

PROKURATURA I PRAWO



12 Prokuratura Krajowa
GRUDZIEŃ 2025 wydanie online

PROKURATURA I PRAWO



NUMER 12

PROKURATURA KRAJOWA
grudzień 2025

RADA PROGRAMOWA

Przewodniczący: Dariusz KORNELUK

Członkowie: Janina BŁACHUT, Katarzyna DUDKA, Lech GARDOCKI, Elżbieta HRYNIEWICZ-LACH, Wojciech JASIŃSKI, Krisztina KARSAI, Piotr KŁADOCZNY, Grzegorz KUCA, Daniele NEGRI, Celina NOWAK, Christoph-Eric MECKE, Hanna PALUSZKIEWICZ, Marek SAFJAN, Dobrosława SZUMIŁO-KULCZYCKA, Tadeusz TOMASZEWSKI, Włodzimierz WRÓBEL, Mirosław WYRZYKOWSKI, Jarosław ZAGRODNIK

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Przewodnicząca: Małgorzata SZEROCZYŃSKA

Członkowie: Jerzy DUŻY, Anna JASKUŁA, Krzysztof KARSZNICKI, Bogusław MICHAŁSKI, Michał MISTYGACZ, Alfred STASZAK

REDAKCJA

Redaktor Naczelny: Małgorzata SZEROCZYŃSKA

Zastępcy Redaktora Naczelnego: Krzysztof KARSZNICKI, Anna JASKUŁA

Sekretarz Redakcji: Marta CIEŚLIK

Redakcja merytoryczna: Katarzyna KOŁODZIEJ

Redakcja i korekta językowa: wizjonerzytekstu.pl Halina SADULAK

Okładka: Grzegorz KUCA

Skład i druk:

Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia Sandomierz sp. z o.o.
27-600 Sandomierz, ul. Żeromskiego 6A
tel. 15 649 97 00
e-mail: marketing@wds.com.pl, www.wds.pl

WYDAWCA:

PROKURATURA KRAJOWA
02-676 Warszawa, ul. Postępu 3
Tel. 22 12 51 666
e-mail: redakcja.pk@prokuratura.gov.pl

nakład 200 egz.

ISSN 1233-2577
Wersja online: ISSN 2957-1065

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa

Spis treści

Table of contents

Wykaz skrótów	5
---------------------	---

Artykuły/Articles

Paweł Drembkowski

Granice prawne stosowania sztucznej inteligencji i Big Data przez prokuraturę – analiza prawna, etyczna i technologiczna ..	10
--	-----------

<i>Legal Boundaries of Using Artificial Intelligence and Big Data by the Prosecution Service: A Legal, Ethical and Technological Analysis</i>	<i>34</i>
---	-----------

Olaf Włodkowski

O potrzebie modyfikacji warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe	36
--	-----------

<i>The Need of Modifying the Conditional Discontinuance of Criminal Proceedings for a Fiscal Offences</i>	<i>64</i>
---	-----------

Krzysztof Kmąk

Czy art. 244 k.k. penalizuje niestosowanie się do wolnościowych środków zapobiegawczych?	65
---	-----------

<i>Does Article 244 of the Polish Criminal Code Criminalize Non-Compliance with Non-Custodial Preventive Measures?</i>	<i>78</i>
--	-----------

Cezary Golik

Klauzula wykonalności wydana przeciwko prokuraturze rejonowej – dwa problemy prawne w jednej sprawie	79
---	-----------

<i>The Enforceability Clause Issued against the District Prosecutor's Office – Two Legal Problems in One Case</i>	<i>98</i>
---	-----------

Mariusz Kucharczyk

Egzaminy sędziowski i prokuratorski – zagadnienia wybrane... 99

Judge's and Prosecutor's Exams – Selected Issues 133

Daria Danecka

Wojciech Radecki

**Instrumenty penalne w niemieckich, czeskich, słowackich
i polskich przepisach o inwazyjnych gatunkach obcych**

Część II 135

*Penal instruments in German, Czech, Slovak and Polish
regulations on invasive alien species*

Part II 160

Materiały szkoleniowe/Training materials

Kacper Lewandowski

Dostęp do akt w toku postępowania przygotowawczego

– wybrane problemy i postulaty *de lege ferenda*..... 162

Selected Doubts Concerning the Access to Pre-Trial Files 183

Informacje dla Auterek i Autorów 185

WYKAZ SKRÓTÓW

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa

EKPCz	Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11. 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.)
k.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 383)
k.k.s.	ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 633)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
k.p.c.	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.)
k.p.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 46 ze zm.)
KPP	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 7.06.2016 r., C 202/390)
k.r.o.	ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809 ze zm.)
k.w.	ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 734)
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38 poz. 167)

PrPras	ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914)
pr. o prok.	ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.)
pr.u.s.p.	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 526 ze zm.)
reg.prok.	rozporządzenie MS z 7.04.2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 753)
RODO	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w ochrony sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
u.p.a.	ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o advokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1564)
u.r.p.	ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 499)
u.s.p.	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 334 ze zm.)

2. Organy i instytucje

CEPEJ	Council of Europe European Commission for the Efficiency of Justice, Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy
ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	Europejski System Handlu Emisjami
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
KSSiP	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
PE	Parlament Europejski

TK	Trybunał Konstytucyjny
MS	Minister Sprawiedliwości
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PAN	Państwowa Akademia Nauk
PC-CP	Council for Penological Co-operation, Council of Europe
PO	Prokuratura Okręgowa
PR	Prokuratura Rejonowa
PG	Prokurator Generalny
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SR	Sąd Rejonowy
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UMCS	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
UW	Uniwersytet Warszawski
WSA	Wojewódzki Sąd Apelacyjny

3. Publikatory i czasopisma

CzPKiNP	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
Dz.Urz.	Dziennik Urzędowy
Dz.U.	Dziennik Ustaw
MP	Monitor Prawniczy
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna

OSNwSK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
ProPublica	Investigative Journalism in the Public Interest
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
RPEiS	Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny
WPP	Wojskowy Przegląd Prawniczy

4. Inne skróty

ang.	angielski
art.	artykuł
cz.	część
dot.	dotyczy
dr	doktor
dr.	doktora
etc.	et cetera (i tak dalej)
ibidem	dzieło cytowane na tej samej stronie (tamże)
im.	imienia
in fine	na końcu
insp.	inspektor
itd.	i tak dalej
itp.	i tym podobne
lit.	litera
j.w.	jak wyżej
m.in.	między innymi
nast.	następny/a/e
nb.	numer brzegowy
niepubl.	niepublikowane

NIP	Numer Identyfikacji Podatkowej
np.	na przykład
nr	numer
ok.	około
pkt	punkt
ppkt	podpunkt
post.	postanowienie
poz.	pozycja
prof.	profesor
r.	rok
red.	redakcja
REGON	Rejestr Gospodarki Narodowej
rozdz.	rozdział
s.	strona/y
sygn.	sygnatura
t.	tom
tekst jedn.	tekst jednolity
tj.	to jest
tw.	tak zwany/a/e
tys.	tysiąc/e
uchw.	uchwała
ust.	ustęp
uw.	uwaga/i
wyr.	wyrok
w zb.	w zbiegu
w zw.	w związku
Zb.Orz.	zbiór orzeczeń
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami
zł	złoty
zob.	zobacz

ARTYKUŁY

Paweł Drembkowski¹

Granice prawne stosowania sztucznej inteligencji i Big Data przez prokuraturę – analiza prawna, etyczna i technologiczna

Streszczenie: Artykuł analizuje granice dopuszczalności wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji (AI) i narzędzi Big Data w działalności prokuratury w Polsce. Autor, w podejściu dogmatycznoprawnym, omawia standardy konstytucyjne i konwencyjne (prawo do prywatności, rzetelny proces, równość broni), a także ramy unijne – w szczególności AI Act, RODO i dyrektywę policyjną. Wskazuje na szczególne ryzyka: brak przejrzystości, algorytmiczną stronniczość, utrudniony audyt i kontrolę sądową oraz groźbę automatyzacji decyzji procesowych. Przedstawia propozycje *de lege ferenda*: wyraźną podstawę ustawową dla zastosowań AI w postępowaniu karnym, obowiązek DPIA, operacjonalizację przejrzystości i wyjaśnialności, rejestr systemów używanych przez organy ścigania, standardy dokumentowania i audytu algorytmicznego oraz niezależny nadzór. Konkluzja akcentuje konieczność łączenia perspektywy prawnej, etycznej i technologicznej, przy zachowaniu decyzyjnej odpowiedzialności człowieka.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, Big Data, prokuratura, postępowanie karne, AI Act, przejrzystość i wyjaśnialność, DPIA

¹ Doktor nauk prawnych, Centralny Instytut Analiz Polityczno-Prawnych, ORCID: 0000-0002-1559-4812.

1. Wprowadzenie

Szybki rozwój technologii sztucznej inteligencji (AI) oraz analizy danych masowych (Big Data) coraz wyraźniej wpływa na funkcjonowanie instytucji publicznych, w tym również organów ochrony prawnej. W szczególności coraz częściej rozważa się możliwość zastosowania algorytmicznych narzędzi wspomagających podejmowanie decyzji przez prokuraturę – zarówno w zakresie analizy materiału dowodowego, typowania sprawców, jak i przewidywania ryzyka określonych zachowań procesowych. Zastosowania te, choć nadal w fazie rozwoju, stwarzają potencjał zwiększenia efektywności działania prokuratury, ale jednocześnie rodzą istotne pytania prawne i etyczne. Dotyczą one przede wszystkim zgodności takich działań z zasadą legalizmu, standardami ochrony praw jednostki, przejrzystością procesów decyzyjnych oraz odpowiedzialnością za decyzje podejmowane z udziałem systemów informatycznych².

Celem niniejszego artykułu jest analiza granic prawnych wykorzystywania sztucznej inteligencji i narzędzi Big Data w działalności prokuratury – ze szczególnym uwzględnieniem polskiego porządku prawnego oraz obowiązujących standardów konstytucyjnych i konwencyjnych. Przedmiotem rozważań jest odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie dopuszczalne jest stosowanie przez prokuratorów narzędzi predykcyjnych i analitycznych opartych na algorytmach³, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby było to zgodne z zasadami państwa prawa, oraz jakie ryzyka wiążą się z niewłaściwym wdrożeniem takich rozwiązań⁴.

² Zob. wyr. ETPCz z 17.10.2019 r., López Ribalda i in. przeciwko Hiszpanii, skargi nr 1874/13 i 8567/13, §§ 131–134. ETPCz podkreślił w tym orzeczeniu, że co do zasady brak uprzedniej informacji (transparentności) o monitoringu może być usprawiedliwiony tylko „przeważającą” potrzebą ochrony istotnych interesów publicznych lub prywatnych; ocena proporcjonalności obejmuje m.in. zakres, czas trwania, dostęp do nagrań i cel zastosowanych środków.

³ Zob. wyr. NSA z 5.05.2023 r., I OSK 1250/20, Legalis nr 2476822.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (Dz.Urz. UE L z 12.07.2024 r.), dalej: AI Act, w szczególności art. 5 (praktyki zakazane), art. 6 (klasyfikacja systemów wysokiego ryzyka) oraz art. 9-15, w tym art. 13 (przejrzystość) i art. 14 (nadzór człowieka).

Hipoteza badawcza zakłada, że aktualny stan prawny – zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym – nie zapewnia wystarczających mechanizmów gwarantujących ochronę praw procesowych i prywatności jednostki wobec zastosowań sztucznej inteligencji w działalności prokuratury. Wymaga to uzupełnienia regulacji o instrumenty nadzoru, przejrzystości oraz jednoznaczne podstawy prawne umożliwiające stosowanie takich narzędzi⁵ wyłącznie w ściśle określonych granicach.

Niniejszy artykuł stanowi studium o charakterze dogmatyczno-prawnym, którego głównym celem jest analiza i ocena obowiązujących norm prawnych regulujących stosowanie narzędzi opartych na sztucznej inteligencji i Big Data przez prokuraturę. Analiza koncentruje się na prawie polskim, a także na standardach prawa międzynarodowego i unijnego, w tym zwłaszcza na EKPCz oraz aktach prawnych UE. Przegląd źródeł miał charakter celowy (nieprzeglądowy), co oznacza, że dobór materiałów źródłowych oparto na specyficznych kryteriach istotnych dla postawionej tezy badawczej. Podstawę analizy stanowiła przede wszystkim dogmatyka prawa karnego procesowego, w tym normatywne akty prawne (ustawy, rozporządzenia), oraz polska i europejska judykatura. W zakresie prawa europejskiego wzięto pod uwagę kluczowe akty regulacyjne, takie jak RODO, dyrektywa policyjna⁶ oraz AI Act. W obszarze orzecznictwa analiza skupiła się na wyrokach ETPCz i TSUE, które w sposób bezpośredni lub pośredni odnoszą się do kwestii prywatności, prawa do obrony i sprawiedliwego procesu w kontekście nowych technologii. Dodatkowo, w celu pogłębienia analizy i umiejscowienia problemu w szerszym kontekście społecznym i etycznym, wykorzystano literaturę z zakresu prawa nowych techno-

⁵ Council of Europe, Council for Penological Co-operation (PC-CP), *Ethical, Strategic and Operational Guidance on the Use of Artificial Intelligence in Prison and Probation Services (PC-CP(2021)9rev)*, Strasbourg 2021, s. 11-15, <https://rm.coe.int/pc-cp-2021-9-e-rev-the-use-of-artificial-intelligence-in-prison-and-pr/1680a3f8cb> (dostęp: 1.09.2025 r.).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L 119, s. 89).

logii, etyki AI oraz raporty międzynarodowych organizacji (np. OECD, ONZ). Powyższy wybór źródeł pozwolił na krytyczną ocenę, czy i w jakim stopniu obecny system prawny jest przygotowany na wyzwania związane z automatyzacją procesów decyzyjnych w prokuraturze. Dzięki temu możliwe było wykazanie luki prawnej oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Dostępne materiały naukowe w języku polskim, poświęcone zastosowaniu sztucznej inteligencji w prawie karnym i pracy prokuratury, są stosunkowo skromne, a problematyka ta nadal pozostaje w fazie wstępnych badań. W literaturze krajowej przeważają opracowania o charakterze ogólnym, analizujące wyzwania prawne i etyczne związane z AI w wymiarze sprawiedliwości. Brak jest pogłębionych empirycznych badań dotyczących rzeczywistego funkcjonowania systemów AI w polskich organach ścigania, co wynika z faktu, że ich wdrożenia pozostają na etapie pilotażowym lub projektowym. Ograniczona dostępność materiałów w języku polskim wynika również z niedoborów kompetencyjnych i infrastrukturalnych w polskim sektorze publicznym, co utrudnia prowadzenie zaawansowanych badań na ten temat.

Struktura artykułu obejmuje: wyjaśnienie podstawowych pojęć związanych z AI i Big Data (część 2), analizę obecnych i potencjalnych zastosowań tych technologii w działalności prokuratury (część 3), omówienie ram prawnych oraz gwarancji ochrony praw jednostki (części 4 i 5), identyfikację barier organizacyjnych i technologicznych (część 6), a także propozycje zmian legislacyjnych i instytucjonalnych (część 7). Artykuł kończy się podsumowaniem wniosków i postulatami *de lege ferenda* (część 8).

2. Pojęcia kluczowe i ich znaczenie prawne

Zanim przystąpimy do analizy dopuszczalności oraz konsekwencji prawnych stosowania nowych technologii przez prokuraturę, konieczne jest doprecyzowanie podstawowych pojęć, które pojawiają się w dyskursie prawnym i technologicznym. W literaturze przedmiotu oraz w dokumentach unijnych, takich jak AI Act, wskazuje się na różne możliwe ujęcia definicyjne pojęć „sztuczna inteligencja” oraz „Big Data”. W niniejszym opracowaniu zastosowano definicje operacyjne,

które umożliwiają konsekwentne przeprowadzenie dalszej analizy dogmatycznoprawnej. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję, że AI odnosi się do zbioru metod, teorii i technik naukowych, obejmujących rozwiązania uczenia maszynowego i pokrewne, co pozostaje spójne z ujęciami przyjmowanymi w dokumentach międzynarodowych (CEPEJ, HLEG⁷, OECD)⁸.

Przez sztuczną inteligencję (AI) rozumie się systemy zdolne do przetwarzania danych wejściowych, uczenia się na ich podstawie oraz formułowania wniosków, rekomendacji lub decyzji, których celem jest osiągnięcie określonego wyniku. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 1 AI Act system AI to „system oparty na maszynie, zaprojektowany do działania z różnym stopniem autonomii, który po ekspozycji na dane potrafi generować wyniki – takie jak treści, prognozy, zalecenia lub decyzje – mogące wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne”.

Parlament Europejski opisuje AI jako „zdolność maszyn do wykazywania ludzkich umiejętności, takich jak rozumowanie, uczenie się, planowanie i kreatywność”, co nawiązuje do definicji przyjętej przez HLEG on Artificial Intelligence⁹.

Z kolei termin Big Data odnosi się do zbiorów danych charakteryzujących się dużą objętością, dużą szybkością przetwarzania i dużą różnorodnością – tzw. zasada 3V: objętość (*volume*), szybkość (*velo-*

⁷ High-Level Expert Group, Grupa ekspertów wysokiego szczebla, grupy eksperckie Komisji Europejskiej. Został powołany także HLEG do spraw sztucznej inteligencji.

⁸ CEPEJ, *European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment*, Council of Europe, Strasbourg, 3-4.12.2018, <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c> (dostęp: 2.09.2025 r.); HLEG on Artificial Intelligence, *A Definition of AI: Main Capabilities and Scientific Disciplines*, European Commission, 2019, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-disciplines> (dostęp: 2.09.2025 r.); HLEG on Artificial Intelligence, *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, Luxembourg 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/346720> (dostęp: 2.09.2025 r.); OECD Council, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, 22.05.2019, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEG-449> (dostęp: 2.09.2025 r.).

⁹ Parlament Europejski, *Sztuczna inteligencja: co to jest i jakie ma zastosowania?*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania> (dostęp: 2.09.2025 r.); cyt. za: P. Dolniak, T. Kuźma, A. Ludwiński, K. Wasik, *Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 2024, s. 25.

city) i różnorodność (*variety*)¹⁰. Analiza danych masowych pozwala na wykrywanie wzorców, zależności lub anomalii, które nie byłyby możliwe do uchwycenia przy użyciu tradycyjnych narzędzi analitycznych. W kontekście działalności prokuratury Big Data może obejmować dane pochodzące z rejestrów publicznych, akt spraw karnych, danych telekomunikacyjnych, lokalizacyjnych czy biometrycznych.

Szczególnym przypadkiem wykorzystania AI i Big Data w działalności organów ścigania są tzw. systemy predykcyjne – narzędzia mające na celu przewidywanie określonych zdarzeń lub ocenę prawdopodobieństwa ich wystąpienia na podstawie analizy danych historycznych. W działalności prokuratury mogą one służyć np. do oceny ryzyka recydywy, typowania sprawców, identyfikacji zachowań wysokiego ryzyka procesowego lub wspierania decyzji dotyczących środków zapobiegawczych¹¹.

Warto przy tym wyraźnie odróżnić systemy oparte na regułach eksperckich (np. klasyczne drzewa decyzyjne) od systemów uczących się (*machine learning*), w tym głębokiego uczenia się (*deep learning*). Te ostatnie cechują się znacznie większą złożonością, mniejszą transparentnością oraz podatnością na błędy, co rodzi istotne wyzwania prawne i etyczne¹².

Jednocześnie ODR (*online dispute resolution*) nie jest tożsa-

¹⁰ D. Laney, *3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity and Variety*, META Group, Application Delivery Strategies, 949, z 6.02.2001 r., <https://diegonogare.net/wp-content/uploads/2020/08/3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

¹¹ A. Meijer, M. Wessels, *Predictive Policing: Review of Benefits and Drawbacks*, International Journal of Public Administration 2019, nr 12, s. 1031-1039; I. Raji, D. Sholademi, *Predictive Policing: The Role of AI in Crime Prevention*, International Journal of Computer Applications Technology and Research 2024, nr 10, s. 66-78; P. Ugwu-dike, *Predictive Algorithms in Justice Systems and the Limits of Tech-Reformism*, International Journal for Crime, Justice and Social Democracy 2022, nr 1, s. 85-99; J. Tang, K. Hiebert, *The Promises and Perils of Predictive Policing*, CIGI, z 22.05.2025 r., <https://www.cigionline.org/articles/the-promises-and-perils-of-predictive-policing/> (dostęp: 25.08.2025 r.).

¹² Council of Europe, Council for Penological Co-operation (PC-CP), *Ethical, Strategic and Operational Guidance on the Use of Artificial Intelligence in Prison and Probation Services and the Private Companies acting on their Behalf*, Strasbourg 2021, s. 12-17, <https://rm.coe.int/pc-cp-2021-9-e-rev-the-use-of-artificial-intelligence-in-prison-and-pr/1680a3f8cb> (dostęp: 1.09.2025 r.).

me z wykorzystaniem AI: w dokumentach Rady Europy konsekwentnie rozróżnia się proceduralne rozwiązania ODR (cyfryzację postępowań) od narzędzi AI wspierających rozstrzyganie spraw¹³. Z punktu widzenia rzetelności i ochrony praw jednostki istotne są także ograniczenia wynikające z tzw. nieprzezroczystości algorytmów (*algorithmic opacity*), które utrudniają kontrolę podstaw decyzji¹⁴.

Zrozumienie powyższych pojęć jest kluczowe dla dalszych rozważań. Precyzyjne ich zdefiniowanie stanowi warunek konieczny do prawidłowego określenia granic legalności, przejrzystości i odpowiedzialności przy stosowaniu tych technologii w działalności prokuratury. W literaturze akcentuje się, że wobec mnogości i dynamiki definicji ważniejsze od „sztywnego” definiowania są praktyczne korzyści i zastosowania AI.

3. Zastosowanie AI i Big Data w prokuraturze – stan faktyczny i kierunki rozwoju

Stosowanie technologii sztucznej inteligencji oraz narzędzi analitycznych w działalności organów ścigania staje się coraz bardziej powszechnym zjawiskiem na świecie, choć w Polsce pozostaje nadal na etapie pilotażowym lub projektowym. W praktyce międzynarodowej szczególnie istotne znaczenie mają przykłady wykorzystania narzędzi predykcyjnych, takich jak system COMPAS w Stanach Zjednoczonych czy Gangs Matrix w Wielkiej Brytanii¹⁵. Rozwiązania te służą do oceny ryzyka recydywy, wspomagania decyzji o zwolnieniu warunkowym, doborze środków nadzorczych lub zapobiegawczych oraz analizy powiązań kryminalnych.

System COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling*

¹³ M. Świerczyński, Z. Więckowski, *Ramy prawne dla sztucznej inteligencji w świetle najnowszych prac Rady Europy* [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Warszawa 2020, s. 317-318.

¹⁴ J. Burrell, *How the Machine 'Thinks': Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms*, *Big Data & Society* 2016, nr 1, s. 1-12.

¹⁵ Przywołane przykłady (COMPAS, Gangs Matrix) pochodzą ze starszej generacji wdrożeń i służą ilustracji typowych problemów (uprzedzenia w danych, nieprzejrzystość, weryfikowalność). Wnioski z tych *case studies* należy generalizować ostrożnie na nowsze architektury i inne konteksty prawne.

for Alternative Sanctions) analizuje dane dotyczące osoby podejrzanej lub oskarżonej i generuje ocenę ryzyka jej powrotu do przestępstwa. Choć deklarowana trafność jego prognoz jest wysoka, badania empiryczne – zwłaszcza śledztwo dziennikarskie ProPublica z 2016 r. – wykazały, że system ten może wzmacniać uprzedzenia rasowe, m.in. poprzez nadreprezentację osób czarnoskórych w kategorii „wysokiego ryzyka”¹⁶. Analogiczne zastrzeżenia zgłoszono wobec Gangs Matrix, którego stosowanie prowadziło do nieproporcjonalnego monitorowania młodych mężczyzn należących do mniejszości etnicznych w Londynie¹⁷.

W Polsce nie wdrożono dotąd kompleksowych narzędzi AI w prokuraturze, choć pojawiają się działania pilotażowe. Dotyczą one przede wszystkim automatyzacji klasyfikacji dokumentów, wsparcia analizy treści akt oraz identyfikowania powiązań między osobami i zdarzeniami przy użyciu narzędzi typu *text-mining* i *network analysis*¹⁸. Rosnąca liczba prowadzonych spraw, skomplikowanie materiału dowodowego oraz niedobory kadrowe stwarzają impuls do poszukiwania technologicznych środków wsparcia – zwłaszcza w sprawach z zakresu przestępczości gospodarczej, cyberprzestępczości oraz przestępstw seryjnych.

Wdrażanie AI w działalności prokuratorskiej może obejmować m.in.:

- a) analizę dużych zbiorów danych dowodowych (w tym cyfrowych), polegającą na wykorzystaniu narzędzi sztucznej inteligencji do przeszukiwania, klasyfikowania i korelowania materiału dowo-

¹⁶ J. Angwin, J. Larson, S. Mattu, L. Kirchner, *Machine Bias – There’s Software Used Across the Country to Predict Future Criminals. And It’s Biased Against Blacks*, ProPublica z 23.05.2016 r., <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing> (dostęp: 25.08.2025 r.).

