

²⁵ Zob. Komisja Legislacyjna NRA, *Opinia do projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk numer 867 oraz autopoprawki, druk numer 867 A, 8.02.2021, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=18A85C3B50B06BB5C125867D004636A8> (dostęp: 8.07.2022); P. Rojek-Socha, *Akta spraw pod specjalną ochroną – dziennikarz raczej do nich nie zajrzy*, 15.01.2021, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dostep-do-akt-w-postepowaniu-przygotowawczym-pis-szykuje,505809.html> (dostęp: 8.07.2022); S. Szyma, *Zmiany w procedurze karnej – jak uzyskać dostęp do akt?*, <https://wprawie.com/2021/07/16/zmiany-w-procedurze-karnej-jak-uzyskac-dostep-do-akt/> (dostęp: 8.07.2022); Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych**

możliwości stosowania do udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jak już wskazano, przepisy tej ustawy mają charakter *lex generalis* i mogą być stosowane wyłącznie w zakresie nieuregulowanym przepisami innych aktów prawnych. Po wejściu w życie ustawy nowelizującej – na podstawie nowo wprowadzonego art. 156 § 5b k.p.k. – dostęp do akt zakończonego postępowania przygotowawczego odbywa się zatem na zasadach określonych w art. 156 § 5 k.p.k., który to przepis stosuje się odpowiednio, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości udostępniania takich akt na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 156 § 5 k.p.k. odmowa udostępnienia akt postępowania przygotowawczego może być uzasadniona potrzebą zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa. Należy podkreślić, że bodaj najważniejszym obszarem problemowym omawianej zmiany jest fakt, że jej istotą jest stosowanie tego przepisu odpowiednio do udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych. Treść tego sformułowania jest niedookreślona – udostępnienie akt zakończonego postępowania przygotowawczego ma odbywać się bowiem nie na takich samych zasadach, jak akt postępowania w toku, a na zasadach podobnych, lecz właściwie konkretnie niesprecyzowanych²⁶. Odmowę udostępnienia akt zakończonych postępowań przygotowawczych mogą zatem stanowić również inne przyczyny niż potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa²⁷. Wobec powyższego należy stwierdzić, że przesłanki odmowy udostępnienia akt zakończonego postępowania przygotowawczego na gruncie Kodeksu postępowania karnego mają zakres znacznie szerszy niż w przypadku ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdzie zasadą jest udzielanie dostępu do informacji publicznej (art. 5 u.d.i.p.), a podstawy odmowy jej udzielenia są wskazane wprost²⁸.

Jak wskazała T. Gardocka w opinii do projektu ustawy nowelizującej, z uzasadnienia tego projektu wynika, że ważną przyczyną omawianej zmiany jest danie organom ścigania możliwości swobodnego odmawiania dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego w związku z możliwością istnienia

innych ustaw (Druk Sejmowy nr 867), 2.02.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7F20ADA-C692A9790C1258685003A3CBB/%24File/867-010.pdf> (dostęp: 11.07.2022).

²⁶ T. Gardocka, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw. Druk nr 867*, 19.01.2021, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SZP6F-DgJ2YJ:https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk9.nsf/0/9EE69771DFA9437EC-1258661004436D3/%2524File/i88-21A.rtf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp: 7.07.2022).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ A. Bodnar, *Pismo do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu*, 11.05.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/novelizacja-kodeks-karny-dyrektywa-antyterrorystyczna-rp-senat> (dostęp: 8.07.2022).

rozbieżności między formalną decyzją o zakończeniu postępowania przygotowawczego a uznaniem, że sprawa nie jest zakończona w sensie merytorycznym²⁹. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu, „projektowane rozwiązanie ma na celu jednoznaczne ukształtowanie podstawy do udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych, zapewniającej możliwość szerokiego udostępniania materiałów określonej sprawy w przypadkach takie udostępnienie uzasadniających, z drugiej zaś strony gwarantującej ochronę materiałów w sprawach, które pomimo formalnie zapadłej decyzji o zakończeniu postępowania przygotowawczego nie są sprawami zakończonymi w sensie merytorycznym (np. sprawy zakończone umorzeniem z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa albo braku wymaganego zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie) i mogą zostać podjęte w razie ujawnienia nowych faktów, dowodów lub zaistnienia określonych zdarzeń prawnych”³⁰.