¹⁷ Amnesty International UK, *Trapped in the Matrix: Secrecy, stigma, and bias in the Met’s Gangs Database*, London 2018, <https://www.amnesty.org.uk/files/reports/Trapped%20in%20the%20Matrix%20Amnesty%20report.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

¹⁸ KPRM/GovTech, *Sztuczna inteligencja w służbie publicznej – analiza stanu wiedzy i oczekiwań szkoleniowych pracowników i urzędników służby cywilnej*, Warszawa 2025, <https://www.gov.pl/attachment/13715315-45d0-4633-9fee-b2e0c697f1fe> (dostęp: 1.09.2025 r.); NASK-PIB (red.), *Cyberbezpieczeństwo AI. AI w cyberbezpieczeństwie*, Warszawa 2023, <https://cyberpolicy.nask.pl/wp-content/uploads/2023/09/Cyberbezpieczenstwo-AI.-AI-w-cyberbezpieczenstwie.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

dowego pochodzącego z różnych źródeł, takich jak nośniki cyfrowe, korespondencja elektroniczna, zapisy monitoringu, dane lokalizacyjne, dane z mediów społecznościowych czy pliki logów systemowych. Analiza taka umożliwi nie tylko identyfikację ukrytych powiązań i schematów działania sprawców, ale także przyspiesza weryfikację hipotez śledczych, zmniejszając nakład pracy ludzkiej i skracając czas prowadzenia postępowań przygotowawczych¹⁹;

- b) wspomaganie oceny materiału dowodowego w sprawach wielowątkowych poprzez identyfikację istotnych fragmentów akt, wykrywanie sprzeczności lub luk dowodowych, a także tworzenie map relacji pomiędzy osobami, przedmiotami i zdarzeniami. Narzędzia oparte na AI mogą również wspierać analizę chronologii zdarzeń, automatycznie porównywać wersje zeznań świadków oraz wykrywać wzorce narracyjne, które wskazują na możliwe nadużycia, manipulacje lub niespójności w materiale dowodowym²⁰;
- c) typowanie podejrzanych lub ofiar na podstawie danych behawio-

¹⁹ NASK-PIB (red.), *Cyberbezpieczeństwo AI...*, s. 48-52; Council of Europe, Council for Penological Co-operation (PC-CP), *Ethical...*, s. 15-25; FRA, *Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights*, Luxembourg 2020, s. 18-30, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-artificial-intelligence_en.pdf (dostęp: 1.09.2025 r.); A. Phillips, R. Godfrey, C. Stuart, C. Brown, *E-Discovery: An Introduction to Digital Evidence*, Boston: 2013; Evidence2e-CODEX Consortium, *Evidence Exchange Standard Package (EESP)*, Deliverable D3.4 2020, <https://evidence2e-codex.eu/p/e/v/evidence2e-codex-deliverable-d3-4-728.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

²⁰ T. Nayerifard, H. Amintoosi, A. Ghaemi Bafghi, A. Dehghantanha, *Machine Learning in Digital Forensics, A Systematic Literature Review*, arXiv, z 8.06.2023 r., <https://arxiv.org/abs/2306.04965> (dostęp: 1.09.2025 r.); D. Dunsin, M. C. Ghanem, K. Ouazane, V. Vassilev, *A comprehensive analysis of the role of artificial intelligence and machine learning in modern digital forensics and incident response*, Forensic Science International: Digital Investigation 2024, nr 48, <https://sciencedirect.com/article/pii/S2666281723001944> (dostęp: 1.09.2025 r.); L. Jacob, K. T. Thomas, M. Savithri, *AI in Forensics: A Data Analytics Perspective* [w:] S. Vijayalakshmi, P. Durgadevi, L. Jacob, B. Balusamy, P. Nand (red.), *Artificial Intelligence for Cyber Defense and Smart Policing*, Boca Raton 2024, s. 41-60; Komisja Europejska, *Visual Analytics for Sense-making in Criminal Intelligence Analysis (VALCRI) – Final Report Summary i raport okresowy końcowy*, 2018, <https://cordis.europa.eu/docs/results/608/608142/final1-valcri-periodic-report-3-28-jun-2018.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

ralnych, polegające na wykorzystaniu algorytmów analizujących wzorce zachowań, dane lokalizacyjne, aktywność w mediach społecznościowych, historię przestępczości lub dane biometryczne. Systemy te mogą identyfikować osoby o profilu zbliżonym do sprawców przestępstw w określonym typie spraw, wskazywać potencjalne ofiary (np. w przypadkach przemocy domowej lub handlu ludźmi) oraz wspierać działania zapobiegawcze. Wymaga to jednak szczególnej ostrożności ze względu na ryzyko fałszywych pozytywnych, naruszenia prywatności oraz utrwalania uprzedzeń społecznych w danych uczących²¹. Konsekwencją działania systemów AI może być – obok eksploracji istniejących zasobów – tworzenie „nowych danych” o osobach (np. poprzez wnioskowanie cech, predykcje lub generowanie wektorów reprezentacji przez sieci głębokie), co potęguje ryzyko błędów i uprzedzeń. Jak podkreślono w literaturze, procesy te mogą „dokonywać przekształceń i wnioskowań prowadzących do powstania nowych informacji o jednostce”, a w praktyce śledczej i analitycznej łatwo łączą się z dalszymi decyzjami algorytmicznymi²²;

- d) ocenę ryzyka recydywy i ryzyka procesowego, opartą na analizie danych dotyczących wcześniejszego przebiegu karalności, charakteru popełnionego czynu, profilu społeczno-demograficznego podejrzanego oraz kontekstu zdarzenia. Algorytmy predykcyjne mogą wspomagać prokuratora w podejmowaniu decyzji o zastosowaniu środków zapobiegawczych, kierując uwagę na sprawy, w których istnieje wysokie prawdopodobieństwo powtór-

²¹ Z. Obermeyer, B. Powers, C. Vogeli, S. Mullainathan, *Dissecting racial bias in an algorithm used to manage the health of populations*, Science 2019, nr 6464, s. 447-453; J. Angwin, J. Larson, S. Mattu, L. Kirchner, *Machine Bias – There’s Software Used Across the Country to Predict Future Criminals. And It’s Biased Against Blacks*, ProPublica z 23.05.2016 r., <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing> (dostęp: 1.09.2025 r.); K. Crawford, R. Calo, *There is a blind spot in AI research*, Nature 2016, nr 7625, s. 311-313.

²² M. Sakowska-Baryła, *Prawo do ochrony danych osobowych a sztuczna inteligencja – zarys zagadnień* [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej...*, s. 121-123; K. Syska, *Ocena odpowiedniości przepisów RODO do zapewnienia przejrzystości działania systemów AI*, MP 2020, nr 23 (dodatek), s. 78; T.J. Sejnowski, *Deep Learning. Głęboka rewolucja*, Warszawa 2019, s. 235-236.

nego popełnienia przestępstwa lub utrudniania postępowania. Tego rodzaju modele wymagają jednak transparentności, walidacji i możliwości zakwestionowania ich wyników, aby zapewnić zgodność z zasadą domniemania niewinności oraz prawem do rzetelnego procesu²³;

- e) zarządzanie obiegiem dokumentacji i akt²⁴.

Pomimo wysokiego potencjału technologicznego zastosowanie takich narzędzi w praktyce prokuratorskiej napotyka na liczne ograniczenia: braki kadrowe i kompetencyjne, niewystarczające ramy prawne oraz deficyt społecznego zaufania do decyzji opartych na algorytmach. Zidentyfikowane w literaturze²⁵ i raportach instytucji nadzorczych²⁶ zagrożenia obejmują przede wszystkim:

- a) brak przejrzystości działania systemów (*black box problem*);
- b) algorytmiczne uprzedzenia i dyskryminację (*algorithmic bias*);
- c) trudności w przeprowadzaniu audytu decyzji;

²³ J. Dressel, H. Farid, *The accuracy, fairness, and limits of predicting recidivism*, Science Advances 2018, nr 1, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5777393/> (dostęp: 1.09.2025 r.); M.T. Stevenson, *Assessing Risk Assessment in Action*, Minnesota Law Review 2018, nr 103, s. 303-384; R.A. Berk, H. Heidari, S. Jabbari, M. Kearns, J. Morgenstern, S. Neel, A. Roth, *Fairness in Criminal Justice Risk Assessments*, The State of the Art, Sociological Methods & Research 2021, nr 1, s. 3-44.

²⁴ Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Justice by algorithm – The role of artificial intelligence in policing and criminal justice systems*, Resolution 2342 (2020), z 22.10.2020 r., <https://pace.coe.int/files/28805/html> (dostęp: 1.09.2025 r.).

²⁵ B. Mittelstadt, C. Russell, S. Wachter, *Explaining Explanations in AI* [w:] FAT, *Proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, Atlanta 2019, s. 279-288; S. Wachter, B. Mittelstadt, C. Russell, *Why Fairness Cannot Be Automated: Bridging the Gap Between EU Non-Discrimination Law and AI*, Computer Law & Security Review 2021, nr 41, <https://arxiv.org/abs/2005.05906> (dostęp: 1.09.2025 r.); P. Dolniak, T. Kuźma, A. Ludwiński, K. Wasik (red.), *Sztuczna inteligencja...*

²⁶ Council of Europe, *Responsibility and AI: A study of the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework (DGI(2019)05)*, Strasbourg 2019, <https://rm.coe.int/a-study-of-the-implications-of-advanced-digital-technologies-including/168096bdab> (dostęp: 1.09.2025 r.); AlgorithmWatch, Bertelsmann Stiftung, *Automating Society Report 2020*, Berlin 2020, <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2020/12/Automating-Society-Report-2020.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.); CEPEJ, *European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment*, Strasbourg 2018, <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c> (dostęp: 1.09.2025 r.).

- d) ograniczoną możliwość kontroli sądowej;
- e) brak skutecznych procedur odwoławczych wobec decyzji wspieranych przez AI²⁷.

4. Ramy prawne wykorzystania AI przez prokuraturę

Ramy normatywne wykorzystywania narzędzi sztucznej inteligencji i analizy danych przez prokuraturę obejmują zarówno przepisy krajowe, jak i regulacje unijne oraz międzynarodowe. Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają: Konstytucja RP, k.p.k., RODO, dyrektywa policyjna oraz AI Act.

Konstytucja RP gwarantuje ochronę podstawowych praw jednostki, w tym prawa do prywatności (art. 47 i art. 51), prawa do sądu (art. 45) oraz zasadę legalizmu (art. 7). W kontekście stosowania narzędzi AI przez organy prokuratury szczególnie istotne staje się zapewnienie zgodności takich działań z zasadą domniemania niewinności, prawem do obrony oraz zakazem dyskryminacji. Automatyzacja procesów podejmowania decyzji – bez odpowiednich gwarancji proceduralnych – może prowadzić do naruszenia tych konstytucyjnych standardów. Systemy sztucznej inteligencji wykorzystywane w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i egzekwowania prawa powinny spełniać zasadnicze wymogi prawa do rzetelnego procesu sądowego, zapewnić jakość i bezpieczeństwo orzeczeń i danych sądowych oraz przejrzystość, bezstronność i rzetelność metod przetwarzania danych, a także zapewnić dostępność i zrozumiałość metod przetwarzania danych²⁸.

K.p.k., choć nie zawiera przepisów odnoszących się wprost do sztucznej inteligencji, stanowi ramy prawne postępowania przygotowawczego. Obowiązki organów prowadzących postępowanie, takie jak rzetelność, bezstronność, obiektywizm (art. 4-7 k.p.k.), muszą być zachowane także w kontekście wykorzystania systemów algorytmicznych. Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania musi bazować na konstytucyjnych i unijnych wartościach, takich jak transpa-

²⁷ FRA, *Getting the future right...*, s. 18-30.

²⁸ P. Dolniak, T. Kuźma, A. Ludwiński, K. Wasik, *Sztuczna inteligencja...*, s. 157-158.

rentność, godność, proporcjonalność i poszanowanie praw człowieka²⁹. Naruszenie tych zasad – np. przez zbyt daleko idące oparcie decyzji na wynikach działania nieprzejrzystego modelu AI – może prowadzić do podważenia legalności czynności procesowych.

Z uwagi na otwarty katalog środków dowodowych w k.p.k. obok dowodów nazwanych dopuszczalne są także dowody nienazwane, o ile nie naruszają zakazów dowodowych. W tym ujęciu sztuczna inteligencja – przy obecnym stanie techniki – powinna być traktowana jako narzędzie pracy biegłego, a nie samodzielny środek dowodowy; skorzystanie z systemów opartych na AI jest możliwe pod warunkiem spełnienia wymogów procesowych i kontroli metody przez organ procesowy³⁰.

AI Act wprowadza kompleksowe ramy prawne dotyczące systemów AI w UE, klasyfikując je ze względu na poziom ryzyka: niedopuszczalne, wysokiego ryzyka, ograniczonego i minimalnego ryzyka. „W akcie tym zaprezentowano podejście na zasadzie ryzyka, wyszczególniając systemy AI wysokiego ryzyka, [...] Są nimi systemy stosowane w dziedzinie egzekwowania prawa, co może ingerować w podstawowe prawa osób fizycznych (np. sprawdzanie wiarygodności dowodów) [...]”³¹. Z punktu widzenia prokuratury kluczowe znaczenie mają przepisy odnoszące się do systemów wysokiego ryzyka (*high-risk AI*), w tym systemów wykorzystywanych do egzekwowania prawa i wykrywania przestępstw. AI Act wymaga m.in.:

- a) przeprowadzenia procedury oceny zgodności;
- b) wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem;

²⁹ Ibidem, s. 223.

³⁰ M. Wielec, E.A. Płocha, *Sztuczna inteligencja jako narzędzie pracy biegłego w procesie karnym* [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji...*, s. 195-208, zwłaszcza o otwartym katalogu i „dowodach nienazwanych” oraz o kwalifikowaniu SI jako narzędzia pracy biegłego; T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 166-167* [w:] T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. t. 1. Art. 1-467. Komentarz*, LEX/el. 2014; T. Gardocka (red.), *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, Warszawa 2017, s. 8.

³¹ P. Dolniak, T. Kuźma, A. Ludwiński, K. Wasik, *Sztuczna inteligencja...*, s. 223-224 (o podejściu ryzykopochodnym w AI Act oraz zaliczeniu systemów stosowanych w egzekwowaniu prawa do wysokiego ryzyka, m.in. sprawdzanie wiarygodności dowodów).

- c) zapewnienia przejrzystości i możliwości audytu;
- d) dokumentowania danych wykorzystywanych do szkolenia modeli;
- e) zapewnienia nadzoru ludzkiego nad decyzjami systemu. CEPEJ wskazuje m.in. na przejrzystość, bezstronność i rzetelność (udostępniałość i zrozumiałość metod, audyty zewnętrzne) oraz stan „pod kontrolą użytkownika” – użytkownicy są poinformowani i mają kontrolę nad wyborami³².

Przejrzystość (*transparency*) jako wymóg dla systemów AI jest wskazywana w dokumentach *soft-law* jako standard, który obejmuje sposób działania modelu, dane szkoleniowe oraz relacje człowiek – AI; przejrzystość zmniejsza ryzyko odpowiedzialności i buduje zaufanie do AI³³. W literaturze akcentuje się ponadto, że przejrzystość powinna iść w parze z wyjaśnialnością (*explainability*) – rozumianą jako dostarczenie użytkownikowi informacji pozwalających zrozumieć, dlaczego system zachowuje się w dany sposób; w tym obszarze przydatne są szczegółowe wskazówki w pracach Bara i Syski³⁴.

Zgodnie z motywem 47 AI Act użytkownicy systemów wysokiego ryzyka muszą być w stanie zrozumieć sposób działania tych systemów i interpretować ich wyniki. Oznacza to, że prokurator korzystający z algorytmicznego wsparcia musi dysponować wiedzą pozwalającą na ocenę trafności i wiarygodności wyników generowanych przez dany system.

Ochrona danych osobowych wykorzystywanych w systemach AI jest regulowana równolegle przez dwa akty prawne: RODO oraz dyrektywę policyjną, implementowaną do prawa polskiego ustawą z 14.12.2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości³⁵. W odniesieniu do

³² Ibidem, s. 158-159 (zasady CEPEJ: „przejrzystość, bezstronność i rzetelność” oraz „pod kontrolą użytkownika”); CEPEJ, *European Ethical Charter...*

³³ M. Sakowska-Baryła, *Prawo do ochrony danych osobowych a sztuczna inteligencja – aspekty konstytucyjnoprawne* [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji...*, s. 137-139.

³⁴ G. Bar, *Przejrzystość, w tym wyjaśnialność, jako wymóg prawny dla systemów Sztucznej Inteligencji*, MP 2020, nr 20 (dodatek), s. 75-77; K. Syska, *Ocena odpowiedzialności...*, s. 78-81.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1206.

organów ścigania zastosowanie znajduje przede wszystkim dyrektywa policyjna, która przewiduje:

- a) zasadę minimalizacji danych (art. 4);
- b) ograniczenie celu przetwarzania (art. 4);
- c) obowiązek przejrzystości wobec osób, których dane dotyczą (art. 8);
- d) prawo do informacji i dostępu (art. 12);
- e) zakaz podejmowania decyzji opartych wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych bez odpowiednich gwarancji (art. 11).

Także zakres praw jednostki przewidzianych w rozdziale III RODO (art. 12-22) – w szczególności prawa do informacji i przejrzystości, dostępu, sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, przenoszenia danych, sprzeciwu oraz ochrony przed decyzją opartą wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu – musi być od początku „wpisany” w projektowanie i stosowanie rozwiązań AI w prokuraturze. Jednocześnie w sektorze ścigania prawa te doznają modyfikacji na gruncie dyrektywy policyjnej i przepisów ją implementujących, co wymaga szczegółowej sektorowej implementacji przejrzystości (w tym objaśnialności) oraz realnej wykonalności uprawnień informacyjnych i środków zaskarżenia³⁶.

W przypadku stosowania narzędzi AI przez prokuraturę, zgodnie z art. 27 dyrektywy policyjnej, konieczne jest przeprowadzenie oceny skutków dla ochrony danych (*Data Protection Impact Assessment*, DPIA). Ocena taka powinna poprzedzać wdrożenie każdego systemu zakwalifikowanego jako system wysokiego ryzyka.

W orzecznictwie ETPCz zwraca się uwagę na potrzebę zapewnienia przewidywalnych i proporcjonalnych ram prawnych dla działań organów publicznych ingerujących w prywatność. W sprawie *S. and Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*³⁷ ETPCz uznał, że ma-

³⁶ D. Lubasz, *Projektowanie rozwiązań wykorzystujących sztuczną inteligencję z uwzględnieniem wymogów data protection by design* [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji...*, s. 423-446; A. Pązik, *Roszczenie(?) z art. 79 RODO jako środek ochrony przed bezprawnym przetwarzaniem danych osobowych z wykorzystaniem nowych technologii* [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji...*, s. 447-464.

³⁷ Wyr. z 4.12.2008 r., skargi nr 30562/04 i 30566/04.

sowe i niekontrolowane gromadzenie danych biometrycznych narusza art. 8 EKPCz. Zbliżone stanowisko zaprezentowano m.in. w wyrokach w sprawach: *Peck przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*³⁸, uznającym brak proporcjonalności w udostępnianiu nagrań z monitoringu wizyjnego, oraz *Roman Zakharov przeciwko Rosji*³⁹, dotyczącym masowej inwigilacji bez odpowiednich gwarancji proceduralnych. Orzeczenia te wskazują, że każda ingerencja w sferę prywatności musi być nie tylko przewidziana prawem, ale także proporcjonalna i poddana skutecznej kontroli sądowej. Stosowanie nowoczesnych metod identyfikacyjnych – np. kryminalistycznego fenotypowania DNA – wymaga wyraźnej podstawy ustawowej oraz klarownego wyznaczenia granic i gwarancji, adekwatnych do skali ingerencji w sferę prywatności i charakteru przetwarzanych danych⁴⁰.

5. Ochrona praw jednostki w erze cyfryzacji prokuratury

Wdrażanie technologii sztucznej inteligencji i narzędzi Big Data w działalności prokuratury niesie ze sobą szereg zagrożeń dla konstytucyjnych i konwencyjnych praw jednostki. Kluczowe w tym kontekście są kwestie prywatności, transparentności procesu decyzyjnego oraz równości stron postępowania. Ochrona tych wartości wymaga nie tylko precyzyjnych ram prawnych, lecz także skutecznych mechanizmów proceduralnych i organizacyjnych.

Zbieranie, przechowywanie i przetwarzanie danych osobowych w postępowaniu karnym podlega szczególnym ograniczeniom wynikającym z zasady legalizmu oraz ochrony prywatności, gwarantowanych m.in. w art. 47 i 51 Konstytucji RP oraz art. 8 EKPCz. W przypadku wykorzystywania systemów AI, zwłaszcza opartych na danych biometrycznych, telekomunikacyjnych czy lokalizacyjnych, ryzyko naruszenia prywatności jest znaczące. Przetwarzanie danych powinno być

³⁸ Wyr. ETPCz z 28.01.2003 r., skarga 44647/98.

³⁹ Wyr. ETPCz z 4.12.2015 r., skarga 47143/06.

⁴⁰ Wyr. TK z 11.10.2016 r., SK 28/15; K. Juszka, K. Dziedzic, *Problem uwzględnienia postępu technologicznego w legislacji kryminalistycznego fenotypowania DNA* [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji...*, s.187-188 (o potrzebie ustawowej regulacji i wyraźnych granicach).

proporcjonalne, ograniczone do niezbędnego minimum oraz podlegać stałemu nadzorowi. Szczególnie wrażliwe są dane wykorzystywane do profilowania predykcyjnego, które mogą prowadzić do automatyzacji decyzji o charakterze represyjnym, co budzi poważne wątpliwości w świetle art. 11 dyrektywy policyjnej oraz wyroku ETPCz w sprawie Roman Zakharov przeciwko Rosji.

Zasada przejrzystości działania organów publicznych wymaga, aby decyzje podejmowane przez prokuraturę były zrozumiałe dla stron i podlegały kontroli. W przypadku tzw. *black-box* AI⁴¹ problemem staje się brak możliwości odtworzenia logiki działania systemu. Ogranicza to możliwość skutecznego zakwestionowania decyzji i prowadzi do asymetrii informacyjnej między stronami postępowania. Transparentność oznacza nie tylko jawność algorytmu, ale też obowiązek dokumento-

⁴¹ Charakter „czarnej skrzynki” (ang. *black-box*) dotyczy szczególnie zaawansowanych modeli uczenia maszynowego, takich jak sieci neuronowe czy algorytmy typu *deep learning*, które uczą się wzorców z danych wejściowych bez konieczności programowania reguł przez człowieka. W efekcie, choć system może osiągać wysoką skuteczność predykcyjną, nie potrafi wyjaśnić, w jaki sposób doszedł do konkretnego wyniku lub rekomendacji. W kontekście prawnym generuje to poważne problemy dla zasady przejrzystości działania organów publicznych, prawa do sądu, zasady równości broni oraz prawa do obrony. Jeśli strona postępowania nie ma możliwości zrozumienia logiki, na podstawie której system wspierał decyzję procesową – np. w zakresie zastosowania środka zapobiegawczego – to skuteczność kontroli sądowej oraz możliwość zakwestionowania decyzji zostają istotnie ograniczone. Zjawisko *black-box* AI zostało również zidentyfikowane w pracach organów międzynarodowych, takich jak Europejski Inspektor Ochrony Danych czy Komisja Europejska, jako jedno z głównych zagrożeń dla praworządnego i zgodnego z prawami podstawowymi wykorzystania sztucznej inteligencji w sektorze publicznym. W odpowiedzi na ten problem AI Act wprowadza wymogi dotyczące przejrzystości, wyjaśnialności i audytowalności dla systemów wysokiego ryzyka, nakładając m.in. obowiązek dokumentowania sposobu działania algorytmu oraz zapewnienia użytkownikowi możliwości zrozumienia decyzji systemu. W doktrynie prawa podkreśla się, że przeciwdziałanie zjawisku *black-box* AI nie może ograniczać się do aspektów technicznych – konieczne jest stworzenie ram prawnych, które pozwolą na efektywne dochodzenie praw, kwestionowanie decyzji wspieranych algorytmicznie oraz przypisanie odpowiedzialności w razie naruszenia praw jednostki. Szerzej zob. K. Yeung, M. Lodge (red.), *Algorithmic Regulation*, Oxford 2019; M. Veale, F. Zuiderveen Borgesius, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act – Analysing the good, the bad, and the unclear elements of the proposed approach*, *Computer Law Review International* 2021, nr 4, s. 97-112; S. Wachter, B. Mittelstadt, C. Russell, *Counterfactual Explanations without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR*, *Harvard Journal of Law & Technology* 2018, nr 2, s. 841-887.

wania procesu decyzyjnego oraz udostępniania informacji o rodzaju i źródle danych wejściowych⁴². Zasada ta została również uwzględniona w motywie 47 AI Act, który nakłada na użytkowników systemów wysokiego ryzyka obowiązek rozumienia sposobu działania systemu oraz możliwości interpretacji jego wyników.

Zautomatyzowane decyzje predykcyjne mogą zaburzać równowagę procesową między prokuratorem a obrońcą. Jeżeli obrońca nie ma dostępu do danych, na podstawie których podejmowano decyzję, ani możliwości zakwestionowania ich wiarygodności, dochodzi do naruszenia prawa do rzetelnego procesu (art. 6 EKPCz). Zasada równości broni wymaga nie tylko dostępu do tych samych informacji, ale też możliwości ich zrozumienia i podważenia. W kontekście AI konieczne jest zapewnienie narzędzi wspierających strony słabsze – zarówno technologicznie, jak i organizacyjnie. W przeciwnym razie dochodzi do strukturalnej asymetrii, która może podważać zaufanie do całego systemu wymiaru sprawiedliwości⁴³.

Mimo że systemy AI mogą rekomendować określone rozwiązania, ostateczną decyzję w sprawie powinien podejmować człowiek. Odpowiedzialność prokuratora nie może być rozmyta przez powoływanie się na działanie algorytmu. Niezbędne jest opracowanie standardów rozliczalności (*accountability*), w tym obowiązków raportowania oraz możliwości zaskarżania decyzji podjętych z udziałem AI. Każda decyzja procesowa musi być możliwa do uzasadnienia w świetle obowiązującego prawa, a nie jedynie na podstawie „wyniku systemu”⁴⁴. W tym

⁴² M. Veale, F. Zuiderveen Borgesius, *Demystifying...*, s. 97-112; M. Busuioc, *Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account*, *Public Administration Review* 2021, nr 5, s. 825-836; K. Yeung, M. Lodge (red.), *Algorithmic Regulation...*

⁴³ M. Dymitrak, *Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości?* [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, Warszawa 2020, s. 275-289.

⁴⁴ M. Veale, L. Edwards, *Clarity, Surprises, and Further Questions in the Draft AI Act*, *Computer Law Review International* 2021, nr 6, https://www.researchgate.net/publication/322374664_Clarity_Surprises_and_Further_Questions_in_the_Article_29_Working_Party_Draft_Guidance_on_Automated_Decision-Making_and_Profiling (dostęp: 1.09. 2025 r.); S. Wachter, B. Mittelstadt, C. Russell, *Why Fairness Cannot...*; EDPS, *Opinion 5/2020 on the European Commission's White Paper on Artificial Intelligence*, 2020, https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/20-06-19_opinion_ai_white_paper_en.pdf (dostęp: 1.09.2025 r.).

kontekście niezbędne są regulacje gwarantujące nie tylko kontrolę sądową, ale również wewnętrzne procedury sprawdzające i audytujące wykorzystanie algorytmów w praktyce prokuratorskiej.

6. Wyzwania organizacyjne i technologiczne

Skuteczne wdrożenie systemów sztucznej inteligencji w działalności prokuratury wymaga nie tylko adekwatnych podstaw prawnych i etycznych, lecz także zapewnienia właściwych warunków organizacyjnych, infrastrukturalnych i kompetencyjnych. W praktyce jednak funkcjonuje szereg barier systemowych, które znacząco ograniczają możliwość implementacji takich rozwiązań w sposób zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Deficyt wykwalifikowanego personelu, zdolnego do obsługi, zrozumienia i nadzoru nad narzędziami AI, stanowi jedno z głównych ograniczeń. Brak kompetencji cyfrowych w sektorze publicznym – również w wymiarze sprawiedliwości – jest wskazywany w raportach OECD jako istotna przeszkoda we wdrażaniu technologii cyfrowych. W raportach tych wskazuje się również na potrzebę wyposażenia administracji w umiejętności cyfrowe jako na warunek efektywnej transformacji cyfrowej⁴⁵. Ten kierunek został dodatkowo rozwinięty w OECD *Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector*, który podkreśla konieczność tworzenia sprzyjających warunków i odpowiedniego zaplecza kompetencyjnego⁴⁶. Dodatkowo braki kompetencyjne wśród prokuratorów, urzędników i analityków ograniczają atrakcyjność wdrażania zarówno technologii, jak i nadzoru nad jej stosowaniem, co może prowadzić do podejmowania decyzji wspomaganych algorytmicznie bez pełnego zrozumienia ich mechanizmów i konsekwencji – kwestionując tym samym zasadę rozliczalności.

⁴⁵ OECD, *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*, OECD Public Governance Policy Papers 2020, nr 2 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/10/the-oecd-digital-government-policy-framework_11dd6aa8/f64fed2a-en.pdf (dostęp: 1.09.2025 r.).

⁴⁶ OECD, *The OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector*, OECD Working Papers on Public Governance 2021, nr 45, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/04/the-oecd-framework-for-digital-talent-and-skills-in-the-public-sector_f6fb7838/4e7c3f58-en.pdf (dostęp: 1.09.2025 r.).

Kolejnym poważnym ograniczeniem pozostaje niedostateczna infrastruktura techniczna. Raport CEPEJ *European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice* z 2022 r., oparty na danych do roku 2020, wskazuje, że Polska plasuje się poniżej średniej europejskiej pod względem nakładów na cyfryzację wymiaru sprawiedliwości⁴⁷. Równoległe raport NIK dotyczący informatyzacji sądów powszechnych identyfikuje liczne braki sprzętowe i technologiczne, które można uznać za analogiczne do problemów w strukturze prokuratorskiej⁴⁸.

Mimo że istnieją ogólne ramy prawne dotyczące ochrony danych i transparentności administracyjnej, brakuje jak dotąd szczegółowych operacyjnych wytycznych dla prokuratur w zakresie stosowania rozwiązań AI. W dokumentach strategicznych Komisji Europejskiej oraz CEPEJ wielokrotnie podkreślano potrzebę dochodzenia do standardów sektorowych dla implementacji AI – obejmujących protokoły oceny ryzyka, interoperacyjność systemów oraz reagowanie na incydenty algorytmiczne⁴⁹.

Istotnym aspektem pozostaje również kultura organizacyjna, która zarówno opóźnia adopcję technologii, jak i sprzyja jej bezrefleksyjnemu przyjmowaniu. W kontekście tym AI Now Institute wskazuje na zjawisko „automatyzacji *by default*”. Oznacza ono powierzanie algorytmom decyzji procesowych jako rozwiązania domyślnego, bez określenia warunków, obowiązków odpowiedzialności czy procedur nadzoru — co może prowadzić do nadużyć i ogranicza demokrację proceduralną⁵⁰.

7. Propozycje legislacyjne i organizacyjne

W świetle przedstawionych analiz należy podkreślić, że skuteczne i bezpieczne wdrożenie systemów sztucznej inteligencji w działalności

⁴⁷ CEPEJ, *European judicial systems – CEPEJ Evaluation report*, Strasbourg 2022, <https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file> (dostęp: 1.09.2025 r.).

⁴⁸ NIK, *Informacja o wynikach kontroli: Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2020, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23378.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

⁴⁹ HLEG on Artificial Intelligence, *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, Luxembourg 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/346720> (dostęp: 1.09.2025 r.); CEPEJ, *European Ethical Charter...*

⁵⁰ AI Now Institute, *Algorithmic Accountability Policy Toolkit*, New York 2018, <https://ainowinstitute.org/wp-content/uploads/2023/04/aap-toolkit.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

prokuratury wymaga nie tylko ostrożności i świadomości ryzyka, ale również aktywnego kształtowania ram prawnych oraz organizacyjnych, które zapewnią zgodność tych technologii z zasadami demokratycznego państwa prawa⁵¹. W tym kontekście zasadne jest rozważenie kierunkowych zmian legislacyjnych oraz wdrożenie kompleksowych reform instytucjonalnych.

Aktualnie obowiązujące przepisy nie zawierają szczegółowych uregulowań dotyczących wykorzystania systemów sztucznej inteligencji w postępowaniu karnym. Dlatego też zasadne jest opracowanie nowej ustawy albo nowelizacja k.p.k., która precyzyjnie określi warunki dopuszczalności stosowania systemów predykcyjnych, wprowadzi obowiązek przeprowadzania oceny ryzyka i wpływu na prawa jednostki (DPIA), zagwarantuje prawo strony do uzyskania informacji o działaniu systemu (tzw. prawo do wyjaśnienia), a także ustanowi zakaz automatycznego podejmowania decyzji procesowych bez udziału człowieka.

Zasadne jest także wprowadzenie wymogu dokumentowania każdego użycia systemu AI zarówno pod względem technicznym – poprzez zapis danych wejściowych, logów oraz parametrów działania systemu – jak i merytorycznym⁵² – przez sporządzenie uzasadnienia decyzji prokuratora, w którym odniesie się on do wyników generowanych przez algorytm. Takie dane powinny być obligatoryjnie ujawniane w aktach sprawy, umożliwiając sądowi oraz stronom ocenę wpływu technologii na przebieg postępowania.

Nieodzownym elementem bezpiecznego wdrożenia AI jest zapewnienie odpowiedniego poziomu kompetencji informatycznych wśród przedstawicieli prokuratury. W tym celu należy wprowadzić obowiązkowe i certyfikowane szkolenia dla prokuratorów oraz personelu pomocniczego, obejmujące podstawy działania systemów sztucznej inteligencji, zagrożenia związane z algorytmizacją decyzji procesowych,

⁵¹ HLEG on Artificial Intelligence, *Ethics Guidelines*...

⁵² T. Wischmeyer, T. Rademacher (red.), *Regulating Artificial Intelligence*, Cham 2020, <https://download.e-bookshelf.de/download/0013/0935/00/L-G-0013093500-0037671340.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.); B. Custers (red.), *Law and Artificial Intelligence: Regulating AI and Applying AI in Legal Practice*, Haga 2022, <https://iamaeg.net/files/7805F76D-EA7F-4B5A-A587-F8AEC5260829.pdf> (dostęp: 1.09.2025 r.).

a także obowiązujące regulacje prawne w zakresie ochrony danych osobowych i standardów etycznych.

Dla zapewnienia niezależnego nadzoru nad wdrażaniem i stosowaniem narzędzi AI w działalności prokuratorskiej celowe jest utworzenie wyspecjalizowanego organu eksperckiego, funkcjonującego np. przy RPO lub KRS. Organ ten powinien być odpowiedzialny za monitorowanie wykorzystania systemów AI, analizowanie przypadków naruszenia praw jednostki, a także wydawanie opinii i rekomendacji w sprawach związanych z zastosowaniem tych technologii⁵³.

Dodatkowo konieczne jest przeznaczenie środków publicznych na rozbudowę infrastruktury informatycznej oraz opracowanie krajowych standardów technicznych⁵⁴, obejmujących m.in. interoperacyjność systemów, zasady przechowywania i ochrony danych, procedury audytu algorytmicznego, jak również prowadzenie publicznego rejestru systemów stosowanych w prokuraturze.

Powyższe propozycje stanowią odpowiedź na identyfikowane ryzyka związane z cyfryzacją postępowania karnego i mają na celu wzmocnienie zaufania społecznego do działań organów ścigania w warunkach postępującej transformacji cyfrowej.

8. Wnioski

Wykorzystanie sztucznej inteligencji oraz narzędzi analizy dużych zbiorów danych w działalności prokuratury staje się coraz bardziej realną perspektywą, zarówno z punktu widzenia możliwości technologicznych, jak i wyzwań organizacyjnych. Choć potencjał tych rozwiązań w zakresie zwiększenia efektywności postępowania przygotowawczego jest niezaprzeczalny, to jednak ich implementacja rodzi szereg poważnych zagrożeń dla praw jednostki, przejrzystości procesu karnego oraz konstytucyjnej zasady równości stron.

Analiza przedstawionych zagadnień prowadzi do kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, aktualne ramy prawne są niewystarczające

⁵³ AI Now Institute, *Algorithmic Accountability...*

⁵⁴ Szerzej zob. C. O'Neil, *Broń matematycznej zagłady. Jak algorytmy zwiększają nierówność i zagrażają demokracji*, Warszawa 2017.

jące, aby kompleksowo i bezpiecznie regulować wykorzystanie systemów AI w praktyce prokuratorskiej. W szczególności brakuje przepisów ustawowych, które precyzyjnie określałyby warunki dopuszczalności stosowania tego typu technologii oraz ustanawiałyby efektywne mechanizmy nadzoru instytucjonalnego. Po drugie, główne zagrożenia wynikające z wdrażania systemów opartych na sztucznej inteligencji koncentrują się wokół naruszenia prawa do prywatności, automatyzacji decyzji represyjnych bez udziału człowieka, braku transparentności funkcjonowania algorytmów, a także ryzyka utraty kontroli nad procesem decyzyjnym przez organ procesowy. Legitymizacja wykorzystania AI w organach ścigania nie kończy się na podstawie prawnej – wymaga operacjonalizacji przejrzystości i wyjaśnialności, zgodnie z COE/CEPEJ i literaturą przedmiotu⁵⁵.

Po trzecie, efektywne wdrożenie narzędzi AI w działalności prokuratury wymaga nie tylko odpowiedniego zaplecza technicznego i finansowego, ale również zmiany kultury organizacyjnej oraz rozwoju kompetencji cyfrowych wśród przedstawicieli organów ścigania. Braki w tym zakresie mogą prowadzić do sytuacji, w której decyzje wspierane przez algorytmy będą podejmowane bez pełnego zrozumienia ich implikacji prawnych i faktycznych. Po czwarte, fundamentalne znaczenie ma zapewnienie prawa do obrony, obejmującego m.in. dostęp do informacji o działaniu systemu, możliwość zakwestionowania decyzji wspomagananej przez AI, a także przypisanie jednoznacznej odpowiedzialności osobistej prokuratora za rozstrzygnięcia podejmowane w oparciu o rekomendacje algorytmiczne.

Wreszcie konieczne jest podjęcie działań *de lege ferenda* zmierzających do stworzenia spójnych regulacji prawnych odnoszących się do stosowania sztucznej inteligencji w postępowaniu karnym. Proponowane rozwiązania powinny obejmować wprowadzenie obowiązku przejrzystości algorytmów, mechanizmów audytu oraz prowadzenia rejestru systemów wykorzystywanych przez organy ścigania, jak również ustanowienie niezależnego nadzoru nad ich wdrażaniem i stoso-

⁵⁵ CEPEJ, *European Ethical Charter...*; G. Bar, *Przejrzystość...*, s. 75-77; K. Syska, *Ocena odpowiedzialności...*, s. 78-81.

waniem. Tylko podejście, które łączy w sobie aspekty technologiczne, prawne i etyczne, pozwoli na wdrożenie rozwiązań zgodnych z zasadami demokratycznego państwa prawa i poszanowaniem praw człowieka.

Bibliografia

1. G. Bar, *Przejrzystość, w tym wyjaśnialność, jako wymóg prawny dla systemów Sztucznej Inteligencji*, MP 2020, nr 20 (dodatek).
2. R.A. Berk, H. Heidari, S. Jabbari, M. Kearns, J. Morgenstern, S. Neel, A. Roth, *Fairness in Criminal Justice Risk Assessments*, The State of the Art, Sociological Methods & Research 2021, nr 1.
3. J. Burrell, *How the Machine 'Thinks': Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms*, Big Data & Society 2016, nr 1.
4. M. Busuioc, *Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account*, Public Administration Review 2021, nr 5.
5. K. Crawford, R. Calo, *There is a blind spot in AI research*, Nature 2016, nr 7625.
6. P. Dolniak, T. Kuźma, A. Ludwiński, K. Wasik, *Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 2024.
7. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Warszawa 2020.
8. T. Gardocka (red.), *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, Warszawa 2017.
9. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. t. 1. Art. 1-467. Komentarz*, LEX/el. 2014.
10. L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, Warszawa 2020.
11. A. Meijer, M. Wessels, *Predictive Policing: Review of Benefits and Drawbacks*, International Journal of Public Administration 2019, nr 12.
12. Z. Obermeyer, B. Powers, C. Vogeli, S. Mullainathan, *Dissecting racial bias in an algorithm used to manage the health of populations*, Science 2019, nr 6464.

13. C. O'Neil, *Broń matematycznej zagłady. Jak algorytmy zwiększają nierówności i zagrażają demokracji*, Warszawa 2017.
14. I. Raji, D. Sholademi, *Predictive Policing: The Role of AI in Crime Prevention*, International Journal of Computer Applications Technology and Research 2024, nr 10.
15. T.J. Sejnowski, *Deep Learning. Głęboka rewolucja*, Warszawa 2019.
16. M.T. Stevenson, *Assessing Risk Assessment in Action*, Minnesota Law Review 2018, nr 103.
17. K. Syska, *Ocena odpowiedniości przepisów RODO do zapewnienia przejrzystości działania systemów AI*, MP 2020, nr 23 (dodatek).
18. P. Ugwu-dike, *Predictive Algorithms in Justice Systems and the Limits of Tech-Reformism*, International Journal for Crime, Justice and Social Democracy 2022, nr 1.
19. S. Vijayalakshmi, P. Durgadevi, L. Jacob, B. Balusamy, P. Nand (red.), *Artificial Intelligence for Cyber Defense and Smart Policing*, Boca Raton 2024.
20. S. Wachter, B. Mittelstadt, C. Russell, *Counterfactual Explanations without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR*, Harvard Journal of Law & Technology 2018, nr 2.
21. K. Yeung, M. Lodge (red.), *Algorithmic Regulation*, Oxford 2019; M. Veale, F. Zuiderveen Borgesius, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act – Analysing the good, the bad, and the unclear elements of the proposed approach*, Computer Law Review International 2021, nr 4.

Legal Boundaries of Using Artificial Intelligence and Big Data by the Prosecution Service: A Legal, Ethical and Technological Analysis

Abstract: The paper examines the legal boundaries of deploying artificial intelligence (AI) systems and Big Data tools within the activities of

the Polish Prosecution Service. Using a doctrinal legal method, it maps constitutional and Convention-based safeguards (privacy, fair trial, equality of arms) against EU instruments, notably the AI Act, the GDPR, and the Law Enforcement Directive (2016/680). It identifies key risks – opacity of models, algorithmic bias, limited auditability and judicial review, and the drift towards automated procedural decisions. The article proposes *de lege ferenda* measures: an explicit statutory basis for AI use in criminal proceedings, mandatory DPIAs, operational transparency and explainability, a public register of AI systems used by law-enforcement bodies, robust logging and algorithmic audit standards, and independent oversight. It concludes that lawful adoption requires integrated legal-ethical-technical governance while preserving human accountability for prosecutorial decisions.

Keywords: artificial intelligence; Big Data; prosecution service; criminal procedure; AI Act; transparency and explainability; Data Protection Impact Assessment (DPIA)

O potrzebie modyfikacji warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe²

Streszczenie: W prawie karnym skarbowym jednym z podstawowych środków degresji karania za przestępstwo skarbowe jest warunkowe umorzenie postępowania karnego. Instytucja ta jest wyrazem założenia, że nie zawsze adekwatnym środkiem reakcji prawnokarnej na popełnienie przestępstwa skarbowego jest kara czy środek karny nieprobacyjny. Właśnie w prawie karnym skarbowym instytucja ta zyskuje swoje głębokie uzasadnienie, co wynika z kategorii czynu zabronionego, jakim jest przestępstwo skarbowe i jego sprawca. Dostrzegając walory tej instytucji jako racjonalnego środka reakcji prawnokarnej na popełnienie przestępstwa skarbowego, za zasadne uznano ustosunkować się do zagadnienia, czy regulacja normatywna kształtująca warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe wymaga modyfikacji. Nastąpiło to poprzez dokonanie oceny wyszczególnionych płaszczyzn normatywnych warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe. Przeprowadzona analiza doprowadziła do sformułowania końcowej konkluzji o zasadności częściowej modyfikacji aktualnej regulacji normatywnej kształtującej ten środek karny. Wskazując na kierunek postulowanych zmian, przedstawiono w formie postulatu *de lege ferenda* autonomiczną regulację normatywną kształtującą warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe w Kodeksie karnym skarbowym.

¹ Doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski, OR-CID: 0000-0003-3127-6600.

² Tekst przesłany do redakcji 10.04.2025 r.

Słowa kluczowe: warunkowe umorzenie postępowania karnego, przestępstwo skarbowe, regresja karania, środki karne za przestępstwo skarbowe, system reakcji prawnokarnej na popełnienie przestępstwa skarbowego, prawo karne skarbowe

1. Wprowadzenie

W aktualnym stanie prawnym warunkowe umorzenie postępowania karnego w prawie karnym skarbowym jest środkiem karnym probacyjnym przewidzianym tylko za przestępstwa skarbowe, co wynika wprost z art. 22 § 2 pkt 8 lit. a k.k.s.³ Dotyczy ono wszystkich przestępstw skarbowych. Jest instytucją o charakterze wolnościowym i jednym ze środków regresji karania. Jest więc środkiem reakcji prawnokarnej na przestępstwa skarbowe modyfikującym represję karną w kierunku łagodniejszego potraktowania sprawcy⁴, ocenianym jako racjonalny instrument polityki kryminalnej w sprawach o przestępstwa skarbowe⁵. Jest też wyrazem założenia, że nie zawsze adekwatnym i właściwym środkiem reakcji prawnokarnej na popełnienie przestępstwa skarbowego musi być kara czy środek karny nieprobacyjny. Warunkowe umorzenie postępowania karnego pozwala właśnie na osiągnięcie celów kary bez konieczności stosowania takiej represji. Oceniane jest jako wartościowa alternatywa w stosunku do dobrowolnego poddania się odpowiedzialności oraz odstąpienia od wymierzenia kary lub środka karnego⁶. Znacząco różni się jednak od pozostałych instytucji regresji karania.

³ Dokonując oceny regulacji normatywnej kształtującej warunkowe umorzenie postępowania karnego, skonstatowano w literaturze przedmiotu, że instytucja ta spełnia wszystkie warunki środka probacyjnego. Zob. S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek karny w kodeksie karnym skarbowym*, *Probacja* 2024, nr 4, s. 148, 164-165.

⁴ J. Sawicki, *Zaniechanie ukarania jako element polityki karnej w prawie karnym skarbowym*, Wrocław 2011, s. 215.

⁵ O. Włodkowski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego racjonalnym instrumentem polityki kryminalnej w sprawach o przestępstwa skarbowe*, *Pal.* 2024, nr 9, s. 81-102.

⁶ W omawianym zakresie zob. m.in. S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek ...*, s. 148. S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako alternatywa dla instytucji służących zaniechaniu ukarania sprawcy przestępstwa skarbowego*, *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2024, nr 3, s. 103, 122.

Środek karny warunkowego umorzenia postępowania karnego nie został uregulowany w k.k.s. w sposób w pełni autonomiczny. Na regulację normatywną kształtującą tę instytucję składają się odpowiednio stosowane przepisy k.k. (art. 66 § 1, 67-68) oraz autonomiczne rozwiązania przewidziane w rozdziale 3 „Przestępstwa skarbowe” k.k.s. (art. 41 § 1-3).

Wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne stwierdza popełnienie przestępstwa skarbowego. Nie ma on charakteru skazującego, choć odnotowuje się go w Krajowym Rejestrze Karnym⁷. Pozytywny wpływ okresu próby, na który nastąpiło warunkowe umorzenie postępowania karnego, prowadzi do definitywnego zakończenia postępowania. Ma to szczególnie istotne znaczenie dla osób profesjonalnie podejmujących czynności zawodowe w obrocie gospodarczym⁸.

Jeżeli chodzi o zakres stosowania tego środka karnego, to z danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości za lata 2021-2023 wynika, co następuje. W roku 2021 liczba spraw osądzonych w I instancji w SR wynosiła 8.994, warunkowe umorzenie postępowania karnego zastosowano w 302 przypadkach, natomiast dobrowolne poddanie się odpowiedzialności – w 4.471 przypadkach. W roku 2022 liczba spraw osądzonych w I instancji w SR wynosiła 8.385, warunkowe umorzenie postępowania karnego zastosowano w 281 przypadkach, natomiast dobrowolne poddanie się odpowiedzialności – w 3.915 przypadkach. Z kolei w roku 2023 liczba spraw osądzonych w I instancji w SR wynosiła 7.294, warunkowe umorzenie postępowania karnego zastosowano w 278 przypadkach, natomiast dobrowolne poddanie się odpowiedzialności – w 3.237 przypadkach⁹. Z powyższego wynika, że zakres stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego nie jest znaczący.

Zasadniczym celem przedmiotowego opracowania jest ustosunkowanie się do zagadnienia, czy regulacja normatywna kształtu-

⁷ V. Konarska-Wrzosek, *Spektrum możliwości regresji karania za przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe*, Pal. 2024, nr 9, s. 16-17; G. Łabuda, *Komentarz do art. 41 k.k.s.* [w:] G. Łabuda, P. Kardas, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy*, Warszawa 2017, s. 498-499.

⁸ S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek ...*, s. 151, 155.

⁹ Dane udostępnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości pismem z 3.12.2024 r., DA-iS-II.082.99.2024.

jąca środek karny warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe wymaga modyfikacji¹⁰. Ustosunkowanie się do tak wyznaczonego celu nastąpi poprzez dokonanie oceny wyszczególnionych płaszczyzn normatywnych tego środka: sposobu ujęcia regulacji normatywnej kształtującej środek karny probacyjny warunkowego umorzenia postępowania karnego, ograniczenia stosowania tego środka karnego tylko do przestępstw skarbowych, zakresu jego stosowania za przestępstwa skarbowe, zaliczenia warunkowego umorzenia postępowania karnego do kategorii środków karnych probacyjnych w k.k.s., przesłanek pozytywnych i negatywnych stosowania tego środka, długości okresu próby, obowiązków i dozoru stosowanych wobec sprawcy.

Dla potrzeb niniejszej analizy udzielono także odpowiedzi na następujące pytania: czy regulacje normatywne kształtujące warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe i przestępstwo powszechne są tożsame, jakie odmienności kształtują środek karny warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwa skarbowe i jakie jest *ratio legis* tych odmienności. Poddając ocenie wyszczególnione płaszczyzny normatywne omawianej instytucji, za zasadne uznano ustosunkować się także do problemu, czy obecna regulacja normatywna wywołuje trudności w stosowaniu i czy związane są one z interpretacją przepisu (płaszczyzna stosowania prawa), czy też wynikają z błędnie sformułowanego przepisu (płaszczyzna tworzenia prawa).

Przedmiotem analizy uczyniono regulację materialnoprawną. Przeprowadzona analiza oparta jest na metodzie dogmatycznoprawnej. Uwzględniając prezentowane w literaturze przedmiotu poglądy oraz postulaty *de lege ferenda*, poddano je ocenie.

¹⁰ Na gruncie prawa karnego powszechnego K. Dudka i H. Paluszkievicz wyrażili stanowisko, że: „Wydaje się, że kolejne zmiany normatywne w zakresie warunkowego umorzenia, zarówno w materialnej, jak i procesowej części regulacji nie są potrzebne. Karnomaterialny kształt tego środka jest właściwy – uwzględnia zarówno współczesne wymogi i tendencje kryminalizacji, jak i stwarza, dzięki powiązaniu z częścią karnoprosową, należyte gwarancje procesowe oskarżonemu”, K. Dudka i H. Paluszkievicz, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego (rozważania na półwiecze jego istnienia w polskim systemie prawa)*, PiP 2020, nr 11, s. 63.

W opracowaniu przedstawiono też własną ocenę zasadności modyfikacji regulacji normatywnej kształtującej środek karny warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe, formułując postulaty *de lege ferenda* w omawianym zakresie.