Jak słusznie wskazuje T. Gardocka, rozstrzygnięcia i działania organów pozostawiające daną osobę w stanie ciągłego podejrzenia stanowią naruszenie zasady praworządności³¹. Na marginesie należy wskazać, że powyższy argument projektodawców mógłby ewentualnie zostać uznany za zasadny co najwyżej w odniesieniu do pewnej grupy spraw, a mianowicie umorzonych z uwagi na niewykrycie sprawcy, w których to sprawach jednocześnie potencjalnie istnieje możliwość podjęcia umorzonego postępowania. Tymczasem proponowane rozwiązania mają znaleźć zastosowanie nie tylko do akt postępowań, w których przyczyną umorzenia było niewykrycie sprawcy, lecz także do innych³². Wobec tego należy dojść do wniosku, że zakres wprowadzonych zmian znacznie przekracza merytoryczne potrzeby wskazane w uzasadnieniu³³.

Istotną kwestią w świetle omawianej nowelizacji jest również jej skutek w postaci braku możliwości zaskarżania zarządzeń o odmowie dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego, niezależnie od tego, kto o ten dostęp wnosi – zarówno gdy jest to strona, jak i wtedy, gdy jest to inny podmiot (np. organizacja pozarządowa)³⁴. Należy podkreślić, że ustawa nowelizująca nie doprowadziła do zmiany art. 159 k.p.k., który stanowi, że stronom przysługuje zażalenie na odmowę udostępnienia akt wyłącznie w postępowaniu przygotowawczym, ale

²⁹ T. Gardocka, *op. cit.*

³⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy...

³¹ T. Gardocka, *op. cit.*

³² Zespół ds. Prawa Karnego Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 867) z uwzględnieniem autopoprawki do tego projektu (druk sejmowy nr 867-A)*, https://www.iustitia.pl/images/pliki/Opinia_Zespo%C5%82u_ds._PK_KK_i_KPK_druk_nr_867.pdf (dostęp: 9.07.2022).

³³ *Ibidem.*

³⁴ A. Bodnar, *op. cit.*

nie po jego zakończeniu, a podmioty inne niż strony w ogóle nie są uprawnione do wniesienia zażalenia na podstawie tego przepisu. Brak możliwości zaskarżenia zarządzenia o odmowie dostępu do akt stanowi o obniżeniu standardów postępowania w sprawie dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego w porównaniu z zasadami wynikającymi z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w przypadku decyzji odmownej na wniosek o udzielenie dostępu do informacji publicznej przewidują bowiem możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego³⁵.

Tak skonstruowane rozwiązania ograniczają – właściwie na zasadzie uznaniowej – dostęp do akt zakończonego postępowania przygotowawczego i skutkują naruszeniem prawa do informacji publicznej określonego w art. 61 Konstytucji RP³⁶. Prawo do informacji publicznej jest prawem politycznym, które warunkuje realizację w praktyce zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy oraz pozostaje koniecznym elementem demokracji, gdyż umożliwia obywatelom kontrolowanie rządzących i wywieranie wpływu na politykę państwa³⁷. Nazbyt ogólne i niepodlegające kontroli zażaleniowej zasady udzielania dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego, z jakimi mamy do czynienia w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości na skutek omawianej nowelizacji, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, zdają się naruszać konstytucyjne prawo obywateli do pozyskiwania takich informacji, co w konsekwencji prowadzi do istotnego zmniejszenia wpływu obywateli na działania organów władzy publicznej, w tym organów ścigania.

Na istotną w kontekście wprowadzonej zmiany wątpliwość wskazało również Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA w opinii dotyczącej projektu ustawy nowelizującej, a mianowicie na kwestię możliwości skutecznej ochrony dóbr prawnych jednostek (przede wszystkim prywatności osób fizycznych) na gruncie nowo wprowadzonych zasad udostępniania akt zakończonego postępowania przygotowawczego. Należy podkreślić, że o ile art. 5 ust. 2 u.d.i.p. stanowi wprost, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, o tyle przepis art. 156 § 5 k.p.k. nie przewiduje takiego ograniczenia, wskazuje bowiem jedynie na dwie ogólne przesłanki odmowy udostępnienia akt: zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania oraz ochronę ważnego interesu państwa³⁸. Jak podnoszą przedstawiciele Stowarzyszenia

³⁵ B. Mandylis, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 383)*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5853/plik/383o.pdf> (dostęp: 8.07.2022).