2. *Ratio legis* odmiennego uregulowania warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwa skarbowe

W aktualnym stanie prawnym rozwiązania normatywne kształtujące warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe stanowią tylko w pewnym zakresie odzwierciedlenie wyjściowych koncepcji teoretycznych leżących u podstaw warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo powszechne. Na ustawową określoność tego środka karnego składa się część przepisów, które kształtują warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo powszechne (odpowiednio stosowane), ale również rodzime rozwiązania normatywne (zawarte w k.k.s.). Samo odczytanie przepisów kształtujących warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe nie jest jeszcze wystarczające. Oznacza to, że dla odczytania znaczenia i istoty tej instytucji należy uwzględnić charakter przestępczości skarbowej, jak również odnieść się do ogólnych systemowych założeń polityczno-kryminalnych leżących u podstaw k.k.s. Nieuprawnione jest zatem twierdzenie, że instytucje te niewiele różni względem siebie. Podstawowym przejawem odmienności środka karnego probacyjnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe i za przestępstwo powszechne jest to, że w k.k.s. ustawodawca zaliczył ten środek wprost do środków karnych, podczas gdy w k.k. warunkowe umorzenie postępowania karnego jest środkiem probacyjnym. Do podstawowych odmienności warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe i przestępstwo powszechne zaliczyć należy dość mocno uwypuklony w warstwie deskryptywnej art. 41 § 2 k.k.s., stanowiący wyraz realizacji funkcji egzekucyjnej, nakładany na sprawcę obowiązek uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej, jak również przesłanki negatywne (art. 41 § 1 k.k.s. *in fine*). Odmienności te znajdują swoje uzasadnienie w specyfice prawa

karnego skarbowego. Pisząc o odmiennościach, nie można zapominać o kwestii odpowiedniego zaadaptowania przepisów art. 66 § 1 i art. 67-68 k.k. za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. Przypomnienia wymaga, że odpowiednie stosowanie to nie jest stosowanie przepisów wprost. Odpowiednie stosowanie to: czasem stosowanie wprost, a więc bez żadnej modyfikacji; czasem stosowanie z modyfikacją wynikającą ze specyfiki prawa karnego skarbowego; czasem zaś niestosowanie w ogóle danego przepisu (gdy brak możliwości jego zaadaptowania w prawie karnym skarbowym ze względu na jego specyfikę). Właśnie na tle odpowiedniego stosowania art. 66 § 1 i art. 67-68 k.k. za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. uwypukla się specyfika odmienności środka karnego probacyjnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe na tle środka probacyjnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo powszechne.

Brak tożsamości regulacji normatywnej kształtującej warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe i przestępstwo powszechne skłania do postawienia pytania, czym taki stan rzeczy jest uzasadniony.

Od początku kształtowania się prawa karnego skarbowego ta szczególna dziedzina prawa karnego *sensu largo* poszukiwała odmiennych rozwiązań normatywnych względem prawa karnego powszechnego, uwzględniających specyfikę rodzajową dobra chronionego prawem i charakteru przestępczości skarbowej. Odmienność ta była jednak ograniczona do niezbędnego minimum, gdyż ustawodawca dążył do utrzymania integralności prawa karnego skarbowego z prawem karnym powszechnym. Charakter przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych wymaga wypracowania autonomicznych rozwiązań albo zmodyfikowania tych, które znane są prawu karnemu powszechnemu. Przykładem instytucji, znanej prawu karnemu powszechnemu, która wymaga modyfikacji w prawie karnym skarbowym, jest właśnie warunkowe umorzenie postępowania karnego. W przypadku tej instytucji nie jest bowiem zasadnym, jak również możliwym, przeniesienie rozwiązań normatywnych z prawa karnego powszechnego na grunt prawa karnego skarbowego bez żadnej modyfikacji.

Ratio legis odmiennego ukształtowania warunkowego umorzenia postępowania karnego w prawie karnym skarbowym znajduje swoje głębokie uzasadnienie. Wskazać tu należy przede wszystkim na: istotę przestępstwa skarbowego i jego rodzajową odrębność względem przestępstwa powszechnego, zasady odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe, zasady karania, systemowe rozwiązania, w szczególności stanowiące wyraz realizacji funkcji egzekucyjnej, priorytetu regresji karania i stosowania wolnościowych środków reakcji prawnokarnej czy braku pokrzywdzonego. Wszystko to znajduje swoje przełożenie z jednej strony w warstwie normatywnej, z drugiej zaś w odpowiednim zaadaptowaniu art. 66 § 1 i art. 67-68 k.k. za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. Pozwala to spojrzeć na to zagadnienie z szerszej perspektywy, wykraczającej poza regulację normatywną *stricto* kształtującą tę instytucję, stwarzając możliwość zrozumienia znaczenia i odmienności tego środka karnego na tle jego odpowiednika z k.k.

Przykładowo, biorąc pod uwagę istotę rodzajową przestępstw skarbowych, jak również brak pokrzywdzonego w prawie karnym skarbowym, nie jest możliwym, jak również zasadnym, nałożenie przez sąd na sprawcę obowiązku zadośćuczynienia za krzywdę wobec pokrzywdzonego czy obowiązku przeproszenia pokrzywdzonego. Brak jest możliwości orzeczenia nawiazki czy świadczenia pieniężnego. Nie jest możliwym także orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdu, co wynika z jednej strony z tego, że ten środek reakcji prawnokarnej jest nieznanym prawu karnemu skarbowemu, po drugie byłby nieadekwatną reakcją prawnokarną na popełnienie przestępstwa skarbowego (m.in. ze względu na brak relacji między reakcją prawnokarną a rodzajem dobra chronionego prawem). Z podobnych względów liczba obowiązków probacyjnych, jakie sąd może stosować na podstawie art. 72 § 1 k.k. w zw. z art. 67 § 3 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s. jest ograniczona. Z kolei autonomiczne rozwiązanie w postaci obowiązku uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej znajduje swoje uzasadnienie w systemowym rozwiązaniu, jakim jest dążenie do zaspokojenia interesów Skarbu Państwa (realizacja funkcji egzekucyjnej prawa karnego skarbowego).

3. Kompleksowe uregulowanie warunkowego umorzenia postępowania karnego w k.k.s.

Odnosząc się do wyróżnionej płaszczyzny w postaci braku kompleksowego uregulowania warunkowego umorzenia postępowania karnego w k.k.s., za konieczne uznano postawić pytanie o zasadność wzmocnienia autonomicznej regulacji normatywnej. Pisząc wzmocnienie, mam na myśli to, czy możliwym jest zintensyfikowanie autonomicznych rozwiązań normatywnych kształtujących tę instytucję w k.k.s. Na tym tle pojawia się pytanie o stopień zintensyfikowania autonomicznych rozwiązań, które mogą przybrać zróżnicowany stopień, od wprowadzenia nowych rozwiązań normatywnych aż do uczynienia regulacji kształtującej tę instytucję w pełni autonomiczną w k.k.s. Chodzi o to, czy zasadnym jest zrezygnowanie z aktualnego rozwiązania, zgodnie z którym regulacja ta przybiera postać rozczłonkowaną. W mojej ocenie wprowadzenie takiego rozwiązania jest zasadne i możliwe pod względem techniczno-legislacyjnym. Walorem takiego rozwiązania byłoby to, że wyeliminowane zostałyby wszelkie ewentualne rozbieżności w zakresie zaadaptowania art. 66 § 1 k.k. i art. 67-68 k.k. na grunt prawa karnego skarbowego. Zasadność kompleksowego uregulowania warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe w k.k.s. nabiera na sile w sytuacji, gdy nastąpi zwiększenie autonomicznych rozwiązań kształtujących tę instytucję. Nie bez znaczenia pozostaje także to, że następstwem wprowadzenia postulowanego rozwiązania byłoby to, że wszystkie instytucje regresji karania byłyby wtedy uregulowane w k.k.s. w sposób w pełni autonomiczny i kompleksowy. Nie pozostaje to bez znaczenia, jeżeli zwróci się uwagę, że w prawie karnym skarbowym instytucje regresji karania odgrywają rolę priorytetową. Trudno jest natomiast ocenić, czy uczynienie regulacji kształtującej warunkowe umorzenie postępowania karnego autonomiczną, wpłynęłoby na zwiększenie częstotliwości stosowania tego środka.

Dokonując oceny postulatu uregulowania warunkowego umorzenia postępowania karnego kompleksowo w k.k.s., przeciwnicy takiego rozwiązania mogliby podnieść, że byłoby ono wyrazem nadregulacji. Mogliby postawić także pytanie, co z pozostałymi instytucjami z k.k.,

które ustawodawca nakazuje odpowiednio stosować na gruncie prawa karnego skarbowego, w szczególności za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. Mogłoby zostać także podniesione, że upływ ponad 25 lat obowiązywania k.k.s. pokazał, że praktyka stosowania przepisów kształtujących warunkowe umorzenie postępowania karnego okazała się stabilna, a zaadaptowanie przepisów art. 66 § 1 k.k. i art. 67-68 k.k. na grunt prawa karnego skarbowego nie wywołuje już trudności interpretacyjnych.

Przy uznaniu, że zasadnym jest uczynienie regulacji kształtującej środek karny warunkowego umorzenia postępowania karnego w pełni autonomiczną, należy sformułować dodatkowe pytanie, w której części k.k.s. ta regulacja powinna zostać umieszczona. Jeżeli chodzi o miejsce, w którym ta regulacja powinna zostać zlokalizowana, to przypomnienia wymaga, że w aktualnym stanie prawnym regulacja ta została przewidziana w art. 41 § 1-3 k.k.s., co stanowi następstwo innego rozwiązania techniczno-legislacyjnego w postaci uregulowania w Rozdziale 3 k.k.s. środków karnych probacyjnych zgodnie z kolejnością, jaka została nadana przez ustawodawcę w katalogu środków karnych z art. 22 § 2 k.k.s.¹¹ Rozwiązanie to ocenić należy jako poprawne i niewymagające korekty. Z tego względu należy przyjąć, że ewentualne umiejscowienie regulacji autonomicznej również powinno nastąpić w obrębie art. 41 k.k.s.

4. Zaliczenie warunkowego umorzenia postępowania karnego do środków karnych

Jednym z rozwiązań normatywnych wywołujących zróżnicowaną ocenę jest ustawowe zaliczenie tej instytucji do środków karnych¹². Taki

¹¹ A. Błachnio, *Węzłowe problemy ...*, s. 39-40.

¹² Pozytywnie wobec zaliczenia warunkowego umorzenia postępowania karnego do katalogu środków karnych opowiedział się S. Kowalski. Autor ten wskazuje w szczególności, że: „zakwalifikowanie środków probacyjnych w tym kodeksie do środków karnych znajduje usprawiedliwienie w technice legislacyjnej kodeksu karnego skarbowego oraz autonomii prawa karnego skarbowego” (S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako alternatywa ...*, s. 110). Stanowisko przeciwne prezentuje A. Błachnio, zdaniem którego: „regulacja ta z przyczyn systemowych jest błędna, albowiem czym innym są środki karne, takie jak przepadek przedmiotów czy zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, które są (co do zasa-

stan rzeczy skłania do sformułowania pytania, czy aktualne rozwiązanie wymaga modyfikacji. W mojej ocenie nie wymaga. Za zasadnością przyjętego rozwiązania przemawia w szczególności pogłębiona autonomia materialnego prawa karnego skarbowego względem prawa karnego powszechnego¹³. Mimo że prawo karne skarbowe wykazuje związek z prawem karnym powszechnym, to z uwagi na specyfikę dobra chronionego prawem charakter przestępczości skarbowej wymaga ono poszukiwania rozwiązań odmiennych od tych, które przewidziane zostały w prawie karnym powszechnym. W k.k.s. ustawodawca przyjął szersze rozumienie środków karnych niż w k.k. Nie jest to jednak błąd. Co do zasady środki probacyjne są środkami karnymi *sensu largo*. Nie bez znaczenia pozostaje także to, że w prawie karnym skarbowym ustawodawca przydał szczególną rolę środkom reakcji prawnokarnej zaliczanym do grupy regresji karania. Odrzucić należy także postulat *de lege ferenda* uregulowania warunkowego umorzenia postępowania karnego w Rozdziale II k.k.s. „Zaniechanie ukarania sprawcy”. Postulat taki przedstawił w literaturze przedmiotu J. Sawicki¹⁴. Z krytyką wprowadzenia takiego rozwiązania wystąpił Z. Siwik, który wykazał, że leżące u podstaw warunkowego umorzenia postępowania karnego założenia polityczno-kryminalne są odmienne¹⁵. Instytucje te więcej różni niż łączy, a łagodzenie reakcji prawnokarnej przy zaistnieniu tych instytucji nie stanowi podstawy dla dalszego rozbudowania Rozdziału 2 k.k.s. „Zaniechanie ukarania sprawcy”.

dy) związane z orzeczeniem wobec sprawcy określonej kary, a czym innym środki probacyjne, które stanowią pewien jej substytut. Wskazane unormowanie nie tylko zasadniczo odbiega od regulacji prawa karnego powszechnego, ale również może prowadzić do nieporozumień związanych z przyjęciem, że środki związane z podaniem sprawcy próbie, są to środki orzekane obok tradycyjnie rozumianej sankcji karnej” (A. Błachnio, *Węzłowe problemy ...*, s. 52).

¹³ L. Wilk, *W sprawie autonomii materialnego prawa karnego skarbowego*, PiP 2008, nr 8.

¹⁴ J. Sawicki, *Zaniechanie ukarania sprawcy przestępstwa skarbowego i wykroczenia skarbowego – próba oceny i kierunki zmian* [w:] Z. Siwik (red.), *Kodeks karny skarbowy po dziesięciu latach obowiązywania – ocena i perspektywy zmian*, Wrocław 2010, s. 63.

¹⁵ Z. Siwik, *Głos w dyskusji* [w:] Z. Siwik (red.), *Kodeks karny skarbowy...*, s. 119.

5. Dwupodział czynów zabronionych na przestępstwo skarbowe i wykroczenie skarbowe

Kolejnym zagadnieniem wymagającym oceny jest kwestia zakresu stosowania tego środka karnego probacyjnego dokonana przy uwzględnieniu dwupodziału czynów zabronionych na przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Chodzi o to, czy aktualne rozwiązanie normatywne, zgodnie z którym środek karny probacyjny warunkowego umorzenia postępowania karnego został przewidziany tylko za przestępstwa skarbowe, wymaga modyfikacji polegającej na przewidzeniu go także za wykroczenia skarbowe.

W mojej ocenie rozwiązanie to nie wymaga korekty. Za zasadnością przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania przemawia charakter normatywny wykroczenia skarbowego, które cechuje *in generalis* niski stopień społecznej szkodliwości. Przy tej okazji warto także zwrócić uwagę na wynikający z art. 1 § 2 k.k.s. warunek przypisania odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe. Zgodnie z przywołanym przepisem nie jest wykroczeniem skarbowym czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma.

Przeciwko stosowaniu tego środka karnego za wykroczenia skarbowe przemawiają także względy polityczno-kryminalne związane z potrzebą przewidzenia racjonalnego systemu reakcji prawnokarnej na popełnienie wykroczenia skarbowego. Należy mieć także na uwadze, że w stosunku do kategorii czynu zabronionego, jakim jest wykroczenie skarbowe, nie zachodzi potrzeba stosowania tak bogatych pod względem treściowym środków reakcji prawnokarnej, jak warunkowe umorzenie postępowania karnego. Zgodnie z założeniami polityczno-kryminalnymi podstawowym środkiem reakcji prawnokarnej na wykroczenie skarbowe jest kara grzywny określona kwotowo, co odpowiada zasadzie supremacji represji majątkowej w prawie karnym skarbowym. Wskazania wymaga także to, że w przypadku wykroczeń skarbowych priorytetowym trybem postępowania jest postępowanie mandatowe, co sprzyja szybkiemu i definitywnemu zakończeniu postępowania. Nie bez znaczenia pozostają także okresy przedawnienia wykroczenia skarbowego, które są znacząco niższe niż w przypadku przestępstw skarbowych. Konkludując powyższe uwagi, wyrażam stanowisko, że

nie zachodzi potrzeba rozszerzenia zakresu stosowania tego środka karnego także na wykroczenia skarbowe.

6. Zakres stosowania a zagrożenie karą

Jeżeli chodzi o zakres stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego, to ten środek karny znajduje zastosowanie do wszystkich przestępstw skarbowych, co wynika z treści art. 41 § 1 k.k.s. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie normatywne znacząco różnicuje warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe od warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo powszechne. Przypomnienia wymaga, że o ile w prawie karnym powszechnym warunkowe umorzenie postępowania karnego dotyczy części przestępstw powszechnych – zagrożonych karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności – o tyle w prawie karnym skarbowym dotyczy, jak już wspomniano, wszystkich przestępstw skarbowych. *De facto* zakres stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe jest szerszy w stosunku do zakresu stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo powszechne.

Brak ograniczenia stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe ze względu na rodzaj kary przewidzianej w zagrożeniu karą i górnej granicy tej kary znajduje swoje głębokie uzasadnienie, które ocenić należy jako racjonalne. Nie bez znaczenia dla tak przyjętego rozwiązania pozostaje charakter normatywny przestępstwa skarbowego, *in generalis* jego stopień społecznej szkodliwości, czyli to, że przestępczość skarbową zaliczana jest do przestępczości określanej jako drobna i średnia. W literaturze przedmiotu oceniono, że ten środek karny jest racjonalnym instrumentem polityki kryminalnej adekwatnym w stosunku do czynów zabronionych, jakimi są wszystkie przestępstwa skarbowe, i do ich sprawców¹⁶.

Co istotne, na co nie zwraca się wyraźnie uwagi w literaturze przedmiotu, to nieprzypadkowe rozwiązanie normatywne znajduje także swoje uzasadnienie w potrzebie przewidzenia adekwatnego środka

¹⁶ O. Włodkowski, *Warunkowe umorzenie ...*, s. 81, 99.

reakcji prawnokarnej na przestępstwo skarbowe w postaci środka degresji karania stanowiącego alternatywę dla dobrowolnego poddania się odpowiedzialności. Ta ostatnia instytucja ma odmienne cele, funkcje i założenia polityczno-kryminalne niż środek karny probacyjny warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe. Ma także ograniczony zakres stosowania, co wynika wprost z treści art. 17 § 2 pkt 2 k.k.s. *De facto* za zasadnością przyjęcia rozwiązania, zgodnie z którym środek karny probacyjny warunkowego umorzenia postępowania karnego znajduje zastosowanie do wszystkich przestępstw skarbowych, zadecydowały nie tylko względy o charakterze polityczno-kryminalnym, ale również względy praktyki stosowania tych przepisów. Konkludując powyższe uwagi, wyrażam stanowisko, że nie zachodzi potrzeba modyfikacji tego rozwiązania.

7. Przesłanki pozytywne

Przesłanki pozytywne stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe są określone w odpowiednio stosowanym art. 66 § 1 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s. Identycznie jak w przypadku pozostałych poddanych ocenie płaszczyzn, również i w tym przypadku za zasadne uznano postawić pytanie, czy te przesłanki wymagają modyfikacji.

Poza przesłanką braku wcześniejszej karalności za przestępstwo, odpowiednie zaadaptowanie art. 66 § 1 k.k. nie wywołuje wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli chodzi o przesłankę „okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości”, to opowiedzieć należy się za dalszym jej utrzymaniem. Znajduje to swoje uzasadnienie w istocie i funkcji tej przesłanki. Odnosząc się z kolei do przesłanki stopnia winy, należy pamiętać o autonomicznej regulacji kształtującej przesłanki przypisania winy w prawie karnym skarbowym. Również w przypadku przesłanki stopnia społecznej szkodliwości należy pamiętać o tym, że k.k.s. w sposób autonomiczny określa zamknięty katalog kwantyfikatorów branych pod uwagę przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości (art. 53 § 7 k.k.s.). Obie te przesłanki należy pozostawić bez modyfikacji. Zasadniczych wątpliwości nie wzbudza w mojej ocenie także przesłanka tzw. pozytywnej prognozy kryminologicznej, którą też należy pozostawić bez modyfikacji.

Jeżeli chodzi zaś o przesłankę braku karalności, to zaadaptowanie jej na płaszczyźnie prawa karnego skarbowego w dalszym ciągu wywołuje trudności interpretacyjne. Mimo upływu ponad 25 lat obowiązywania k.k.s. w literaturze przedmiotu zauważalne są dwa konkurencyjne stanowiska.

Zgodnie z pierwszym z odpowiedniego stosowania art. 66 § 1 k.k. za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. wynika, że przez „przestępstwo” należy rozumieć tylko „przestępstwo skarbowe”, a nie także „przestępstwo powszechne”. Oznacza to, że nie jest przeszkodą dla stosowania środka karnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe wcześniejsze ukaranie za przestępstwo powszechne (np. komunikacyjne). Tak więc odpowiednie zaadaptowanie art. 66 § 1 k.k. ogranicza warunek uprzedniej karalności jedynie do umyślnych przestępstw skarbowych¹⁷. Natomiast, zgodnie z drugim stanowiskiem, przesłanka braku karalności za przestępstwo obejmuje zarówno przestępstwo powszechne, jak i przestępstwo skarbowe. Ustosunkowując się do tak zarysowanego stanu rzeczy, wskazania wymaga, że prawidłowe zaadaptowanie art. 66 § 1 k.k. za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. oznacza, że przez „przestępstwo” należy rozumieć tylko „przestępstwo skarbowe”. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że przestępstwo skarbowe jest odrębnym czynem zabronionym od przestępstwa powszechnego. Przyjęcie odmiennego sposobu rozumienia sprzeczne jest z wykładnią językową, funkcjonalną i systemową¹⁸, ale również stanowi przejaw wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy. W jednym z ostatnich numerów czasopisma

¹⁷ S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek ...*, s. 158. Autor ten wskazuje także, że: „Warto dodać, że odpowiednie stosowanie art. 66 § 1 k.k. w kontekście uprzedniej niekaralności, polegające na ograniczeniu tego obiektywnego warunku stosowania wskazanego środka probacyjnego do karalności za umyślne przestępstwa skarbowe, nie powoduje, że dla sądu rozważającego zastosowanie *ad casum* tego środka uprzednia karalność za przestępstwo jest bez znaczenia. Wręcz przeciwnie, powinna ona być oceniana w perspektywie dotychczasowego sposobu życia sprawcy, a co za tym idzie – prognozy kryminologicznej”, (S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek ...*, s. 159; S. Kowalski, *Środki probacyjne ...* s. 52).

¹⁸ G. Łabuda, *Sporne kwestie warunkowego umorzenia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo skarbowe*, Probacja 2009, nr 3-4, s. 46.

„Prokuratura i Prawo” M. Jachimowicz w opracowaniu *Rozważania o warunkowym umorzeniu postępowania karnego. Uwagi de lege lata i de lege ferenda* sformułował postulat *de lege ferenda* modyfikacji art. 66 § 1 k.k. Mianowicie autor ten proponuje modyfikację art. 66 § 1 k.k. poprzez wprowadzenie po zwrocie „przestępstwo umyślne” zwrotu „w tym i przestępstwo umyślne skarbowe”¹⁹. Zdaniem tego autora, art. 66 § 1 k.k. „wskazuje na nierówne traktowanie sprawców przestępstw powszechnych oraz sprawców przestępstw skarbowych, albowiem uprzednie skazanie za umyślne przestępstwo skarbowe nie wyklucza możliwości zastosowania warunkowego umorzenia postępowania wobec sprawcy przestępstwa powszechnego, zaś uprzednie skazanie za przestępstwo powszechne, jak i uprzednie skazanie za umyślne przestępstwo skarbowe wyklucza możliwość zastosowania warunkowego umorzenia postępowania wobec sprawcy przestępstwa skarbowego”²⁰. Tezę tę autor wywodzi z poddanego słusznej krytyce w literaturze przedmiotu wyroku SN z 18.10.2016 r., II KK 205/16²¹. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić, co wynika wprost z odmienności przestępstwa powszechnego względem przestępstwa skarbowego. Z tego względu nie zachodzi potrzeba modyfikacji art. 66 § 1 k.k. Wprowadzenie tego rozwiązania wpłynęłoby w istotny sposób na zawężenie zakresu stosowania środka karnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe, co byłoby sprzeczne z założeniami leżącymi u podstaw tej instytucji.

8. Obowiązki probacyjne

Na tej płaszczyźnie bardzo wyraźnie uwypukla się kwestia odmienności środka karnego probacyjnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe względem środka probacyjnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo powszechne. Punktem odniesienia dla dalszych rozważań będzie przypomnienie, co wynika z odpowiedniego stosowania

¹⁹ Prok. i Pr. 2025, nr 2, s. 186 i 190.

²⁰ M. Jachimowicz, *Rozważania o warunkowym...*, s. 187.

²¹ Lex nr 2174125. Krytyczne uwagi w odniesieniu do tego orzeczenia prezentuje S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek ...*, s. 158-159.

art. 72 § 1 k.k. w zw. z art. 67 § 3 k.k. za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. W tym przypadku odpowiednie stosowanie tego przepisu następuje częściowo z modyfikacją. Oznacza to, że sąd może nałożyć na sprawcę jeden z następujących obowiązków probacyjnych: informowanie sądu lub kuratora o przebiegu okresu próby, powstrzymanie się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających, poddanie się terapii uzależnień, uczestnictwo w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych, powstrzymanie się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach. Z powyższego wynika, że zakres możliwych do stosowania obowiązków przy warunkowym umorzeniu postępowania karnego za przestępstwo skarbowe jest znacząco uboższy niż w przypadku warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo powszechne. Trudno go ocenić jako bogaty, zarówno pod względem treściowym, jak również ilościowym²². Dodatkowo, mając na uwadze treść wskazanych obowiązków, które mogą być *in concreto* nałożone na sprawcę przestępstwa skarbowego, może się okazać, że nie będzie zasadnym nałożenie żadnego z nich²³. *De facto* za dopuszczalne należy uznać stosowanie środka karnego probacyjnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe bez nałożenia na sprawcę obowiązku probacyjnego. Brak możliwości nałożenia na sprawcę obowiązku probacyjnego nie może stanowić przeszkody dla stosowania tej instytucji. Nie może również stanowić uzasadnienia dla stosowania dozoru lub dla wydłużenia okresu próby.

²² Poza nielicznymi stanowiskami pogląd o ograniczonym zakresie katalogu obowiązków probacyjnych prezentowany jest zarówno w literaturze przedmiotu, jak również w orzecznictwie. Z tego względu wskazać należy, że odpowiednie zaadaptowanie art. 72 § 1 k.k. w zw. z art. 67 § 3 k.k. za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. na płaszczyźnie prawa karnego skarbowego nie wywołuje znaczących trudności interpretacyjnych. Stanowisko o ograniczonym zakresie możliwych do nałożenia obowiązków probacyjnych prezentuje m.in.: O. Włodkowski, *Warunkowe umorzenie...*, s. 94-95; A. Błachnio, *Węzłowe problemy...*, s. 49-51; V. Konarska-Wrzošek, *Spektrum możliwości...*, s. 17-18; S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek...*, s. 161-163; T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 176; G. Łabuda, *Komentarz do art. 41 k.k.s.* [w:] G. Łabuda, P. Kardas, T. Razowski, *Kodeks karny...*, s. 506.

²³ Zob. S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek...*, s. 162-163.

Aktualny stan normatywny skłania do postawienia pytania o zasadność wzbogacenia katalogu obowiązków probacyjnych. Odnosząc się do regulacji normatywnej kształtującej obowiązki probacyjne stosowane wobec sprawcy, S. Kowalski wyraził stanowisko, że niewłaściwie sformułowane zostały obowiązki probacyjne możliwe do nałożenia na oskarżonego w razie warunkowego umorzenia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo skarbowe. Jak wskazuje ten autor, możliwość czerpania z odpowiedniego zastosowania regulacji normatywnej zawartej w art. 67 § 3 k.k. jest nader ograniczona²⁴. Z kolei G. Łabuda zauważył, że „z pewnością posłużenie się klauzulą odpowiedniego stosowania przy art. 67 § 3 k.k. jest źródłem wielu nieporozumień interpretacyjnych. Rzecz bowiem w tym, aby z perspektywy ocennej – związanej z funkcjami kodeksu karnego skarbowego – przypisać konkretnemu obowiązkowi z art. 72 § 1 k.k. zdolność na gruncie prawa karnego skarbowego. Krytycznie trzeba zauważyć, że kwestia ta winna być wprost unormowana w kodeksie – bądź poprzez odesłanie szczegółowe do wybranych przepisów kodeksu karnego, bądź przez wyraźne wskazanie w art. 41 k.k.s.”²⁵.

Dokonując oceny aktualnych rozwiązań normatywnych dotyczących obowiązków probacyjnych, wyrażam stanowisko, że wzbogacenie katalogu tych obowiązków znajduje swoje uzasadnienie z następujących względów. Po pierwsze, należy mieć na uwadze ograniczony pod względem liczbowym i treściowym katalog tych obowiązków. Kodeks karny skarbowy nie przewiduje także odesłania do art. 72 § 1 pkt 8 k.k. w zw. z art. 67 § 3 k.k. (warunkowo umarzając postępowanie karne, sąd może zobowiązać sprawcę do innego stosownego postępowania w okresie próby, które może zapobiec popełnieniu ponownie przestępstwa skarbowego). Po drugie, w k.k.s. brak jest wypracowanych autonomicznych rozwiązań normatywnych uwzględniających specyfikę prawa karnego skarbowego. Po trzecie, wprowadzenie autonomicznego rozwiązania pozwoli na usunięcie ewentualnych trudności interpretacyjnych związanych z odpowiednim zaadaptowaniem art. 67

²⁴ S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako alternatywa...*, s. 123.

²⁵ G. Łabuda, *Komentarz do art. 41 k.k.s...*, s. 506.

§ 3 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s. Po czwarte, wzbogacenie katalogu obowiązków probacyjnych o nowe służyć może uatrakcyjnieniu tej instytucji na tle innych środków regresji karania²⁶. Projektując nowe obowiązki probacyjne, należy pamiętać o specyfice tego środka reakcji prawnokarnej na przestępstwo skarbowe, specyfice prawa karnego skarbowego, jak również o adekwatnym stopniu dolegliwości wynikającym z tych obowiązków.

9. Obowiązek uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej

Aktualne rozwiązanie jest kompromisem między urealnieniem zaistnienia w praktyce warunkowego umorzenia postępowania karnego a realizacją funkcji egzekucyjnej prawa karnego skarbowego. Modelowo ustawowe określenie tej relacji może przybrać jeden z trzech następujących wariantów. Wariant pierwszy zakłada, że uiszczenie uszczuplonej należności publicznoprawnej nie jest obowiązkiem nakładanym na sprawcę (ani fakultatywnym, ani obligatoryjnym). Zgodnie z drugim wariantem nałożenie na sprawcę obowiązku uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej ma charakter obligatoryjny. Uiszczenie wymagalnej należności publicznoprawnej powinno nastąpić do określonego momentu czasowego (np. przed wniesieniem do sądu wniosku o warunkowe umorzenie postępowania karnego, do wydania przez sąd na posiedzeniu wyroku albo w innym momencie czasowym). Wariant trzeci zakłada, że nałożenie przez sąd tego obowiązku ma charakter fakultatywny.

Ustawodawca uznał za adekwatny wariant drugi. Mianowicie, jak wynika z art. 41 § 2 k.k.s., umarzając warunkowo postępowanie karne za przestępstwo skarbowe, w związku z którym nastąpiło uszczuplenie należności publicznoprawnej, i gdy tej wymagalnej należności nie uiszczono, sąd określa także obowiązek uiszczenia jej w całości w wyznaczonym terminie. Tak więc orzekając ten obowiązek, sąd określa

²⁶ S. Kowalski, wskazuje, że „byłoby ono być może znacznie częściej stosowane, gdyby ustawodawca inaczej uregulował obowiązki probacyjne i przewidział szerszy ich wachlarz, a w szczególności uczynił fakultatywnym określenie obowiązku uiszczenia należności publicznoprawnej uszczuplonej przestępstwem skarbowym”, S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek ...*, s. 165.

zobowiązanie do uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej oraz termin, w którym ten obowiązek ma zostać spełniony²⁷. Określając termin, sąd bierze pod uwagę okoliczności, o których mowa w art. 14 k.k.s. Trafnie zauważa się, że termin ten „powinien być krótszy niż wyznaczony okres próby, tak aby przed zakończeniem próby możliwa była implikująca odpowiednie skutki ocena, czy skazany nie uchyla się od wykonania nałożonego obowiązku”²⁸. Wymaga wskazania, że nałożenie na sprawcę tego obowiązku nie stanowi niczego specjalnego, skoro nałożenie tego obowiązku dotyczy nie tylko pozostałych środków karnych probacyjnych²⁹, ale również pozostałych instytucji regresji karnia.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest oceniane w literaturze przedmiotu w zróżnicowany sposób. Zauważalna jest jego krytyka. Punkt ciężkości położony zostaje na kilku płaszczyznach. Dotyczy to przede wszystkim podmiotu, wobec którego sąd powinien orzec obowiązek uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej. O ile samo nałożenie rzeczonoego obowiązku nie wywołuje zastrzeżeń, gdyż stanowi ono następstwo systemowego rozwiązania, o tyle zastrzeżenie wywołuje kwestia podmiotu, na który ten obowiązek powinien zostać nałożony. Mianowicie, jak zauważa się, nie zawsze sprawca, wobec którego sąd stosuje warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe, jest tożsamy z podmiotem zobowiązanym na podstawie przepisów prawa podatkowego do uiszczenia należności publicznoprawnej. To skłania do postawienia pytania, czy orzeczenie tego obowiązku powinno nastąpić także wobec sprawcy, który nie jest podmiotem tożsamym z podmiotem zobowiązanym na podstawie przepisów prawa podatkowego do uiszczenia należności publicznoprawnej. Jak wskazuje G. Łabuda: „oznacza to, że w wielu wypadkach obligatoryjne orzeczenie obowiązku z art. 41 § 2 k.k.s. pozostanie zawieszone w próżni, od sprawcy bowiem nie będzie zależało, czy zostanie on wykonany”³⁰. Autor ten wskazuje także, że: „wydaje się nawet, że w takich

²⁷ A. Błachnio, *Węzłowe problemy...*, s. 46.

²⁸ S. Kowalski, *Środki probacyjne...*, s. 47.

²⁹ L. Wilk, J. Zagrodnik, *Prawo i proces karny skarbowy*, Warszawa 2021, s. 109.

³⁰ G. Łabuda, *Komentarz do art. 41 k.k.s...*, s. 506-507.

sytuacjach, jakkolwiek obligatoryjne, niemniej niecelowe jest orzekanie względem sprawcy obowiązku uiszczenia uszczuplonej należności publicznoprawnej. Sprawca taki nie jest bowiem dłużnikiem w rozumieniu przepisów prawa finansowego, a orzeczenie takiego obowiązku stanowiłoby o zdublowaniu obowiązku finansowego, ponieważ ta sama kwota pieniężna musiałaby być uiszczona podwójnie – raz na mocy przepisów finansowych, a dwa na mocy wyroku karnego³¹. Taka interpretacja art. 41 § 2 k.k.s. jest w mojej ocenie trafna. *De lege lata* w tym przypadku mamy do czynienia nie tyle co z błędnie sformułowanym przepisem, ile z problemem wykładniczym.

Nie zachodzi potrzeba wprowadzenia zmiany polegającej na tym, aby warunkiem skorzystania z warunkowego umorzenia postępowania karnego było uiszczenie dobrowolnie w całości wymagalnej należności publicznoprawnej. Braku takiego rozwiązania nie należy poczytywać jako budzącego wątpliwości w zakresie probacyjnego charakteru warunkowego umorzenia postępowania karnego³².

10. Okres próby

Warunkowe umorzenie postępowania karnego następuje na okres próby, co definiuje jego charakter jako probacyjnego środka reakcji prawnokarnej na przestępstwo skarbowe³³. Co do okresu próby, to nie wydaje się zasadnym, aby w dalszym ciągu utrzymywać aktualne rozwiązanie. Przypomnienia wymaga, że w omawianym zakresie ustawodawca nakazuje odpowiednio stosować art. 67 § 1 k.k. za pośrednictwem klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. Stosowanie tego przepisu następuje w tym przypadku wprost, co oznacza, że okres próby wynosi od roku

³¹ Ibidem, s. 506; G. Łabuda, *Sporne kwestie ...*, s. 48-50.

³² Odmienne stanowisko prezentuje A. Błachnio, zdaniem którego: „regulacja ta, o ile w pełni zasadna z punktu widzenia funkcji egzekucyjnej prawa karnego skarbowego, o tyle może budzić pewne wątpliwości w zakresie jej probacyjnego charakteru, albowiem prawodawca nie wskazał, aby wyrównanie uszczerbku finansowego Skarbu Państwa miało nastąpić dobrowolnie. Może ono nastąpić zarówno z uwagi na pewną refleksję sprawcy uznającego, iż jego zachowanie jest naganne, jak również z uwagi na czyste wyrachowanie czy nawet zimną kalkulację w zakresie możliwych do uzyskania zysków i potencjalnych strat związanych z prowadzeniem postępowania”, A. Błachnio, *Węzłowe problemy...*, s. 45.

³³ T. Kozioł, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego*, Warszawa 2009, s. 183.

do lat 3 i biegnie od uprawomocnienia się orzeczenia. Zaadaptowanie tego przepisu na grunt prawa karnego skarbowego nie wywołuje żadnych trudności interpretacyjnych. O tym, czy okres próby będzie wynosił przykładowo rok, dwa czy trzy lata, decyduje ocena dokonana przez sąd, która ma postać zindywidualizowaną i uzależniona jest od uwarunkowań konkretnej sprawy³⁴.

W mojej ocenie rozwiązanie to nie jest adekwatne w odniesieniu do przestępstw skarbowych. Postuluję wprowadzenie zmiany polegającej na obniżeniu zarówno dolnej, jak i górnej granicy okresu próby. W przypadku dolnej granicy optymalnym byłoby wyznaczenie jej na 6 miesięcy, natomiast w przypadku górnej granicy na 2 lata. W związku z powyższym zasadnym byłoby wprowadzenie autonomicznego przepisu do k.k.s. określającego tak wyznaczone granice okresu próby. Granice okresu próby od 6 miesięcy do 2 lat będą relatywnie niższe w stosunku do okresu próby przy warunkowym umorzeniu postępowania karnego za przestępstwo powszechne (od roku do lat 3). Taka dystynkcja nie może być jednak poczytywana w kategoriach błędu. Znajduje ona swoje uzasadnienie w tym, że prawo karne skarbowe powinno poszukiwać autonomicznych rozwiązań uwzględniających specyfikę przestępczości skarbowej, która zaliczana jest do kategorii drobnej i średniej przestępczości. Takie odmienne rozwiązanie znajduje swoje uzasadnienie także ze względu na sprawców przestępstw skarbowych oraz okoliczności, w jakich te czyny zabronione są popełniane.

W aktualnym stanie prawnym granice próby od roku do lat 3 w odniesieniu do sprawcy przestępstwa skarbowego, który niejednokrotnie jest sprawcą incydentalnym, ocenić należy jako zbyt długie. Chodzi o to, aby w sprawach o czyny drobne definitywne zakończenie postępowania nastąpiło szybko. Granice okresu próby od 6 miesięcy do 2 lat w dalszym ciągu stwarzałyby możliwość racjonalnego różnicowania okresu próby. Ocenić je należy jako wystarczające zarówno w zakresie oddziaływania wychowawczego na sprawcę przestępstwa skarbowego, jak również weryfikacji prognozy kryminologicznej. Wpły-

³⁴ Ibidem, s. 183.

wałyby także korzystnie na realizację nałożonego na sprawcę obowiązku uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej³⁵.

11. Dozór

W zakresie dozoru ustawodawca przyjął rozwiązanie normatywne, zgodnie z którym nakazuje odpowiednio stosować art. 67 § 2 k.k. na podstawie klauzuli z art. 20 § 2 k.k.s. Stosowanie tego przepisu następuje w tym przypadku wprost. Jednocześnie k.k.s. nie przewiduje autonomicznych rozwiązań w odniesieniu do dozoru. Aktualnie dozór ma charakter fakultatywny. Ustawodawca nie przewiduje katalogu kwantyfikatorów pozwalających na ustalenie zasadności stosowania dozoru wobec sprawcy przestępstwa skarbowego. W mojej ocenie stosowanie dozoru wobec sprawcy przestępstwa skarbowego jest z reguły zbędne. Wynika to z przynależności przestępstw skarbowych do grupy *mala prohibita*, zaliczeniu przestępczości skarbowej do przestępczości drobnej lub średniej, a także z charakteru dóbr prawnych chronionych w prawie karnym skarbowym, motywacji działania sprawcy, jak również z faktu, że sprawca przestępstwa skarbowego to z reguły sprawca „przypadkowy” („okazjonalny”), o ustabilizowanej sytuacji życiowej³⁶.

Dokonując oceny możliwych do zaistnienia zmian na tej płaszczyźnie, odrzucam zarówno rezygnację z możliwości stosowania dozoru, jak również przyjęcie obligatoryjnego trybu jego stosowania. Pojawia się natomiast pytanie, czy zasadnym jest wprowadzenie autonomicznego rozwiązania, na czym by ono polegało i czym byłoby uzasadnione. Dokonując oceny możliwych do zaistnienia zmian na tej płaszczyźnie, wskazać należy, że mogłyby one nastąpić na płaszczyźnie dookreślenia przypadków, w których sąd mógłby stosować dozór.

Kryteriami stanowiącymi podstawę dla możliwości ograniczenia stosowania dozoru mogłyby się stać kategoria czy grupy rodzajowe przestępstw skarbowych (np. przestępstwa skarbowe polegające na uszczupleniu albo na narażeniu na uszczuplenie należności publicz-

³⁵ Zob. uwagi poczynione w omawianym zakresie w odniesieniu do aktualnego stanu normatywnego w szczególności w: O. Włodkowski, *Warunkowe umorzenie* ..., s. 91.

³⁶ Ibidem, s. 95.

noprawnej), zagrożenie karą (rodzaj kary przewidzianej w zagrożeniu karą lub wysokość kary za przestępstwo skarbowe) czy popełnienie przestępstwa skarbowego w określonych warunkach (np. w okolicznościach uzasadniających obostrzenie kary). Rozpatrywana zmiana nie jest jednak pozbawiona licznych zastrzeżeń, których ilość przemawia za utrzymaniem aktualnego rozwiązania. Z tego względu warto zwrócić uwagę na przykładowe argumenty przemawiające przeciwko wprowadzeniu modyfikacji aktualnego stanu prawnego. Przede wszystkim wskazać należy na elastyczność aktualnego rozwiązania. Decyduje o tym przede wszystkim fakultatywny tryb jego stosowania, jak również przeświadczenie, że ocena w zakresie stosowania dozoru musi być uzasadniona. Zawężenie zakresu stosowania dozoru mogłoby także zostać ocenione jako sprzeczne z zasadą dyskrejonalnej władzy sądziowskiej. Ważnym argumentem przemawiającym za odrzuceniem takiego rozwiązania jest również to, że nie korespondowałoby ono z ideą środka probacyjnego. Warto także zwrócić uwagę, że przy przyjęciu rozwiązania, zgodnie z którym stosowanie dozoru zostałoby normatywnie ograniczone, poza zakresem pozostawiona zostałaby część przestępstw skarbowych, w odniesieniu do których w praktyce zasadnym mogłoby okazać się stosowanie dozoru. Powyższe względy skłaniają do sformułowania końcowego wniosku, że nie jest zasadnym wprowadzenie zmiany polegającej na ustawowym zawężeniu zakresu stosowania dozoru.

12. Przesłanki negatywne

Jednym z autonomicznych rozwiązań kształtujących środek karny warunkowego umorzenia postępowania karnego jest przesłanka negatywna z art. 41 § 1 *in fine* k.k.s. (chyba że przestępstwo skarbowe popełniono w warunkach określonych w art. 37 § 1 pkt 1-3, 5-7 k.k.s. lub w art. 38 § 2 k.k.s., z zastrzeżeniem art. 37 § 2 i 3 k.k.s. oraz art. 38 § 3 k.k.s.). Omawiana przesłanka ma charakter względnie obligatoryjny w odniesieniu do części podstaw uzasadniających obostrzenie karą z art. 37 § 1 k.k.s. i art. 38 § 2 k.k.s. Mianowicie zgodnie z art. 37 § 2 k.k.s. przepisów art. 37 § 1 pkt 1 i 3 k.k.s. nie stosuje się, jeżeli w związku z przestępstwem skarbowym nastąpiło uszczuplenie na-

leżności publicznoprawnej, a wymagalna należność została w całości uiszczona przed zamknięciem przewodu sądowego w pierwszej instancji. Podobne rozwiązanie, co wynika z treści art. 38 § 3 k.k.s., ustawodawca przyjął w odniesieniu do podstawy obostrzenia karą z art. 38 § 2 k.k.s. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie stanowi przede wszystkim wyraz realizacji funkcji egzekucyjnej prawa karnego skarbowego. Jednocześnie zwiększa wyraźnie uwypuklony dygresyjny charakter omawianego środka karnego. Natomiast w odniesieniu do przesłanki negatywnej z art. 37 § 1 pkt 5 k.k.s. ustawodawca przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym dopuszczalnym będzie skorzystanie przez sprawcę z warunkowego umorzenia postępowania karnego, jeżeli sprawca odstąpił od udziału w zorganizowanej grupie lub związku i ujawniając przed organem ścigania istotne okoliczności zamierzonego przestępstwa skarbowego, zapobiegł jego popełnieniu (art. 37 § 3 k.k.s.). Jest to przejawem rozwiązania systemowego dotyczącego zwalczania zjawiska przestępczości zorganizowanej w sprawach dotyczących przestępstw skarbowych.

Aktualny stan normatywny skłania do postawienia pytania, czy wymaga on zmiany i w jakim kierunku mogłaby ona nastąpić. W mojej ocenie wprowadzenie przesłanki negatywnej w postaci popełnienia przestępstwa skarbowego w warunkach obostrzenia z art. 37 § 1 k.k.s. i art. 38 § 2 k.k.s. należy ocenić jako rozwiązanie racjonalne. Tym samym całkowita rezygnacja z tej przesłanki nie jest możliwa do zaakceptowania, co wynika z charakteru podstaw uzasadniających obostrzenie kary z art. 37 § 1 k.k.s. i art. 38 § 2 k.k.s. Zasadnym jest też nienadawanie tej przesłance bezwzględnego charakteru. Z tego względu pozytywnie należy ustosunkować się do rozwiązania, zgodnie z którym przesłanka ta ma charakter (częściowo) względnie obligatoryjny. Aktualne rozwiązanie ocenić należy jako racjonalne.

13. Podsumowanie. Postulaty *de lege ferenda*

Zasadniczym celem przeprowadzonej analizy była próba ustosunkowania się do zagadnienia, czy regulacja normatywna kształtująca warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe wymaga modyfikacji.

Przeprowadzona analiza doprowadziła do stwierdzenia, że:

- a. z danych statystycznych za lata 2021-2023 wynika, że zakres stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwa skarbowe jest niewielki;
- b. w prawie karnym skarbowym warunkowe umorzenie postępowania karnego za przestępstwo skarbowe jest środkiem karnym, co wynika wprost z art. 22 § 2 pkt 8 lit a k.k.s. W omawianym zakresie nie zachodzi potrzeba wprowadzenia zmiany;
- c. opowiedziano się za uczynieniem regulacji kształtującej środek karny warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe regulacją w pełni autonomiczną;
- d. w przypadku uregulowania warunkowego umorzenia postępowania karnego tylko w k.k.s. adekwatną lokalizacją jest art. 41 k.k.s.;
- e. uznano, że nie jest zasadnym rozszerzenie zakresu stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego na wykroczenia skarbowe;
- f. racjonalnym rozwiązaniem normatywnym jest przewidzenie środka karnego warunkowego umorzenia postępowania karnego za wszystkie przestępstwa skarbowe. W omawianym zakresie nie zachodzi potrzeba wprowadzenia żadnej modyfikacji;
- g. nie zachodzi potrzeba modyfikacji przesłanek pozytywnych warunkowego umorzenia postępowania karnego;
- h. odpowiednie zaadaptowanie przesłanki „braku wcześniej karalności za przestępstwo” na grunt prawa karnego skarbowego za pośrednictwem art. 20 § 2 k.k.s. oznacza, że przez „przestępstwo” należy rozumieć tylko „przestępstwo skarbowe”, a nie „przestępstwo lub przestępstwo skarbowe”. W omawianym zakresie negatywnie ustosunkowano się do propozycji wprowadzenia zmiany polegającej na zastąpieniu użytego w treści art. 66 § 1 k.k. zwrotu „przestępstwo” zwrotem „przestępstwo lub przestępstwo skarbowe”;
- i. oceniono, że zasadnym jest wzbogacenie aktualnego katalogu obowiązków probacyjnych o nowe;
- j. postuluje się wprowadzenie modyfikacji okresu próby. Proponowana zmiana polegałaby na autonomicznym określeniu okresu próby w granicach od 6 miesięcy do lat 2;

- k. uznano, że nie zachodzi konieczność modyfikacji regulacji normatywnej dotyczącej dozoru.

Mając na uwadze powyższe, proponuje się nadać regulacji normatywnej kształtującej środek karny warunkowego umorzenia postępowania karnego za przestępstwo skarbowe w k.k.s. następujące brzmienie:

„Art. 41 k.k.s.

§ 1. Sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy niekaranego za umyślne przestępstwo skarbowe, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa skarbowego.

§ 2. Warunkowego umorzenia postępowania karnego nie stosuje, jeżeli przestępstwo skarbowe popełniono w warunkach określonych w art. 37 § 1 pkt 1-3, 5-7 lub w art. 38 § 2, z zastrzeżeniem art. 37 § 2 i 3 oraz art. 38 § 3.

§ 3. Umarzając warunkowo postępowanie karne za przestępstwo skarbowe, w związku z którym nastąpiło uszczuplenie należności publicznoprawnej i tej wymagalnej należności nie uiszczono, sąd określa także obowiązek uiszczenia jej w całości w wyznaczonym terminie.

§ 4. Warunkowo umarzając postępowanie karne, sąd może nałożyć na sprawcę obowiązek:

- 1) informowania sądu lub kuratora o przebiegu okresu próby,
- 2) powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających,
- 3) poddania się terapii uzależnień,
- 4) uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych,
- 5) powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach,
- 6) innego stosownego postępowania w okresie próby, które może zapobiec popełnieniu ponownie przestępstwa skarbowego.

§ 5. Umarzając warunkowo postępowanie karne, sąd może w okresie próby oddać sprawcę pod dozór kuratora lub osoby godnej

zaufania, stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, do której działalności należy troska o wychowanie, zapobieganie demoralizacji lub pomoc skazanym.

§ 6. Warunkowe umorzenie następuje na okres próby, który wynosi od 6 miesięcy do 2 lat i biegnie od uprawomocnienia się orzeczenia.

Art. 41a k.k.s.

§ 1. Sąd podejmuje postępowanie karne, jeżeli sprawca w okresie próby popełnił umyślne przestępstwo skarbowe, za które został prawomocnie skazany.

§ 2. Sąd może podjąć postępowanie karne, jeżeli sprawca w okresie próby rażąco narusza porządek prawny, w szczególności gdy popełnił inne niż określone w § 1 przestępstwo skarbowe, jeżeli uchyla się od dozoru, wykonania nałożonego obowiązku lub przepadku.

§ 3. Sąd podejmuje postępowanie karne, jeżeli okoliczności, o których mowa w § 2, zaistnieją po udzieleniu sprawcy pisemnego upomnienia przez sądowego kuratora zawodowego, chyba że przemawiają przeciwko temu szczególne względy.

§ 4. Sąd może podjąć postępowanie karne, jeżeli sprawca po wydaniu orzeczenia o warunkowym umorzeniu postępowania, lecz przed jego uprawomocnieniem się, rażąco narusza porządek prawny, a w szczególności gdy w tym czasie popełnił przestępstwo skarbowe.

§ 4. Warunkowo umorzonego postępowania nie można podjąć później niż w ciągu 6 miesięcy od zakończenia okresu próby”.

Wobec propozycji wprowadzenia nowego art. 41a k.k.s., dotychczasowy art. 41a k.k.s. powinien otrzymać numerację jako art. 41b k.k.s. Z uwagi na wprowadzenie autonomicznej regulacji normatywnej modyfikacji powinien ulec także art. 20 § 2 k.k.s.