³⁶ A. Bodnar, *op. cit.*; B. Mandylis, *op. cit.*

³⁷ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 61, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

³⁸ Zespół ds. Prawa Karnego Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA, *op. cit.*

Sędziów Polskich IUSTITIA, wynikające z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej przekonanie o możliwości wzmocnienia ochrony dóbr jednostek poprzez wprowadzenie omawianych zmian może zostać uznane za uzasadnione jedynie przy przyjęciu, że na gruncie nowych przepisów zasadą będzie odmowa udostępnienia akt zakończonego postępowania przygotowawczego³⁹. Co istotne, poza prywatnością osoby fizycznej również pozostałe przesłanki ograniczenia dostępu do informacji publicznej wynikające z art. 5 u.d.i.p. pozostają w obecnym stanie prawnym poza zakresem regulacji przepisu art. 156 k.p.k., a co za tym idzie ich uwzględnianie przy wydawaniu zgody na udzielenie dostępu do akt nie jest obligatoryjne. To samo dotyczy problematyki zakresu udostępniania akt zakończonego postępowania przygotowawczego. Na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej kwestia tego, czy akta (w tym również zakończonego postępowania przygotowawczego) mają być udostępniane w całości czy jedynie w części zawierającej konkretną informację publiczną, była przez wiele lat przedmiotem kontrowersji, aż do wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały przesądzającej, że prawo do informacji publicznej ma być realizowane poprzez udzielenie dostępu do poszczególnych dokumentów, bez udostępniania całych akt postępowania. Obecnie, po nowelizacji przepisu art. 156 k.p.k., kwestia ta – w stosunku do akt zakończonego postępowania przygotowawczego – wydaje się ponownie budzić wątpliwości. Zakres udostępniania akt zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest bowiem przedmiotem bezpośredniej regulacji art. 156 k.p.k. ani zainteresowania orzecznictwa.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że nowelizacja przepisu art. 156 k.p.k. przyczyniła się do pogorszenia standardu udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych w porównaniu z zasadami wynikającymi z ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie tylko z perspektywy realizacji prawa do informacji publicznej, lecz także z perspektywy ochrony dóbr jednostek (np. prywatności osób fizycznych). Stąd, *de lege ferenda*, należałoby przede wszystkim dążyć do uczynienia zadość standardowi rzetelnej legislacji poprzez sformułowanie konkretnych, wyrażonych wprost w ustawie przesłanek, od których zależałoby udostępnienie lub odmowa udostępnienia akt zakończonego postępowania przygotowawczego (z uwzględnieniem przesłanki dotyczącej ochrony prywatności osób fizycznych), jak również określenie zasad dotyczących zakresu udostępniania akt – nie w całości, lecz w części zawierającej określoną informację publiczną – zgodnie z nadanym przez orzecznictwo administracyjne kierunkiem stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dla poprawy standardu udostępniania akt zakończonego postępowania przygotowawczego na gruncie przepisów Kodeksu postępowania karnego konieczne jest

³⁹ *Ibidem*.

też zapewnienie kontroli zażaleniowej zarządzeń o odmowie udzielenia dostępu do akt zakończonych postępowania przygotowawczego⁴⁰.

Ponadto należy wskazać na brak merytorycznego związku pomiędzy wprowadzonymi zmianami w treści art. 156 k.p.k. a problematyką zwalczania terroryzmu. Podkreślenia wymaga, że nowelizacja tego przepisu została wprowadzona w związku z potrzebą implementacji dyrektywy 2017/54. Sam ustawodawca jednak w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej ograniczył się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że nowelizacja art. 156 k.p.k. „może mieć istotne znaczenie w odniesieniu do przestępstw terrorystycznych”⁴¹, bez wskazania konkretnego wpływu zmian na możliwość poprawy skuteczności walki z przestępstwami o charakterze terrorystycznym. Co ważne, zasady dostępu do akt zakończonych postępowań przygotowawczych wynikające z przepisów polskiej procedury karnej nie ograniczają się jedynie do akt postępowań w sprawach przestępstw o charakterze terrorystycznym i są stosowane do wszystkich zakończonych postępowań przygotowawczych. Wydaje się zatem, że część zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą, w tym te dotyczące zasad udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych, była podyktowana interesem politycznym ustawodawcy, a nie koniecznością zwalczania terroryzmu⁴².