Bibliografia

1. A. Błachnio, *Węzłowe problemy warunkowe umorzenia postępowania w prawie karnym skarbowym*, Probacja 2016, nr 2.
2. K. Dudka, H. Paluszkiwicz, *Warunkowe umorzenie postępowania*

- karnego (rozważania na półwiecze jego istnienia w polskim systemie prawa), PiP 2020, nr 11.*
3. T. Grzegorczyk, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2009.
 4. G. Łabuda, P. Kardas, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017.
 5. V. Konarska-Wrzosek, *Spektrum możliwości regresji karania za przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe*, Pal. 2024, nr 9.
 6. S. Kowalski, *Środki probacyjne w Kodeksie karnym skarbowym po nowelizacji Kodeksu karnego*, Probacja 2015, nr 3.
 7. S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako środek karny w kodeksie karnym skarbowym*, Probacja 2024, nr 4.
 8. S. Kowalski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego jako alternatywa dla instytucji służących zaniechaniu ukarania sprawcy przestępstwa skarbowego*, Kwartalnik Prawa Podatkowego 2024, nr 3.
 9. T. Koziół, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego*, Warszawa 2009.
 10. G. Łabuda, *Sporne kwestie warunkowego umorzenia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo skarbowe*, Probacja 2009, nr 3-4.
 11. J. Sawicki, *Zaniechanie ukarania jako element polityki karnej w prawie karnym skarbowym*, Wrocław 2011.
 12. Z. Siwik (red.), *Kodeks karny skarbowy po dziesięciu latach obowiązywania – ocena i perspektywy zmian*, Wrocław 2010.
 13. L. Wilk, *W sprawie autonomii materialnego prawa karnego skarbowego*, PiP 2008, nr 8.
 14. L. Wilk, J. Zagrodnik, *Prawo i proces karny skarbowy*, Warszawa 2021.
 15. O. Włodkowski, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego racjonalnym instrumentem polityki kryminalnej w sprawach o przestępstwa skarbowe*, Pal. 2024, nr 9.

The Need of Modifying the Conditional Discontinuance of Criminal Proceedings for a Fiscal Offences

Abstract. In fiscal criminal law, one of the basic means of reducing punishment for fiscal offences is conditional discontinuation of criminal proceedings. This institution is an expression of the assumption, that a non-probationary penalty or penal measure is not always an adequate means of criminal law response to the commission of a fiscal offence. It is in fiscal criminal law that this institution gains its deep justification, which results from the category of the prohibited act, which is a fiscal offence and from its perpetrator. Recognizing the advantages of this institution as a rational means of criminal law response to the commission of a fiscal offence, it was considered justified to address the issue of whether the regulation shaping conditional discontinuation of criminal proceedings for fiscal offences requires a modification. This is done by assessing the specified normative issues of conditional discontinuation of criminal proceedings for fiscal offences. The analysis led to the formulation of the final conclusion on the justification of partial modification of the regulation shaping this penal measure. Indicating the direction of the proposed changes, an autonomous normative regulation is presented in the form of a *de lege ferenda* postulates shaping the penal measure of conditional discontinuance of criminal proceedings for a fiscal offences in the Polish Fiscal Penal Code.

Key words: conditional discontinuance of criminal proceedings, fiscal offence, degression of punishment; penal measure for fiscal offence; system of criminal law response to committing a fiscal offence, criminal fiscal law

Czy art. 244 k.k. penalizuje niestosowanie się do wolnościowych środków zapobiegawczych?

Streszczenie: Artykuł stanowi krytykę powszechnie akceptowanego poglądu, że art. 244 k.k. nie wprowadza karalności niestosowania się do wolnościowych środków zapobiegawczych. Tymczasem brak jest językowych przeszkód do akceptacji stanowiska odmiennego w odniesieniu do środków zapobiegawczych orzeczonych przez sąd. Przemawia za tym również wzgląd na konieczność ochrony dobra prawnego w postaci wymiaru sprawiedliwości oraz doniosłość zapewnienia podporządkowania się podjętym w tym zakresie decyzjom procesowym.

Słowa kluczowe: prawo karne, postępowanie karne, środki zapobiegawcze, dozór Policji, nakaz okresowego opuszczenia lokalu

1.

Część środków karnych wykazuje rodzajowe podobieństwo ze środkami zapobiegawczymi. Dotyczy to m.in. nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami oraz zakazu zbliżania się do określonych osób. Zakazy te z jednej strony stanowią środki karne (art. 39 pkt 2b i 2e k.k.), z drugiej mogą być orzeczone jako samodzielny środek zapobiegawczy (w przypadku nakazu opuszczenia lokalu – art. 275a § 1 k.p.k.) bądź jako obowiązek związany ze środkiem zapobiegawczym w postaci dozoru Policji (art. 275 § 1 k.p.k.).

¹ Doktor nauk prawnych, prokurator Prokuratury Rejonowej Kraków-Nowa Huta w Krakowie.

Na związki pomiędzy tymi samymi zakazami/nakazami (w sensie treści obowiązków z nich wynikających) wskazuje choćby konieczność zaliczenia okresu stosowania środka zapobiegawczego na poczet odpowiadającego mu środka karnego (art. 63 § 3 k.k.).

Oczywistym jest, że środek karny rozpoczyna swój byt od prawomocności wyroku skazującego (ewentualnie warunkowo umarzającego postępowanie), w którym podjęto rozstrzygnięcie związane z zastosowaniem takiego środka. Jasnym jest również, że prawomocność ta jest uwarunkowana bądź niezaskarżeniem wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji w drodze apelacji, bądź utrzymaniem w mocy tego wyroku przez sąd odwoławczy (choćby w zakresie rozstrzygnięcia o środku karnym).

Z kolei wolnościowy środek zapobiegawczy, w tym powyżej wskazane nakazy i zakazy, może stosować zarówno sąd, jak i prokurator (art. 249 § 3, art. 252 § 2 k.p.k.), wydając postanowienie (art. 251 § 1 k.p.k.), pod warunkiem zaistnienia przesłanki ogólnej (art. 249 § 1 k.p.k.) i przesłanek szczególnych (art. 258 § 1 i 3 k.p.k.)². Co istotne, postanowienie to jest wykonalne z chwilą jego wydania (art. 462 § 1 k.p.k.), a nie prawomocności.

W k.p.k. uznano tymczasowe aresztowanie za środek zapobiegawczy *ultima ratio* (art. 257 § 1 k.p.k.). Ustawodawca określił również przesłanki negatywne tymczasowego aresztowania, przy czym część z nich nawiązuje wprost do przewidywanego rodzaju i wysokości kary, która może zostać wymierzona oskarżonemu (art. 259 § 2 k.p.k.), a także ustawowego zagrożenia karą w przypadku przestępstwa mu zarzuconego (art. 259 § 3 k.p.k.). Przesłanki te nie mają wszakże zastosowania, gdy oskarżony np. „w inny bezprawny sposób utrudnia postępowanie” (art. 259 § 4 k.p.k.), przez co można rozumieć również naruszenie wolnościowych środków zapobiegawczych np. po-

² Naturalne jest łączenie przedmiotowych środków zapobiegawczych przede wszystkim z obawą mactwa (art. 258 § 1 pkt 2 k.p.k.) i obawą popełnienia przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu (art. 258 § 3 k.p.k.), albowiem środki te mają na celu przede wszystkim ochronę osobowych źródeł dowodowych, w tym również od oddziaływania o charakterze przestępczym ze strony oskarżonego. W przypadku tych środków nie ma zastosowania podstawa z art. 258 § 2 k.p.k., ponieważ odnosi się ona wyłącznie do tymczasowego aresztowania.

przez kontaktowanie się z pokrzywdzonym w czasie obowiązywania zakazu kontaktowania się, zbliżanie się do pokrzywdzonego podczas obowiązywania zakazu w tym zakresie, a także nieopuszczenie lokalu zamieszkiwanego wspólnie z pokrzywdzonym w okresie stosowania nakazu z art. 275a § 1 k.p.k.

W praktyce niejednokrotnie zdarza się (i niekiedy jest to również medialnie nagłaśniane), że oskarżony (podejrzany), wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu wyżej wymienionych środków zapobiegawczych, narusza obowiązki z nimi związane, np. kontaktując się z pokrzywdzonym czy nachodząc go w jego miejscu zamieszkania lub zatrudnienia. W związku z tym powstaje pytanie o możliwe konsekwencje takiego bezprawnego zachowania osoby, przeciwko której toczy się postępowanie karne na gruncie prawa materialnego – niezależnie od procesowych możliwości organu państwowego w reżimie środków zapobiegawczych.

2.

Jedynym przepisem prawa karnego materialnego, który można uznać za relewantny w związku z samym naruszeniem³ zakazu kontaktowania się lub zakazu zbliżania się, a także nakazu okresowego opuszczenia lokalu, orzeczonych tytułem środka zapobiegawczego, jest art. 244 k.k. Przepis ten stanowi: *Kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu zajmowania stanowiska, wykonywania zawodu, prowadzenia działalności, zajmowania stanowiska lub wykonywania zawodu lub pracy w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego, a także w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów, wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie, prowadzenia pojazdów, wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach ha-*

³ W artykule pominięto oczywiście te sytuacje, w których, z uwagi na charakter i natężenie działania sprawcy, właściwe mogą okazać się inne regulacje materialnoprawne (np. art. 190 § 1 k.k., art. 190a § 1 k.k., art. 191 § 1 k.k. itp.).

zardowych, wstępu na imprezę masową, przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami, zakazu zbliżania się do określonych osób lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, zakazu posiadania wszelkich zwierząt albo określonej kategorii zwierząt albo nie wykonuje zarządzenia sądu o ogłoszeniu orzeczenia w sposób w nim przewidziany, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Z podkreślonych powyżej fragmentów tej rozbudowanej regulacji wynika, że po pierwsze, odnosi się ona również do zakazów/nakazu treściowo tożsamy z obowiązkami, które można zastosować na podstawie art. 275 § 2 k.p.k. i art. 275a § 1 k.p.k. Po drugie, zakres karalności został ograniczony wyłącznie do zakazów/nakazu orzeczonych przez sąd. To oznacza, że poza polem penalizacji pozostaje każdy środek zapobiegawczy, którego źródłem zastosowania jest postanowienie prokuratora.

Powstaje jednocześnie pytanie, co oznacza zwrot „orzeczonego przez sąd”. Kodyfikacja karnoprosesowa wyróżnia zastosowanie środka zapobiegawczego (art. 251 § 1 k.p.k.), jego uchylenie lub zmianę (art. 253 § 3 k.p.k.), zaś pojęciem nadrzędnym w stosunku do tych trzech możliwych decyzji procesowych jest wydanie postanowienia „w przedmiocie środka zapobiegawczego” (art. 252 § 1 k.p.k.)⁴. Jasnym jest, że z „orzeczeniem przez sąd” nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami czy zakazu zbliżania się do określonych osób będziemy mieć do czynienia przede wszystkim wtedy, gdy to sąd zastosuje środek zapobiegawczy. Może mieć to miejsce zarówno w postępowaniu sądowym, jak i w postępowaniu przygotowawczym w ra-

⁴ Wyróżnia się postanowienie o odmowie zastosowania, odmowie zmiany, odmowie uchylenia środka zapobiegawczego, a także postanowienie o przedłużeniu lub odmowie przedłużenia tymczasowego aresztowania oraz o jego utrzymaniu (R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. t. 2. Komentarz do art. 167-296*, LEX/el. 2019, komentarz do art. 252, nb. 8) – nie ma to jednak znaczenia dla omawianej tematyki.

mach rozpatrywania przez sąd zażalenia na postanowienie prokuratora w przedmiocie środka zapobiegawczego (art. 252 § 1 i 2 k.p.k.), w sytuacji gdy środek ten nie został zastosowany przez prokuratora w zaskarżonym postanowieniu i to dopiero orzeczenie sądu prowadzi do wykreowania tego środka w sprawie (np. prokurator zastosował tylko poręczenie majątkowe, zaś sąd zmienił ten środek na dozór Policji połączony z zakazem zbliżania się do pokrzywdzonego i zakazem kontaktowania się z nim). Natomiast jeżeli środek ten był przedmiotem rozstrzygnięcia podjętego przez prokuratora, zaś sąd w ramach kontroli odwoławczej jedynie dokonuje jego pewnej modyfikacji (np. zmienia odległość związaną z zakazem zbliżania się), wówczas środek ten nie został orzeczony przez sąd.

Art. 244 k.k. odczytywany samodzielnie wydaje się nie pozostawiać wątpliwości co do tego, że obejmuje również niestosowanie się do nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami czy zakazu zbliżania się do określonych osób orzeczonych przez sąd (jako organu pierwszej instancji albo organu odwoławczego – względem prokuratora w postępowaniu przygotowawczym) tytułem środka zapobiegawczego. Niemniej w orzecznictwie prezentowany jest w zasadzie wyłącznie pogląd odmienny.

3.

Reprezentatywnym w tym zakresie przykładem jest wyrok SN z 29.06.2017 r., IV KK 213/17⁵. Orzeczenie to zapadło na gruncie stanu faktycznego, w którym oskarżony dwukrotnie, w okresie od 28.03.2014 r. do 31.03.2014 r. nie stosował się do postanowienia sądu dotyczącego zakazu zbliżania się do innej osoby, za co został prawomocnie skazany na grzywnę. Kasację od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego wywiódł MS/PG, argumentując, iż ów zakaz, orzeczony jako sposób realizacji środka zapobiegawczego w postaci dozoru Policji, nie może prowadzić do odpowiedzialności karnej w związku z jego naruszeniem. SN podzielił ten pogląd, stwierdzając, że „przedmiotem ochrony przepi-

⁵ LEX nr 2337351.

su art. 244 k.k. jest orzeczenie każdego sądu⁶ (cywilnego, administracyjnego lub karnego), zawierające zakaz określonej w nim działalności, także innej niż gospodarcza. Jednocześnie w orzecznictwie SN podkreślono, że odpowiedzialności na podstawie art. 244 k.k. podlegają również zachowania polegające na naruszeniu obowiązków orzekanych na podstawie art. 72 § 1 k.k. stanowiące element prawomocnych rozstrzygnięć kończących postępowanie główne”. SN zauważył przy tym, że postanowienie o zastosowaniu zakazu zbliżania w ramach dozoru Policji nie ma statusu „orzeczenia prawomocnie kończącego postępowanie główne”. W tejże sprawie zakaz był „jednym z obowiązków określających sposób realizacji” dozoru Policji. Z kolei „środki zapobiegawcze, w tym także dozór Policji, mogą być w toku postępowania karnego modyfikowane tak, aby zabezpieczały prawidłowy tok tego postępowania w niezbędnych granicach”. Jednocześnie „przy takiej oportunistycznej postawie osoby, wobec której zastosowano dozór Policji, organ procesowy ponownie powinien rozważyć konieczność zastosowania adekwatnego do sytuacji procesowej środka zapobiegawczego, a zatem jeżeli występują przesłanki do zastosowania tymczasowego aresztowania, powinno się rozważyć jego zastosowanie, skoro wolnościowy środek zapobiegawczy nie jest w stanie zabezpieczyć prawidłowego toku postępowania karnego”⁷.

⁶ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2010, komentarz do art. 244, nb. 2-3. Trzeba mieć przy tym świadomość, że zróżnicowanie przewidzianych ustawowo środków, które sądy mogą stosować wobec stron postępowania, prowadzi do tego, że regulacja z art. 244 k.k. jest niepełna. Przykładem takiej sytuacji jest wyrok SR w Miliczu z 28.09.2020 r., II K 181/20 (LEX nr 3159337), na podstawie którego uniewinniono od zarzutu z art. 244 k.k. oskarżonego o niestosowanie się do nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego z powodu stosowania przemocy w rodzinie. Sąd trafnie przyjął, że art. 244 k.k. penalizuje wyłącznie niestosowanie się do nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym i nie obejmuje niewykonania orzeczanego bezterminowo na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1673) zobowiązania do opuszczenia mieszkania zajmowanego wspólnie z ofiarą doznającą przemocy domowej. Wydaje się, że inna musiałaby być decyzja, gdyby art. 244 k.k. nie zawierał przymiotnika „okresowego”, charakteryzującego nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym.

⁷ Stanowisko to spotkało się z aprobatą w doktrynie (zob. np. T. Razowski, *Komentarz do art. 244* [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, LEX/el. 2021, nb. 2; K. Dudka, *Komentarz do art. 275* [w:] K. Dudka (red.), *Kodeks po-*

Pierwsza z tez SN dotycząca przedmiotu ochrony art. 244 k.k. jest oczywiście słuszna, natomiast dalszy wywód nie jest z tym spójny. Skoro przepis ma na celu chronić orzeczenie każdego sądu wprowadzające wymieniony w przepisie zakaz, to dlaczego wyłączone spod jego zakresu jest orzeczenie wydawane w ramach postępowania dotyczącego środka zapobiegawczego? SN odwołał się przy tym do postanowienia z 26.02.2004 r., I KZP 47/03⁸, w którym stwierdzono, że „zakazy wymienione w art. 244 k.k. są przedmiotem ochrony tego przepisu zawsze wtedy, gdy zostaną orzeczone przez sąd niezależnie od tego, czy materialną podstawę orzeczenia zakazu stanowiło popełnienie przestępstwa czy wykroczenia, jak również niezależnie od tego, czy w przypadku popełnienia czynu zabronionego stypizowanego w k.k., zakaz orzeczony został jako kara dodatkowa (obecnie środek karny), czy też tytułem środka zabezpieczającego (powyższe stwierdzenie w równym stopniu należy odnosić do środka karnego wskazanego w art. 276 k.p.k., gdy został on zastosowany przez sąd (...)). Podkreślony fragment wywodów SN (choć obciążony pomyłką związaną z określeniem środka wymierzonego na podstawie art. 276 k.p.k.) przemawia za objęciem zakresem art. 244 k.k. również środków zapobiegawczych.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że prezentowany w niniejszym artykule pogląd nie prowadzi do przełamania jednoznacznego językowego znaczenia tekstu prawnego w sposób prowadzący do pogorszenia sytuacji prawnej sprawcy czynu. Wręcz przeciwnie, to pogląd zaaprobowany w powyżej przytoczonym judykacie dokonuje językowego zawężenia znaczenia „orzeczonego przez sąd” zakazu lub nakazu wyłącznie do prawomocnych rozstrzygnięć kończących postępowanie

stępowania karnego. Komentarz, LEX 2023, nb. 4; K. Echstaedt, *Komentarz do art. 275 [w:] D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. t. 1. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025, nb. 24; M. Królikowski, W. Zalewski, *Komentarz do art. 244 [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część szczególna. t. 3. Komentarz do artykułów 222-316*, Legalis/el. 2024, nb. 10; tak też w późniejszym orzecznictwie (zob. np. wyr. SN z 15.11.2023 r., V KK 411/23, LEX nr 3637229; wyr. SR w Jeleniej Górze z 27.11.2019 r., II K 941/19, LEX nr 3103396; wyr. SR Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu z 30.04.2018 r., VI K 187/18, LEX nr 2538306).

⁸ LEX nr 84334.

główne – w sytuacji gdy tego typu zawężenie nie wyczerpuje treści art. 244 k.k. W innym orzeczeniu⁹ SN odrzucił stanowisko zawężające art. 244 k.k. w stosunku do jego literalnego brzmienia, tj. ograniczające jego treść wyłącznie do ignorowania środków karnych, a następnie przyjął, że art. 244 k.k. penalizuje również niestosowanie się do obowiązków orzekanych na podstawie art. 72 § 1 k.k.

4.

Warto zatem jeszcze raz podkreślić, że art. 244 k.k. nie określa wprost ani charakteru (środek karny, środek zabezpieczający, obowiązek probacyjny itp.) zakazu/nakazu, którego naruszenie jest penalizowane. Tym bardziej nie wprowadza wymogu, by taki obowiązek musiał być wprowadzony na podstawie orzeczenia, które kończy postępowanie główne. Nie jest również powiedziane, że orzeczenie sądu musi mieć formę wyroku, a nie postanowienia (art. 93 § 1 k.p.k.).

Na przeszkodzie temu pogładowi nie stoi także systemowy kontekst art. 244 k.k. Przepis ten mieści się w rozdziale XXX k.k. dotyczącym przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości. Choć w rozumieniu konstytucyjnym pojęcie to jest zarezerwowane tylko dla SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), to w tym przypadku powinno być ono wykładane szerzej, bo dotyczy szeregu zachowań, które mogą być podjęte także (niekiedy wyłącznie) w postępowaniu nie-sądowym, np. art. 233 § 1-1a, 4-4a k.k., art. 234 k.k., art. 235 k.k., art. 236 § 1 k.k., art. 238 k.k., art. 239 § 1 k.k., art. 240 § 1 k.k., art. 241 § 1-3 k.k. czy art. 245-246 k.k. W odniesieniu do postępowania przygotowawczego pozwala to uniknąć zarzutu, iż naruszając zakaz ustanowiony przez sąd (jako organ odwoławczy), sprawca nie atakuje dobra prawnego w postaci wymiaru sprawiedliwości (pomijając, że sąd wydaje swoje orzeczenie w odrębnym, incydentalnym postępowaniu sądowym).

Oczywistym jest także i to, że naruszanie zakazów bądź nakazu ustanowionych tytułem środków zapobiegawczych atakuje dobro

⁹ Wyr. SN z 21.11.2012 r., III KK 42/12, LEX nr 1252719; zob. też uchw. SN z 22.03.1994 r., I KZP 3/94, LEX nr 20659.

prawne w postaci wymiaru sprawiedliwości. Jasnym jest, że dochodzi w tym zakresie do naruszenia powagi orzeczeń sądowych. Nie sposób pominąć, że celem stosowania środków zapobiegawczych jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania (art. 249 § 1 k.p.k.), zaś podejmowanie przez oskarżonego zachowań naruszających orzeczone wobec niego zakazy lub nakaz może ten tok zaburzać. W dalszej kolejności może to prowadzić np. do zniekształcenia treści zeznań świadków w sposób uniemożliwiający sądowi ustalenie prawdy materialnej (art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k.).

Nie sposób pominąć, że w praktyce często się zdarza, że po przeprowadzeniu na rozprawie postępowania dowodowego w całości bądź w istotnej części (np. po przesłuchaniu pokrzywdzonych, co do których odnoszą się przesłanki szczególne z art. 258 § 1 pkt 2 i § 3 k.p.k.) sąd uchyła tymczasowe aresztowanie i orzeka środki wolnościowe, przeważnie w postaci właśnie dozoru Policji połączonego z zakazem zbliżania się i kontaktowania się z pokrzywdzonym. Niejednokrotnie dochodzi wtedy do sytuacji, że oskarżony nie stosuje się do wykonalnego (prawomocnego albo nie) postanowienia w przedmiocie tych środków zapobiegawczych, również wtedy, gdy nieprawomocnym wyrokiem sądu pierwszej instancji zastosowano wobec niego analogiczne środki karne. W takiej sytuacji działanie oskarżonego może prowadzić do zakłócenia prawidłowego toku postępowania odwoławczego. Niezależnie od odpowiedzialności karnej za czyny skierowane przeciwko życiu, zdrowiu, wolności, rodzinie, opiece itp., celowe jest pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności za zaatakowanie dobra prawnego w postaci wymiaru sprawiedliwości. Przy odmiennej wykładni art. 244 k.k. jego zachowanie na tym gruncie jest niekaralne, gdyż po pierwsze, orzeczenie kończące postępowanie w zakresie środków karnych nie jest jeszcze prawomocne, a po drugie, art. 244 k.k. nie obejmowałby niestosowania się do środków zapobiegawczych.

5.

Warto w tym miejscu przytoczyć, podążający za dominującym stanowiskiem orzecznictwem, pogląd SO w Świdnicy wyrażony w wyroku

z 29.10.2019 r., IV Ka 649/19¹⁰. W powyższym orzeczeniu sąd utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji uniewinniający oskarżonego od zarzutu z art. 244 k.k. polegającego na nachodzeniu innej osoby w jej miejscu zamieszkania, w sytuacji gdy obowiązywał go zakaz kontaktowania się z tą osobą orzeczony w prawomocnym postanowieniu o zastosowaniu środka zapobiegawczego. SO wskazał, że środki karne, kompensacyjne, probacyjne czy zabezpieczające i związane z nimi dodatkowe obowiązki orzekane są przez sąd w związku z prawomocnym zakończeniem postępowania karnego w stosunku do niego. Tymczasem środki zapobiegawcze stosowane są w ramach trwającego postępowania wobec osoby, której sprawstwo tylko uprawdopodobniono (art. 249 § 1 k.p.k.) przy spełnieniu przesłanek z art. 258 k.p.k., maksymalnie do czasu rozpoczęcia wykonywania kary. Jednocześnie w toku tego postępowania organ ma możliwość stosowania środków surowszych, dlatego „wprowadzona możliwość reakcji organu procesowego na zachowanie osoby, w stosunku do której orzeczono środek zapobiegawczy, a która nie respektuje nałożonego na nią obowiązku określonego zachowania, stanowi swego rodzaju sankcję, która ma docelowo (i wręcz natychmiastowo) przywrócić zakłócony prawidłowy tok czynności procesowych, co z kolei wyklucza uznanie, że takie zachowanie jednocześnie wyczerpuje ustawowe znamiona występkę z art. 244 k.k.”¹¹.

Prawdą jest, że środki karne, kompensacyjne, probacyjne czy zabezpieczające itp. pełnią funkcję represyjną, restytucyjną, a także zabezpieczającą społeczeństwo przed ponownym popełnieniem czynów przestępnych przez tę samą osobę. Środki zapobiegawcze oczywiście zasadniczo takich funkcji nie spełniają, gdyż naczelnym ich celem, zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k., jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania. Wyrażony w tym przepisie cel zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego przestępstwa ma charakter wyjątkowy i ograniczony tylko do ciężkich przestępstw. Zabezpieczenie prawidłowego toku oznacza stworzenie warunków prowadzenia procesu karnego bez przeszkód, co ma umożliwiać osiągnięcie celów postępowania karnego, również wskutek pozbawienia oskarżonego

¹⁰ LEX nr 2945615.

¹¹ Ibidem.

możliwości podejmowania działań mogących utrudnić lub uniemożliwić przeprowadzenie postępowania¹².

SO pominął jednak, że osoba objęta postanowieniem w przedmiocie środka zapobiegawczego ma obowiązek się do niego stosować, dopóki orzeczenie to nie zostanie wzruszone bądź zmodyfikowane (uchylone) z urzędu. Nie zachodzą w tym zakresie żadne istotne różnice pomiędzy takim orzeczeniem a prawomocnym wyrokiem skazującym (warunkowo umarzającym postępowanie). Czysto teoretycznie sąd orzekający w przedmiocie środka zapobiegawczego może na podstawie art. 462 § 1 k.p.k. wstrzymać wykonanie postanowienia.

Ponadto, co wprost wynika z art. 249 § 1 k.p.k. i art. 258 § 1-3 k.p.k., zastosowanie środków zapobiegawczych jest dopuszczalne również wobec osób, które w orzeczeniu kończącym postępowanie karne nie zostaną uznane za winne popełnienia przestępstw. Ich sensem nie jest bowiem dodatkowe ukaranie oskarżonego, ale zabezpieczenie toku procesu. Czy powoduje to, że takie osoby nie są zobligowane do przestrzegania orzeczeń dotyczących stosowanych wobec nich środków zapobiegawczych? Oczywiście jest, że są, ponieważ na etapie stosowania środka zapobiegawczego, choćby i nawet w postępowaniu sądowym, nie jest możliwe dokładne prognozowanie, jakim orzeczeniem to postępowanie się prawomocnie zakończy (a przynajmniej nie jest dopuszczalne ujawnienie tego rozstrzygnięcia, zanim zostanie ono ogłoszone). Zresztą może się również przydarzyć, że zakaz bądź nakaz wymienione w art. 244 k.k. pojawią się w obrocie prawnym na podstawie prawomocnego wyroku skazującego, który zostanie następnie po miesiącach bądź latach uchylony np. w drodze kasacji skierowanej do SN. Wzruszenie tego orzeczenia w drodze nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie uchyla obowiązku dostosowania się do treści wyroku do czasu jego skutecznego podważenia.

Ułomny jest również, podnoszony zarówno przez SO, jak i SN, argument, że możliwość zastosowania surowszych (bardziej adekwatnych) środków zapobiegawczych w odpowiedzi na naruszenie przez oskarżonego dotychczasowych środków ma czynić niekaralnym jego

¹² Tak R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks...*, komentarz do art. 249, nb. 5.

zachowanie na gruncie prawa materialnego. Czy jeśli oskarżony będzie nakłaniał świadka do złożenia fałszywych zeznań w sposób opisany w art. 245 k.k., to zastosowanie wobec tego oskarżonego tymczasowego aresztowania (art. 258 § 1 pkt 2 k.p.k.) powoduje dekompletację znamion wspomnianego czynu zabronionego? Naturalna wydaje się odpowiedź przecząca. Odnieść to należy także do sytuacji „zbiegu”¹³ art. 258 § 1 pkt 2 lub § 3 k.p.k. z art. 244 k.k.

Dodać należy, że ustawodawca wprowadził odpowiedzialność karną (ewentualnie karną skarbową) za utrudnianie albo udaremnienie wykonania czynności służbowej w ramach przeprowadzenia kontroli w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy (np. art. 225 § 1, 2 i 4 k.k., art. 83 § 1 k.k.s., art. 94 § 2 k.k.s., art. 98 ustawy z 23.12.1994 r. o NIK¹⁴). Może się to wiązać np. z niestawiennictwem na wezwanie organu prowadzącego to postępowanie (kontrolę) czy nieprzedłożeniem określonej przez organ dokumentacji. Pewnym legislacyjnym nonsensem byłby równoczesny brak penalizacji bezprawnego utrudniania postępowania karnego związanego z naruszaniem obowiązków związanych z wolnościowymi środkami zapobiegawczymi.

6.

Autor niniejszego opracowania ma świadomość, że prezentowane stanowisko nie jest wolne od dodatkowych problemów. Przykładowo, zachodzi pytanie, czy przy założeniu karalności naruszania obowiązków związanych z wolnościowym środkiem zapobiegawczym na podstawie art. 244 k.k. zastosowanego postanowieniem sądu, które jest wykonalne z chwilą wydania, ale zostało następnie uchylone lub zmienione w drodze kontroli odwoławczej, mamy do czynienia z realizacją znamion tego czynu zabronionego? Odpowiedź powinna być twierdząca, ponieważ w czasie działania sprawcy był on obowiązany do respektowania tego orzeczenia¹⁵. Problem ten powinien być rozwiązany na płaszczyźnie ka-

¹³ Rozumianego jako jednoczesne wypełnienie przez oskarżonego znamion czynu zabronionego pod groźbą kary z popełnieniem zachowania aktualizującego wystąpienie przesłanki szczególnej środka zapobiegawczego.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 623.

¹⁵ Analogicznie skazany musi respektować prawomocny wyrok skazujący do czasu jego uchylenia w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

rygodności czynu¹⁶. Przykładowo, jeśli podstawą uchylenia środka zapobiegawczego w ramach kontroli odwoławczej było wadliwe zastosowanie tego środka zapobiegawczego (związane np. z niespełnieniem przesłanek szczególnych zastosowania środka zapobiegawczego bądź z niespełnieniem przesłanek dotyczących zastosowania konkretnego środka), to powinno to przemawiać nawet za przyjęciem znikomego stopnia społecznej szkodliwości czynu (art. 1 § 2 k.k.). Odmienne powinno być rozstrzygnięcie, gdy podstawą decyzji sądu odwoławczego były inne powody (np. ustanie potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania wskutek jego prawomocnego zakończenia).

De lege ferenda należy postulować poszerzenie zakresu penalizacji w art. 244 k.k. o niestosowanie się do środków zapobiegawczych zastosowanych przez prokuratora, gdyż przemawiają za tym dokładnie te same racje funkcjonalne co w przypadku „sądowych” środków zapobiegawczych. Z oczywistych przyczyn natury językowej *de lege lata* brak jest podstaw do ścigania sprawców takich czynów.

Bibliografia

1. K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LEX 2023.
2. J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, LEX 2021.
3. A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX 2010.
4. M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. t. 3. Komentarz do artykułów 222-316*, Legalis 2024.
5. R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. t. 2. Komentarz do art. 167-296*, LEX 2019.
6. D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. t. 1. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025.

¹⁶ Z uwagi na elementy oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu (art. 115 § 2 k.k.), takie jak waga naruszonych przez sprawcę obowiązków, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

Does Article 244 of the Polish Criminal Code Criminalize Non-Compliance with Non-Custodial Preventive Measures?

Abstract: The paper criticizes widely accepted view that the Article 244 of the Polish Penal Code does not criminalize failure to comply with non-custodial preventive measures. However, there are no linguistic obstacles to accept a different position regarding preventive measures ordered by a court. This view is also supported by the need to protect the legal interest of the justice system and the importance of ensuring compliance with procedural decisions made in this regard.

Key words: penal law, criminal proceedings, preventive measures, Police supervision, an order to leave temporary a homeplace

Klauzula wykonalności wydana przeciwko prokuraturze rejonowej – dwa problemy prawne w jednej sprawie

Streszczenie: Przedmiotem prezentowanego opracowania są dwa problemy prawne związane z zagadnieniem realizacji tytułu egzekucyjnego wydanego przeciwko dłużnikowi stanowiącemu jednostkę organizacyjną prokuratury szczebla rejonowego (prokuraturę rejonową). Pierwszy z nich związany jest z aspektem formalnym sporządzenia klauzuli wykonalności i wymogiem wskazania w jej treści numeru NIP, KRS albo innego numeru identyfikacyjnego dłużnika w rejestrach państwowych, których to numerów nie posiadają prokuratury rejonowe. Drugi zaś ma wymiar materialnoprawny i wynika z faktu, iż dłużnik w osobie prokuratury rejonowej nie posiada prawnej możliwości zrealizowania zasądzonego zobowiązania, co rodzi pytanie o dopuszczalność skierowania postępowania egzekucyjnego przeciwko nadrzędnej dla niej prokuraturze okręgowej. Zaprezentowany w pierwszej części artykułu przebieg postępowania w konkretnej sprawie wskazuje, iż przedstawione zagadnienia mogą uzyskać wymiar zdecydowanie praktycznych problemów prawnych. Próba ich rozwiązania prowadzi do zwieńczenia artykułu postulatem *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: egzekucja, komornik, prokuratura rejonowa, dysponent środków budżetowych, klauzula wykonalności, treść klauzuli wykonalności, tytuł wykonawczy, tytuł egzekucyjny, dłużnik, wierzyciel

¹ Doktor nauk prawnych, prokurator Prokuratury Rejonowej w Chorzowie.

1. Opis przypadku

Wyrokiem z 16.02.2024 r., V P 62/23², SR w Chorzowie uwzględnił powództwo X.Y. przeciwko PR w Chorzowie o zapłatę i zasądził od pozwanej na rzecz powoda określoną kwotę pieniężną wraz z żądanymi pozwem odsetkami ustawowymi za opóźnienie, liczonymi od wskazanego dnia do dnia rzeczywistej zapłaty. SR w Chorzowie z urzędu, na podstawie art. 477² § 1 k.p.c., nadał wyrokowi rygor natychmiastowej wykonalności w części nieprzekraczającej pełnego jednomiesięcznego wynagrodzenia powoda. Wyrok zawierał również rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu.

W dniu 23.02.2024 r. podwód złożył do SR w Chorzowie wniosek o nadanie klauzuli wykonalności wydanemu wyrokowi w zakresie rozstrzygnięcia objętego rygiorem natychmiastowej wykonalności oraz o doręczenie mu wydanego tytułu wykonawczego.

SR w Chorzowie, postanowieniem z 29.02.2024 r., V Po 17/24³, uwzględnił złożony wniosek, nadając wyrokowi klauzulę wykonalności jako podlegającemu natychmiastowej wykonalności w części oraz zarządził o doręczeniu powodowi tytułu wykonawczego.

Tytuł wykonawczy został doręczony powodowi 8.03.2024 r. W klauzuli wykonalności SR w Chorzowie jako dłużnika wskazał PR w Chorzowie, podając numer NIP przyporządkowany nadrzędnej dla niej PO w Katowicach.

W dniu 11.03.2024 r. powód złożył Komornikowi Sądowemu przy SR w Chorzowie wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego przeciwko PR w Chorzowie w zakresie, jaki określony został treścią wydanej klauzuli wykonalności. Do wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wierzyciel dołączył oryginał tytułu wykonawczego.

Komornik zarejestrował sprawę pod sygnaturą Km 650/24.

Pismem z 13.03.2024 r. komornik, działając na mocy art. 130 § 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., wezwał wierzyciela do uzupełnienia braków formalnych wniosku z 11.03.2024 r. poprzez złożenie tytułu wykonawczego zawierającego prawidłowo wskazane identyfika-

² Orzeczenie niepubl.

³ Orzeczenie niepubl.

tory numeryczne dłużnika, zgodnie z § 4 rozporządzenia MS z 6.08.2014 r. w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności⁴, w terminie tygodniowym pod rygorem zwrotu wniosku.

W odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych złożonego wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wierzyciel, pismem z 20.03.2024 r., poinformował komornika, iż wykonanie wezwania i przedłożenie tytułu wykonawczego z innym brzmieniem klauzuli wykonalności jest w jego ocenie niemożliwe. Wierzyciel wskazał w uzasadnieniu, że specyfika regulacji prawa pracy powoduje, iż pozwaną w sprawie przed SR w Chorzowie, zakończonej uzyskaniem przez niego tytułu wykonawczego, była PR w Chorzowie jako jego (poda) pracodawca. Tymczasem PR w Chorzowie, jak każda jednostka organizacyjna prokuratury szczebla rejonowego, nie jest dysponentem środków budżetowych. Dysponentem takich środków dla każdej prokuratury rejonowej w kraju jest bowiem nadrzędny prokurator okręgowy. W przypadku PR w Chorzowie jest to PO w Katowicach. Z podanych względów – jak argumentował dalej wierzyciel – PR w Chorzowie, jak każda inna prokuratura rejonowa w kraju, nie posiada numeru NIP, KRS czy też numeru w innym rejestrze. Skoro zatem SR w Chorzowie był zobowiązany do wskazania w treści klauzuli wykonalności odpowiedniego numeru – wymagają tego przepisy powołanego przez komornika rozporządzenia – to jedynie możliwym było wskazanie przez SR w Chorzowie numeru NIP PO w Katowicach.

Zarządzeniem z 2.04.2024 r. komornik zwrócił wierzycielowi wniosek egzekucyjny z 11.03.2024 r. bez jego wykonania. W uzasadnieniu zarządzenia wskazano, że treść klauzuli wykonalności zawiera sprzeczność, gdyż jako dłużnika wskazuje PR w Chorzowie, do której przypisano numer NIP PO w Katowicach. W ocenie komornika uniemożliwiało to wszczęcie postępowania egzekucyjnego, a w przypadku jego wszczęcia stanowiło podstawę do jego umorzenia z urzędu na zasadzie art. 824 § 1 pkt 6 k.p.c. Wraz z odpisem zarządzenia zwrócono wierzycielowi oryginały wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz tytułu wykonawczego.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2324 (dalej: rozporządzenie MS).

Wierzyciel odebrał korespondencję 16.04.2024 r.

W dniu 22.04.2024 r. wierzyciel – w oparciu o przepisy art. 767 § 1, 2 i 3 k.p.c. – wniósł skargę na czynność komornika w postaci zarządzenia o zwrocie wniosku egzekucyjnego. Nie zgadzając się z zaskarżonym zarządzeniem, wierzyciel podniósł, iż prowadzi ono do pozbawienia go prawa do sądu – rozumianego jako prawo do uzyskania przymusowej realizacji wykonalnego orzeczenia sądu przez upoważniony i właściwy organ egzekucyjny. W uzasadnieniu skargi wierzyciel ponowił oraz rozwinął argumentację zaprezentowaną wcześniej w piśmie z dnia 20.03.2024 r. skierowanym do komornika w odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku egzekucyjnego. Uzasadnienie skargi na czynność komornika podnosiło w szczególności, iż PR w Chorzowie, jak każda jednostka organizacyjna prokuratury tego szczebla, nie ma podmiotowości budżetowej w tym znaczeniu, że dysponentem środków budżetowych przeznaczonych na obsługę jej funkcjonowania pozostaje nadrzędna PO w Katowicach. Z tego względu PR w Chorzowie nie posiada numeru NIP, KRS czy też numeru w innym rejestrze. W codziennej praktyce wszelkie roszczenia związane z funkcjonowaniem PR w Chorzowie kierowane są do PO w Katowicach, a w stosownych dokumentach wskazywany jest numer NIP PO w Katowicach. Skoro zatem SR w Chorzowie był zobowiązany do wskazania w treści klauzuli wykonalności odpowiedniego numeru, to jedynie możliwym było – według wierzyciela – wskazanie numeru NIP PO w Katowicach. W ocenie autora skargi, wskazując w treści wydanej klauzuli wykonalności numer NIP PO w Katowicach, SR w Chorzowie postąpił słusznie, wiedząc, iż w rzeczywistości egzekucja powinna być skierowana właśnie do składników majątkowych pozostających w dyspozycji PO w Katowicach. W ujęciu teoretycznym – jak podniósł wierzyciel – egzekucja skierowana wprost do majątku PR w Chorzowie musiałaby okazać się bezskuteczna, gdyż ta nie posiada majątku. Nie ma nieruchomości ani rzeczy ruchomych. Nie ma rachunków bankowych. Siedziba PR w Chorzowie i jej wyposażenie ruchome pozostają na stanie księgowym PO w Katowicach. Wszelkie należności związane z działalnością PR w Chorzowie realizowane są z rachunków bankowych pozostających w dyspozycji PO w Katowicach. W konkluzji skar-

gi, stosownie do treści art. 767 § 3 k.p.c., wierzyciel wniósł o uchylenie zaskarżonego zarządzenia komornika. Nadto, z odwołaniem do art. 759 § 2 k.p.c., wniósł o zobowiązanie przez sąd komornika do skierowania faktycznych działań egzekucyjnych do PO w Katowicach, która jako dysponent budżetu przeznaczonego także dla PR w Chorzowie, winna zaspokoić roszczenie określone tytułem wykonawczym.

W dniu 29.04.2024 r., zgodnie z art. 767 § 5 k.p.c., komornik przekazał wniesioną skargę wraz z aktami sprawy egzekucyjnej do rozpoznania SR w Chorzowie. W odpowiedzi na skargę komornik uznał ją za bezzasadną. Zdaniem komornika, treść klauzuli wykonalności winna w sposób jednoznaczny wskazywać zarówno wierzyciela, jak i dłużnika. W jego ocenie, jeżeli egzekucja miałaby być prowadzona wobec PR w Chorzowie, to sąd w klauzuli wykonalności nie powinien wskazywać żadnego identyfikatora. Natomiast w przypadku, w którym egzekucja ma być prowadzona wobec PO w Katowicach, w klauzuli wykonalności SR w Chorzowie jako dłużnika winien wskazać PO w Katowicach. Komornik argumentował, iż jak wynika z art. 16 pr. o prok., powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury są: Prokuratura Krajowa, prokuratury regionalne, prokuratury okręgowe oraz prokuratury rejonowe. Tym samym PR w Chorzowie jest odrębnym podmiotem, tak jak PO w Katowicach. W ocenie komornika kwestie związane z dysponowaniem środkami budżetowymi nie powodują, iż PR w Chorzowie, pomimo braku nadanego numeru NIP/REGON, traci podmiotowość. W odpowiedzi na skargę wierzyciela komornik wyraził także wątpliwość co do zasadności samego nadania przez sąd klauzuli wykonalności przeciwko jednostce organizacyjnej prokuratury. Zdaniem komornika, egzekucja skierowana przeciwko prokuraturze – zarówno na szczeblu rejonowym, jak i okręgowym – jest egzekucją skierowaną w rzeczywistości przeciwko Skarbowi Państwa. Konkludując, komornik stwierdził, że złożony przez wierzyciela tytuł wykonawczy nie wskazuje w sposób jednoznaczny dłużnika, zaś prowadzenie egzekucji przeciwko PR w Chorzowie, jak i PO w Katowicach, stałoby w każdym przypadku w oczywistej sprzeczności z treścią tytułu wykonawczego.

Sprawa została zarejestrowana w SR w Chorzowie pod sygn. I Co 821/24.

Referendarz sądowy w SR w Chorzowie postanowieniem z 23.05.2024 r., I Co 821/24⁵, uwzględnił wniesioną skargę i uchylił zaskarżone zarządzenie komornika z 2.04.2024 r., Km 650/24, o zwrocie wniosku egzekucyjnego datowanego na 11.03.2024 r. oraz nakazał komornikowi dalsze prowadzenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z treścią tytułu wykonawczego. Nadto w postanowieniu rozstrzygającym w przedmiocie skargi znalazł się, wydany w oparciu o treść art. 759 § 2 k.p.c., nakaz adresowany do komornika i polecający mu wezwanie wierzyciela do ponownego złożenia komornikowi zwróconego wcześniej wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w oryginale wraz z oryginałem tytułu wykonawczego. W ocenie referendarza sądowego – zgodnie z treścią uzasadnienia wydanego postanowienia – skarżący czynność komornika wierzyciel słusznie wskazał, że PR w Chorzowie, jak każda jednostka organizacyjna prokuratury szczebla rejonowego, nie jest dysponentem środków budżetowych. Ich dysponentem pozostaje właściwy prokurator okręgowy (w tym wypadku – Prokurator Okręgowy w Katowicach). Referendarz wskazał, że zgodnie z treścią § 102 ust. 1 reg.prok. środkami z części budżetu państwa odpowiadającej prokuraturze w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków dysponują – stosownie do zakresu swoich kompetencji – dysponentci poszczególnych stopni. Jak wynika z § 102 ust. 4 reg.prok. dysponentem pierwszego stopnia części budżetu państwa odpowiadającej prokuraturze jest PG. Dysponentem drugiego stopnia jest prokurator regionalny w zakresie dysponowania środkami budżetowymi prokuratur okręgowych na obszarze działania danej prokuratury regionalnej (§ 102 ust. 3 reg.prok.). Dysponentem trzeciego stopnia jest natomiast odpowiednio: PK w zakresie dysponowania środkami budżetowymi Prokuratury Krajowej, prokurator regionalny w zakresie dysponowania środkami budżetowymi danej prokuratury regionalnej i wreszcie prokurator okręgowy w zakresie dysponowania środkami budżetowymi prokuratury okręgowej oraz prokuratur rejonowych na obszarze działania danej prokuratury

⁵ Orzeczenie niepubl.

okręgowej (§ 102 ust. 4 reg.prok.). W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że regulacje ustrojowe prokuratury zawarte w rozporządzeniu MS z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury mają charakter powszechnie obowiązującego źródła prawa, o randze takiej samej, jak przepisy rozporządzenia MS z 6.08.2014r. w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności. Powyższe ustalenie niewątpliwie musi rodzić konsekwencje na gruncie postępowania egzekucyjnego, w toku którego dochodzi do zaspokojenia wierzyciela przez występującego w sprawie dłużnika. Zaistniała na kanwie niniejszej sprawy sytuacja, sprowadzająca się do przyjęcia, że inny podmiot pozostaje legitymowany biernie w procesie cywilnym, zaś inny, nadrzędny wobec niego, podmiot, na mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jest dysponentem jego środków budżetowych i z tego względu realizuje jego zobowiązania, jest zamierzona przez samego ustawodawcę. Z uwagi na powyższe sytuacja taka niewątpliwie winna być respektowana przez organ egzekucyjny w toku prowadzonego postępowania. Innymi słowy, istniejąca w tytule wykonawczym rozbieżność pomiędzy wymienioną w treści tytułu osobą dłużnika oraz numerem NIP przyporządkowanym innej jednostce organizacyjnej prokuratury, realizującej *de facto* zobowiązania finansowe wskazanego w tytule wykonawczym dłużnika, jest wyrazem obowiązujących regulacji prawnych, motywowanych wolą samego ustawodawcy, i jako taka nie może uniemożliwiać prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Postanowienie referendarza sądowego stało się prawomocne 18.06.2024 r.

Wobec rozstrzygnięcia referendarza SR w Chorzowie w przedmiocie skargi komornik pismem z 8.07.2024 r. wezwał wierzyciela do ponownego złożenia oryginałów wcześniej zwróconych: wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz tytułu wykonawczego.

Wierzyciel odebrał pismo 11.07.2024 r., zaś wykonał wezwanie 18.07.2024 r. Jednocześnie wierzyciel poinformował komornika, iż na dzień dokonania powyższego dalsze prowadzenie egzekucji jest bezprzedmiotowe, gdyż dłużnik uregulował już w całości zobowiązanie ob-

jęte klauzulą wykonalności⁶. Wierzyciel wniósł o umorzenie postępowania egzekucyjnego.

Postanowieniem z 30.07.2024 r. komornik umorzył postępowanie egzekucyjne, sygn. Km 650/24. W decyzji umarzającej postępowanie egzekucyjne komornik ustalił koszty jego przeprowadzenia, którymi obciążył dłużnika – PR w Chorzowie, wzywając ją do ich zapłaty w terminie 7 dni pod rygorem wszczęcia egzekucji.

2. Brak numeru identyfikującego prokuraturę rejonową w rejestrach urzędowych a treść klauzuli wykonalności

Pierwszy problem prawny, będący przedmiotem niniejszego opracowania, związany jest z zagadnieniem formalnego aspektu wydawania klauzuli wykonalności i koniecznością zawarcia w jej treści określonych elementów. Problem ten sprowadza się do pytania, jak ma postąpić sąd nadający tytułowi egzekucyjnemu klauzulę wykonalności, w sytuacji gdy nie jest możliwym wskazanie w jej treści numeru identyfikującego osobę dłużnika. Taka sytuacja ma miejsce, gdy w tytule egzekucyjnym, który ma zostać opatrzony klauzulą wykonalności, wskazana jako dłużnik jest jednostka organizacyjna prokuratury szczebla rejonowego (prokuratura rejonowa).

Klauzula wykonalności jest deklaratywnym postanowieniem sądu, w którym stwierdza się, że przedstawiony przez wierzyciela dokument spełnia kryteria ustawowe przewidziane dla tytułu egzekucyjnego i że dopuszczalne jest wszczęcie właściwego postępowania egzekucyjnego w celu wykonania świadczenia dłużnika z zastosowaniem przymusu państwowego⁷. Nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu ma znaczenie zasadnicze, bowiem dopiero z tą

⁶ SO w Katowicach, XI Pa 66/24, wydał 23.05.2024 r. wyrok oddalający co do zasady apelację pełnomocnika PR w Chorzowie od wyroku SR w Chorzowie z 16.02.2024 r., V P 62/23. W ten sposób wyrok zasądzający od pozwanej na rzecz powoda określoną kwotę pieniężną wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie stał się prawomocny. PO w Katowicach, działając „w imieniu” PR w Chorzowie, jako dysponent środków budżetowych, przed 18.07.2024 r. w całości zaspokoiła należności wynikające z przedmiotowego wyroku.

⁷ P. Telenga, *Komentarz do art. 783 k.p.c.* [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2019, nb. 1.

datą powstają skutki związane z jej nadaniem, a zatem dopiero z tą chwilą może być prowadzona egzekucja⁸. Innymi słowy, nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności jest zezwoleniem na przeprowadzenie egzekucji, czyli zastosowanie przymusu państwowego w tym postępowaniu, na podstawie istniejącego tytułu egzekucyjnego⁹. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 776 zd. 2 k.p.c. wszystkie tytuły egzekucyjne, by mogły stać się podstawą egzekucji, zaopatrzone muszą zostać w klauzulę wykonalności (rzadkie wyjątki od tej reguły przewidziane są w przepisach szczególnych, jak np. w art. 293 § 5 k.p.k.).