PODSUMOWANIE

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie zmian wprowadzonych do treści art. 156 k.p.k. ustawą nowelizującą oraz ocena ich praktycznych konsekwencji na gruncie dostępu do akt zakończonych postępowań przygotowawczych. Mając na uwadze wnioski płynące z przeprowadzonej analizy, należy uznać, że zmiany wprowadzone w zakresie dostępu do takich akt nie mają szansy poprawienia standardu dostępu do akt zakończonych postępowania przygotowawczego w porównaniu z zasadami obowiązującymi w tym zakresie przed nowelizacją przepisu tego artykułu. Choć zasady dostępu do akt zakończonych postępowań przygotowawczych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie były pozbawione wad⁴³, to na skutek porównania tych uregulowań z uregulowaniami nowo wprowadzonymi należy jednak dojść do wniosku, że były one wystarczające dla zapewnienia przejrzystości życia publicznego i umożliwienia obywatelskiej kontroli działalności organów władzy publicznej i organów ścigania, przy jednoczesnym skutecznym zabezpieczeniu praw jednostek, przepisy ustawy

⁴⁰ A. Bodnar (*op. cit.*) trafnie wskazuje również na konieczność ustanowienia ochrony praw pokrzywdzonego poprzez przyznanie mu uprawnienia do zaskarżenia zgody na dostęp do akt zakończonych postępowania przygotowawczego.

⁴¹ Uzasadnienie do projektu ustawy...

⁴² Szerzej: N. Daško, *op. cit.*, s. 103.

⁴³ Szerzej: A. Jaskuła, *op. cit.*, s. 109–110.

o dostępie do informacji publicznej zapewniały bowiem możliwie szeroki dostęp do informacji publicznej znajdującej się w aktach zakończonych postępowaniach przygotowawczych, przy jednoczesnym poszanowaniu ograniczeń wynikających z potrzeby ochrony np. prywatności osoby fizycznej (zwłaszcza po nadaniu przez orzecznictwo administracyjne odpowiedniego kierunku stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie udostępniania akt postępowania nie w całości, lecz jedynie w części zawierającej informację publiczną).

Niedookreślone zasady udzielania dostępu do akt zakończonych postępowaniach przygotowawczych wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego przy jednoczesnym braku kontroli zażaleniowej odmowy udzielenia tego dostępu prowadzą do naruszenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej. Szeroki zakres luzu decyzyjnego wynikający z treści art. 156 § 5b k.p.k. wydaje się prowadzić do dowolności w działaniach prokuratury w zakresie wydawania zarządzeń o udostępnianiu akt zakończonego postępowania przygotowawczego. Jednocześnie brak na gruncie przepisów Kodeksu postępowania karnego podstaw do odmowy udostępnienia akt zakończonego postępowania przygotowawczego ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych prowadzi do obniżenia standardu udostępniania akt zakończonych postępowaniach przygotowawczych z perspektywy ochrony dóbr jednostki. Brak merytorycznego związku opisywanych zmian z problematyką terroryzmu – mimo wprowadzenia ich w związku z implementacją dyrektywy 2017/54 – nie pozwala również na uznanie, że ich obowiązywanie jest uzasadnione potrzebą zwalczania przestępstw o takim charakterze.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Daško N., *Nowelizacja Kodeksu karnego z dnia 20 kwietnia 2021 r. w zakresie przestępstw związanych z terroryzmem. Uwagi na tle implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54, DOI: <https://doi.org/10.31648/sp.7131>.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Jaskuła A., *Uzyskiwanie informacji o postępowaniu przygotowawczym w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 2.
- Kulesza E., *Dostęp do informacji publicznej – żądanie udostępnienia akt postępowania przygotowawczego przez prokuratora. Glosa do uchwały NSA z dnia 9 grudnia 2013 r.*, I OPS 7/13, LEX/el.
- Spurek S., *Dostęp do akt postępowania przygotowawczego na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Palestra” 2014, nr 7–8.

NETOGRAFIA

- Bodnar A., *Pismo do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu*, 11.05.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/novelizacja-kodeks-karny-dyrektywa-antyterrorystyczna-rpo-senat> (dostęp: 8.07.2022).

- Gardocka T., *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw*. Druk nr 867, 19.01.2021, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SZP6F-DgJ2YJ:https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk9.nsf/0/9EE69771DFA9437EC-1258661004436D3/%2524File/i88-21A.rtf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp: 7.07.2022).
- Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 29 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 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, Bruksela, 30.09.2020, COM(2020) 619 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0619&from=DE> (dostęp: 3.07.2022).
- Komisja Legislacyjna NRA, *Opinia do projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk numer 867 oraz autopoprawki, druk numer 867 A*, 8.02.2021, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=18A85C3B50B06BB5C-125867D004636A8> (dostęp: 8.07.2022).
- Mandyliś B., *Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 383)*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5853/plik/383o.pdf> (dostęp: 8.07.2022).
- Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 867)*, 2.02.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7F20ADAC692A9790C1258685003A3CB-B/%24File/867-010.pdf> (dostęp: 11.07.2022).
- Rojek-Socha P., *Akta spraw pod specjalną ochroną – dziennikarz raczej do nich nie zajrzy*, 15.01.2021, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dostep-do-akt-w-postepowaniu-przygotowawczym-pis-szykuje,505809.html> (dostęp: 8.07.2022).
- Szyma S., *Zmiany w procedurze karnej – jak uzyskać dostęp do akt?*, <https://wprawie.com/2021/07/16/zmiany-w-procedurze-karnej-jak-uzyskac-dostep-do-akt/> (dostęp: 8.07.2022).
- Uzasadnienie do projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, 8.01.2021, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3BAB978255C6B3A-2C125865700558711/%24File/867.pdf> (dostęp: 11.07.2022).
- Zespół ds. Prawa Karnego Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 867) z uwzględnieniem autopoprawki do tego projektu (druk sejmowy nr 867-A)*, https://www.iustitia.pl/images/pliki/Opinia_Zespo%C5%82u_ds_PK_KK_i_KPK_druk_nr_867.pdf (dostęp: 9.07.2022).

AKTY PRAWNE

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz.Urz. L 88/6, 31.03.2017).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022, poz. 902).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 742).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1781).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1023).

ORZECZNICTWO

- Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 37.
- Wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.

- Wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., II SA 3572/02, LEX nr 144641.
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1113/04, LEX nr 171180.
Wyrok NSA z dnia 28 października 2009 r., I OSK 714/09, LEX nr 573290.
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., I OSK 440/10, LEX nr 952041.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 2889/12, LEX nr 1339627.
Wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 2937/12, LEX nr 1557279.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2008 r., II SA/Wa 111/08, LEX nr 499827.

ABSTRACT

Pursuant to Article 3 of the Act of 20 April 2021 amending the Act – Penal Code and certain other acts, the provision of Article 156 of the Criminal Procedure Code, which regulates the scope of access to criminal case files, both at the judicial and pre-trial stages, was amended. This amendment was introduced because of the need to implement Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism. In connection with the amendment, the possibility of applying the provisions of the Act on Access to Public Information to access the files of completed pre-trial proceedings was excluded. The study presents the scope of amendments to the rules of access to the files of completed pre-trial proceedings and their practical consequences, especially in the context of the right to public information, the standard of protection of individual rights and the possibility of improving the effectiveness of the fight against terrorist crimes.

Keywords: Criminal Procedure Code; pre-trial proceedings; right to public information

ABSTRAKT

Na mocy art. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw zmieniony został przepis art. 156 Kodeksu postępowania karnego regulujący zakres dostępu do akt spraw karnych, zarówno na etapie postępowania sądowego, jak i na etapie postępowania przygotowawczego. Zmiana ta została wprowadzona w związku z potrzebą implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. W związku z nowelizacją wyłączona została możliwość stosowania do udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W opracowaniu przedstawiono zakres zmian zasad dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego oraz ich skutki praktyczne, zwłaszcza w kontekście prawa do informacji publicznej, standardu ochrony praw jednostki oraz możliwości poprawy skuteczności walki z przestępstwami o charakterze terrorystycznym.

Słowa kluczowe: Kodeks postępowania karnego; postępowanie przygotowawcze; prawo do informacji publicznej