Treść klauzuli wykonalności określają w pierwszej kolejności regulacje art. 783 § 1 zd. 1 i § 1¹ zd. 2 k.p.c.¹⁰ W myśl tych przepisów klauzula wykonalności powinna zawierać stwierdzenie, że tytuł egzekucyjny uprawnia do egzekucji, a w razie potrzeby oznaczać świadczenie podlegające egzekucji i zakres egzekucji oraz wskazywać, czy orzeczenie podlega wykonaniu jako prawomocne, czy jako natychmiast wykonalne. Ustawowe sformułowanie „zakres egzekucji” odnosi się przy tym zarówno do zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego¹¹. Zgodnie z brzmieniem art. 783 § 1 zd. 1 k.p.c. wskazanie osoby dłużnika nie jest obligatoryjne, skoro obligatoryjne nie jest wskazanie „(podmiotowego) zakresu egzekucji”. W doktrynie wskazuje się, że jeżeli klauzula wykonalności nadawana jest na rzecz podmiotów i przeciwko podmiotom wymienionym w tytule egzekucyjnym, to zawiera ona jedynie stwierdzenie, że tytuł uprawnia do egzekucji. W takich wypadkach klauzula wykonalności nie zawiera wskazania wierzyciela

⁸ Z. Szczurek, *Co powinna zawierać klauzula wykonalności oraz niektóre zagadnienia z tym związane*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2009, nr 1-3, s. 11.

⁹ A. Marciniak, *Podstawa egzekucji sądowej (Tytuł wykonawczy)*, Łódź 1991, s. 49.

¹⁰ Ustawodawca rozróżnił postępowanie w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności, którego efektem jest postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności, i techniczną czynność związaną z umieszczeniem klauzuli wykonalności na tytule egzekucyjnym. Przepis art. 783 § 1 k.p.c. stanowi ogólną normę prawną określającą elementy konstytutywne zarówno postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności, jak i samej klauzuli wykonalności (argument z brzmienia art. 783 § 1 zd. 1 – § 3¹ k.p.c.).

¹¹ J. Jankowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 4 sierpnia 1992 roku, sygn. III CZP 94/92*, OSP 1994, nr 6, s. 108.

i dłużnika, ponieważ nie zachodzi potrzeba oznaczenia podmiotowego zakresu egzekucji. Wynika on wprost z tytułu egzekucyjnego¹².

Przepis art. 783 § 2 k.p.c. stanowi normę kompetencyjną dla MS, zobowiązującą do dookreślenia brzmienia klauzuli wykonalności w drodze rozporządzenia, z „uwzględnieniem treści art. 783 § 1 i 1¹ k.p.c. oraz (konieczności zagwarantowania – *dop. autora*) sprawnego prowadzenia egzekucji i zapewnienia możliwości obrony praw jej uczestników”. Nakaz art. 783 § 2 k.p.c. zrealizowany został poprzez wydanie przez MS rozporządzenia z 6.08.2014 r. w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności. Przepisy tego aktu prawnego nie wprowadzają obowiązku wskazania w klauzuli wykonalności osoby (imię i nazwisko albo nazwa) wierzyciela ani dłużnika, co nie oznacza, iż nie ma obowiązku ich jednoznacznej identyfikacji w jej treści. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia w treści klauzuli wykonalności wskazuje się „numer PESEL lub NIP wierzyciela i dłużnika będących osobami fizycznymi, jeżeli są oni obowiązani do jego posiadania lub posiadają go, nie mając takiego obowiązku”. Natomiast § 4 ust. 2 tego rozporządzenia nakazuje zawarcie w treści klauzuli „numeru w KRS, a w przypadku jego braku – numeru w innym właściwym rejestrze, ewidencji lub numeru NIP wierzyciela i dłużnika niebędących osobami fizycznymi, którzy nie mają obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli są oni obowiązani do jego posiadania”¹³.

Problem prawny, będący przedmiotem niniejszego opracowania, wynikł na skutek obowiązywania przepisu § 4 ust. 2 wskazanego rozporządzenia. W przypadku dłużnika będącego jednostką organizacyjną prokuratury najniższego szczebla (konkretną prokuraturą rejonową) nie jest bowiem możliwym wskazanie w treści klauzuli wykonalności jej numeru identyfikującego, gdyż żadna z 342 prokuratur

¹² Ibidem, s. 108.

¹³ Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności nakazów co do obligatoryjnych elementów treści klauzul wykonalności wynikających z przepisu § 4 nie stosuje się do klauzul wykonalności nadawanych orzeczeniom sądów lub referendarzy sądowych, które wydano w postępowaniach wszczętych przed 7.07.2013 r. oraz ugodom sądowym zawartym w postępowaniach wszczętych przed tym dniem.

rejonowych w kraju takiego numeru nie posiada¹⁴. Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności, jeśli dłużnik nie jest osobą fizyczną (to samo dotyczy niebędącego osobą fizyczną wierzyciela), w treści klauzuli wykonalności w pierwszej kolejności winien być wskazany jego numer w KRS. Jeżeli zaś dłużnik (to samo dotyczy wierzyciela) takiego numeru nie ma, to jego numer „w innym właściwym rejestrze”, „ewidencji” lub „numer NIP”, o ile jednak jest on obowiązany do jego posiadania. Rejonowe jednostki organizacyjne prokuratury (prokuratury rejonowe) nie posiadają żadnego z powyższych numerów. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż nie są one dysponentami środków budżetowych. Jak wcześniej wskazano, dysponentem środków budżetowych każdej prokuratury rejonowej jest nadrzędny dla niej prokurator okręgowy (§ 102 ust. 4 reg.prok.). W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, iż w zakresie spraw finansowo-gospodarczych prokuratury rejonowe są jedynie „wydziałami zamiejscowymi” nadrzędnych prokuratur okręgowych. Prokurator rejonowy nie posiada podmiotowości budżetowo-finansowej, gdyż nie został ustanowiony dysponentem środków budżetowych dla kierowanej przez niego jednostki organizacyjnej prokuratury¹⁵. W świetle § 102 ust. 4 reg.prok. w ogóle nie można mówić o „wydzieleniu” części budżetu państwa dla konkretnej prokuratury rejonowej. Wydzielenie takie może mieć charakter jedynie funkcjonalny i następuje na poziomie prokuratury okręgowej i środków budżetowych, którymi ona dysponuje dla zapewnienia funkcjonowania własnego i wszystkich podległych prokuratur rejonowych.

Jak ma zatem postąpić sąd, formułując brzmienie klauzuli wykonalności wydawanej przeciwko prokuraturze rejonowej w zakresie

¹⁴ Ten sam problem prawny zaistnieć musiałby w sytuacji, w której prokuratura rejonowa stałaby się „wierzycielem” występującym o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu uzyskanemu przez nią przeciwko jakiemuś dłużnikowi – dostrzec bowiem trzeba, iż zgodnie treścią § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności konieczność wskazania odpowiedniego numeru w treści klauzuli wykonalności dotyczy obydwu stron stosunku obligacyjnego.

¹⁵ Odróżnia to sytuację prokuratur rejonowych od sądów rejonowych. Dyrektorzy finansowi sądów są dysponentami środków budżetowych wydzielonych dla danego sądu rejonowego (§ 2 pkt 6 lit. c rozporządzenia MS z 19.12.2021 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1575).

identyfikacji dłużnika? Przy założeniu, iż osoba dłużnika (określona z nazwy prokuratura rejonowa) została jednoznacznie wskazana w treści tytułu egzekucyjnego mającego być opatrzonym klauzulą wykonalności, sąd nie jest zobowiązany ani do wskazywania w treści klauzuli nazwy danej prokuratury rejonowej, ani też nie musi wskazywać żadnego numeru ją identyfikującego. Zgodnie z art. 783 § 1¹ zd. 2 w zw. z § 1 zd. 1 k.p.c. obligatoryjne jest jedynie zawarcie w treści klauzuli stwierdzenia, że tytuł egzekucyjny uprawnia do egzekucji, oraz wskazanie, czy dane orzeczenie podlega wykonaniu jako prawomocne, czy jako natychmiast wykonalne. Wskazanie „zakresu egzekucji” – w tym także zakresu podmiotowego poprzez identyfikację osoby dłużnika w drodze wskazania jego nazwy – zgodnie z przywołanymi przepisami musi nastąpić jedynie „w razie potrzeby”, która w założonej sytuacji nie zachodzi. Przepis § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności nakazuje zawarcie w klauzuli wykonalności numeru identyfikującego dłużnika niebędącego osobą fizyczną w odpowiednim rejestrze państwowym tylko wtedy, gdy jest on „zobowiązany do jego posiadania”. Jak wyżej wskazano, prokuratury rejonowe nie posiadają przydzielonych identyfikatorów numerycznych we wskazanych rejestrach i ewidencjach państwowych i nie są do tego zobowiązane przez obowiązujące przepisy. Literalnie zatem przepis § 4 ust. 2 *in fine* rozporządzenia w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności pozwala na niezamieszczanie w treści klauzuli wykonalności wydanej przeciwko prokuraturze rejonowej żadnego numeru identyfikacyjnego.

Sytuacja taka została dostrzeżona *in abstracto* w doktrynie. Słusznie zauważono, iż wprowadzenie obowiązku wskazywania w klauzuli wykonalności identyfikatorów numerycznych stron postępowania pozwala na uniknięcie błędów w postaci skierowania czynności egzekucyjnych przeciwko osobie, która nie jest dłużnikiem według tytułu wykonawczego, co miało miejsce przed wprowadzeniem obowiązku identyfikacji stron postępowania w tytule wykonawczym. Odstępstwem od zasady podawania identyfikatorów w klauzuli wykonalności jest sytuacja, kiedy dany podmiot nie posiada identyfikatora numerycznego. Wtedy sąd w klauzuli wykonalności powinien umieścić adnotację

o tym¹⁶. Jakkolwiek trudno doszukać się podstawy prawnej obligującej sąd do zamieszczenia w takiej sytuacji w klauzuli wykonalności adnotacji o braku identyfikatora numerycznego dłużnika, to jednak należy przyjąć taki sposób postępowania jako dopuszczalny, a wręcz przydatny dla uniknięcia wątpliwości co do treści klauzuli wydanej w tej samej sytuacji faktycznej.

3. Kwestia dopuszczalności skierowania egzekucji przeciwko nadrzędnej prokuraturze okręgowej na podstawie tytułu wykonawczego wydanego przeciwko podległej jej prokuraturze rejonowej

Czy sąd formułujący brzmienie klauzuli wykonalności przeciwko prokuraturze rejonowej postąpił prawidłowo, wskazując jako numer NIP dłużnika numer tego rodzaju przypisany dla nadrzędnej dla niej prokuratury okręgowej? Taka bowiem sytuacja miała miejsce w przypadku sprawy opisanej w części pierwszej niniejszego opracowania. Skoro SR w Chorzowie nie był zobowiązany do zamieszczenia w klauzuli wykonalności wydanej przeciwko PR w Chorzowie żadnego numeru identyfikacyjnego dłużnika, to czy mógł zamieścić w tej funkcji numer NIP albo numer w innym „właściwym rejestrze” (np. numer REGON) PO w Katowicach?¹⁷

Na te pytania brak jest odpowiedzi wprost wynikającej z przepisów. Jak się wydaje, SR w Chorzowie, postępując w taki sposób, kierował się względami funkcjonalnymi, słusznie uznając, iż w wymiarze praktycznym zobowiązanie objęte klauzulą wykonalności ciąży nie na PR w Chorzowie, lecz na PO w Katowicach, w której władztwie pozostają środki, z których nastąpić ma dobrowolne lub przymusowe zaspokojenie przedmiotowego roszczenia.

¹⁶ E. Janeczko, *Komentarz do art. 783 k.p.c.* [w:] O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz* Lex/el. 2024, nb. 4; A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2023, s. 480; M. Muliński, *Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu*, Warszawa 2005, s. 113 i nast.

¹⁷ Prokuratury okręgowe, w odróżnieniu od prokuratur rejonowych, posiadają przydzielone numery NIP i REGON, co wynika przede wszystkim z faktu, iż posiadają „podmiotowość budżetową” jako dysponenci najniższego stopnia środków budżetowych wydzielonych dla prokuratury.

Słuszne jest stwierdzenie komornika zawarte w odpowiedzi na skargę z 29.04.2024 r., że treść klauzuli wykonalności winna w sposób jednoznaczny wskazywać zarówno wierzyciela, jak i dłużnika. Zamieszczenie w treści klauzuli wydanej przeciwko PR w Chorzowie numeru NIP PO w Katowicach godzi w tę regułę, wprowadzając wątpliwość co do określenia strony biernej mającego być wszczętym postępowania egzekucyjnego. W świetle brzmienia art. 804 § 1 k.p.c. podniesienie tego rodzaju wątpliwości przez komornika było w pełni uzasadnione. Wprawdzie, zgodnie przywołanym przepisem, organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym¹⁸, lecz nie zwalnia go to z obowiązku badania treści i formy tytułu wykonawczego, a w szczególności sprawdzenia, czy na jego podstawie dopuszczalna jest egzekucja skierowana przeciwko osobie wskazanej jako dłużnik we wniosku egzekucyjnym¹⁹. Komornik zasadnie wskazał, iż jeżeli egzekucja miałaby być prowadzona wobec PO w Katowicach, w klauzuli wykonalności SR w Chorzowie jako dłużnika winien wskazać PO w Katowicach (a nie tylko przyporządkowany dla niej numer NIP).

Referendarz sądowy w SR w Chorzowie postanowieniem z 23.05.2024 r. uwzględnił skargę wierzyciela na czynność (w istocie na „zaniechanie czynności” wszczęcia egzekucji) komornika. Treść rozstrzygnięcia referendarza trudno jednak uznać w przedmiotowym przypadku za wystarczającą, gdyż nakazuje ona komornikowi „dalsze prowadzenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z treścią tytułu wykonawczego”, w sytuacji gdy to właśnie „treść tytułu wykonawczego” budzi wątpliwość co do sposobu prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Pod pojęciem „sposobu” należy rozumieć kierunek, faktyczny wektor działań egzekucyjnych, które winny być w rzeczywistości skierowane nie wobec PR w Chorzowie, lecz wobec PO w Katowicach.

Zasadnie bowiem wierzyciel podnosił w swojej argumentacji, iż skierowanie postępowania egzekucyjnego – przy dosłownym rozumieniu tytułu egzekucyjnego – wobec PR w Chorzowie musiałoby

¹⁸ Zob. wyr. SA w Katowicach z 19.04.2017 r., I Aca 815/16, Lex nr 3040816.

¹⁹ Wyr. SN z 15.12.2021 r., I NSNc 97/20, Lex nr 3275920.

doprowadzić do stwierdzenia bezskuteczności egzekucji wobec braku po stronie dłużnika jakichkolwiek składników majątkowych zdalnych do zajęcia (co w istocie prowadziłoby do wystąpienia przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego określonej w art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.). Winno to zostać dostrzeżone przez referendarza rozstrzygającego w przedmiocie skargi na czynność komornika i wobec jej uchylenia wskazane w trybie art. 759 § 2 k.p.c. komornikowi, o co zresztą wnosił wierzyciel.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż wskazanie przez SR w Chorzowie numeru NIP PO w Katowicach w funkcji numeru NIP dłużnika nie miało podstawy prawnej. Choć motywowane było względami użytecznymi – i w tym rozumieniu zmierzało do swoistego „wypełnienia luki prawnej” w zakresie określenia dłużnika przy jednoczesnym dążeniu do urealnienia możliwości realizacji tytułu egzekucyjnego – to zrodziło wątpliwość w istocie, przynajmniej czasowo, wstrzymującą wszczęcie postępowania egzekucyjnego (podjęcie rzeczywistych działań egzekucyjnych). Intencją sądu było ułatwienie wierzycielowi zaspokojenia swojego roszczenia, zaś w praktyce je utrudniło.

4. Propozycja rozwiązania przedstawionych problemów prawnych

Obydwa problemy prawne będące przedmiotem prezentowanego opracowania wynikły w praktyce z faktu specyficznego układu pracowniczego, w jakim pozostaje każdy prokurator (to samo dotyczy asesorów) prokuratury rejonowej. Formalnie bowiem inny podmiot jest pracodawcą takiej osoby, a inny reguluje na rzecz takiego pracownika przysługujące mu należności z tytułu wykonanej pracy (wynagrodzenie i inne oboczne świadczenia). Z uwagi na powyższe, powód prawidłowo oznaczył stronę pozwaną, swoje powództwo kierując przeciwko „PR w Chorzowie”.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądowym poglądem pracodawcą prokuratora prokuratury rejonowej w rozumieniu art. 3 k.p.²⁰ jest bowiem jednostka organizacyjna prokuratury, w której pełni

²⁰ Zob. uchw. SN z 29.07.2003 r., III PZP 8/03, Lex nr 3458125; wyr. SN z 14.10.2004 r., I PK 543/03, Lex nr 829076; post. SN z 27.04.2004 r., II PZP 5/04, Lex nr 585792.

on czynności służbowe, czyli prokuratura rejonowa. To prokuratura rejonowa jest zatem biernie legitymowana do występowania w sprawie pracowniczej wytoczonej przez prokuratora pełniącego w niej służbę. Na etapie postępowania rozpoznawczego nie powinno to generować żadnego problemu. Problem taki może natomiast pojawić się na etapie postępowania egzekucyjnego i wynika z faktycznej niemożności realizacji zasądzonego tytułu wykonawczego przez prokuraturę rejonową, która nie jest dysponentem środków budżetowych. Tymi bowiem dysponuje „w jej imieniu” nadrzędna prokuratura okręgowa. Ta zaś nie może być wskazana w tytule egzekucyjnym, gdyż nie występowała w postępowaniu rozpoznawczym jako pozwana. Przypomnieć należy w tym miejscu, że deklaratorywny charakter klauzuli wykonalności powoduje, iż – co do zasady – nie stwarza ona nowych praw, lecz stwierdza tylko zdolność tytułu egzekucyjnego do egzekucji²¹. Zatem klauzula wykonalności nie modyfikuje „zakresu egzekucji”, w tym zakresu podmiotowego, określonego w tytule egzekucyjnym. Jednocześnie komornik nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 804 § 1 k.p.c.), a więc nie może zmienić podmiotowego kierunku egzekucji, w tym nie może „rozszerzać” egzekucji na podmioty niewymienione w tytule wykonawczym. Pożądane byłoby, aby podmiot ustalony w postępowaniu rozpoznawczym jako obowiązany do świadczenia był jednocześnie podmiotem zdolnym do realizacji zasądzonego obowiązku. W rozpatrywanym przypadku jest to z góry wykluczone. Już zatem na wstępie jest wiadome, że w razie zasądzenia od prokuratury rejonowej obowiązku zapłaty, potwierdzonego później wystawionym tytułem wykonawczym, zaistnieje problem rozbieżności pomiędzy określeniem dłużnika a faktycznym kierunkiem działań egzekucyjnych, które winien będzie wszcząć i prowadzić komornik.

Problem ten można próbować rozwiązać – jak w przedstawionym przypadku – poprzez interpretację obowiązujących przepisów. W tej

²¹ A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne...*, s. 480; M. Muliński, *Postępowanie o nadanie klauzuli...*, s. 113 i nast.

drodze odwołać należy się jednak do norm o dużym stopniu ogólności, co rodzi możliwość rozbieżności w wykładni i w konsekwencji ryzyko braku jednolitej linii orzeczniczej, a przynajmniej potencjalnie prowadzi do zaistnienia stanu spornego, który – i tu znowu trzeba się odwołać do przebiegu postępowania opisanego w części pierwszej niniejszego artykułu – generować będzie poboczne postępowania skargowe, niepotrzebnie angażując aparat państwa i przedłużając proces egzekucji należności.

Pożądane byłoby zatem istnienie regulacji, która przewidywałaby możliwość nadania klauzuli wykonalności wobec podmiotu uprawnionego i zdolnego do zaspokojenia należności ciążącej na formalnym dłużniku, który wobec istniejących regulacji nie jest władny tego samodzielnie dokonać. Przenosząc to na grunt przypadku będącego przedmiotem niniejszego opracowania, byłaby to regulacja, która uprawniałaby do wydania klauzuli wykonalności wobec prokuratury okręgowej jako dysponenta środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie dłużnika będącego prokuraturą rejonową. Prokuratura rejonowa jako dłużnik określona zostaje w wydanym tytule egzekucyjnym. Ponieważ treść tytułu egzekucyjnego (zwłaszcza prawomocnego) nie może ulegać zmianom, modyfikacja elementów podmiotowych stosunku wierzyciel – dłużnik, w drodze dostosowania ich do realiów prawnych, może dotyczyć jedynie treści klauzuli wykonalności. Dopuszczalność takiej moderacji tytułu egzekucyjnego w klauzuli wykonalności powodowałaby, iż ta traciłaby swój deklaracyjny charakter i uzyskiwała wymiar konstytutywny. To zaś wymaga istnienia szczególnej podstawy prawnej.

Sytuacje, w których klauzula wykonalności może uzupełniać lub zmieniać postanowienia istniejącego tytułu egzekucyjnego, przewidziane są w aktualnie obowiązujących art. 787-789 k.p.c., dopuszczających nadanie klauzuli na rzecz lub przeciwko osobom niewymienionym w tytule egzekucyjnym oraz nadanie klauzuli wykonalności z zastrzeżeniem ograniczonej odpowiedzialności dłużnika. W takich właśnie wypadkach klauzula wykonalności istotnie modyfikuje postanowienia tytułu egzekucyjnego, odmiennie od dotychczasowych, kształtując podmiotowe i przedmiotowe granice zakresu przyszłej eg-

zekucji. Żaden z tych przepisów nie mógł jednak znaleźć zastosowania w realiach przedmiotowej sprawy. Ustawowe hipotezy stanowiące przesłanki ich zastosowania w żadnej mierze nie odpowiadają bowiem rozpatrywanej sytuacji.

Przepisy art. 787 k.p.c. i art. 787¹ k.p.c. przewidują podmiotowe rozszerzenia tytułu egzekucyjnego w drodze wydania klauzuli wykonalności przeciwko drugiemu z małżonków, zaś regulacje art. 788-789 k.p.c. służą dopasowaniu treści klauzuli wykonalności do zmian zaistniałych po wydaniu tytułu egzekucyjnego, a przed wszczęciem egzekucji. W przypadku przedstawionym w tym opracowaniu potrzeba swoistej „modyfikacji” tytułu egzekucyjnego poprzez jego „urealnienie” wynika z przyczyn prawnych i nie wiąże się ze zmianami zaistniałymi po jego wydaniu. Już bowiem w momencie wydania tytułu egzekucyjnego jest wiadome, że dłużnik nie ma i nie będzie miał możliwości samodzielnego wykonania świadczenia. Mało tego, jest to oczywiste już w momencie kierowania pozwu przeciwko prokuraturze rejonowej.

Wprowadzenie odpowiedniej podstawy materialnoprawnej upoważniałoby sąd działający w postępowaniu klauzulowym do „rozszerzenia” zakresu egzekucji na zindywidualizowany podmiot, który na podstawie właściwych regulacji pragmatycznych ma obowiązek świadczyć w imieniu dłużnika określonego w tytule egzekucyjnym. Wydaje się, że uzyskanie tytułu wykonawczego przeciwko takiemu podmiotowi powinno być akcesoryjne wobec możliwości uzyskania klauzuli wykonalności przeciwko „podstawowemu” dłużnikowi, a co za tym idzie, powinno następować tylko na wyraźnie sformułowany wniosek wierzyciela. Postępowanie klauzulowe w takiej sytuacji obejmowałoby nakaz adresowany do sądu, aby przed wydaniem „rozszerzającej” klauzuli wykonalności zbadał i ustalił istnienie podstawy prawnej i faktycznej tego rodzaju „zastępczej” odpowiedzialności majątkowej.

Odnosnie do treści klauzuli wykonalności wydanej w tym trybie nie istniałby już problem wskazania numeru identyfikującego dłużnika. Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie określenia brzmienia klauzuli wykonalności byłby to bowiem numer tego podmiotu, przeciwko któremu klauzula została wydana. Sąd byłby zwolniony z jego

wskazania w sytuacji, gdyby podmiot ten numerem takim nie dysponował. Wydaje się to jednak tylko założeniem teoretycznym, skoro ma to być podmiot dysponujący we własnym imieniu określonymi składnikami majątkowymi (środkami budżetowymi). Przede wszystkim zaś nie byłoby rozbieżności pomiędzy nazwą dłużnika a przyporządkowanym mu numerem identyfikacyjnym. Nie byłoby zatem w treści klauzuli wykonalności – problematycznej w świetle 824 § 1 pkt 6 k.p.c. – sprzeczności.

Proponowana regulacja mogłaby przyjąć następujące brzmienie:

Na wniosek wierzyciela sąd nada klauzulę wykonalności przeciwko podmiotowi albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej ponoszącej odpowiedzialność za zobowiązania dłużnika, gdy jest oczywiste, że egzekucja przeciwko dłużnikowi będzie bezskuteczna.

Bibliografia

1. A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2019.
2. J. Jankowski, *Glosa do uchwały SN z 4.08.1992 roku, sygn. III CZP 94/92*, OSP 1994, nr 6.
3. A. Marciniak, *Podstawa egzekucji sądowej (Tytuł wykonawczy)*, Łódź 1991.
4. A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2023.
5. M. Muliński, *Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu*, Warszawa 2005.
6. O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Lex/el. 2024.
7. Z. Szczurek, *Co powinna zawierać klauzula wykonalności oraz niektóre zagadnienia z tym związane*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2009, nr 1-3.

The Enforceability Clause Issued against the District Prosecutor's Office – Two Legal Problems in One Case

Abstract: The paper presents two legal questions related to issuing an enforceability clause against a district prosecutor's office (prokuratura rejonowa). The first question is whose Tax Identification Number should be shown in the enforceability clause, taking into account, that district prosecutor's offices in Poland do not possess such identification numbers, as they are not administrators of budget funds. The second question is, whether it is possible, start execution against the higher prosecutor's office (prokuratura okręgowa), which is the administrator of budget funds on behalf of its district prosecutor's offices, based on the enforceability clause made against district prosecutor's office. The case presented in this paper proves, that these two aspects have real practical dimension. The author tries to solve these problems in the conclusion of the study by making some *de lege ferenda* proposals.

Key words: execution of the judgment, bailiff, district prosecutor's office, administrator of the budget funds, enforceability clause, content of enforceability clause, executive title, creditor, debtor

Egzaminy sędziowski i prokuratorski – zagadnienia wybrane

Streszczenie: Przedmiotowy tekst poświęcony jest wybranym zagadnieniom dotyczącym egzaminów sędziowskich i prokuratorskich, które odbywają się po zakończeniu aplikacji organizowanych przez KSSiP. W artykule szeroko omówiono zasady właściwego przygotowania aplikantów do końcowych egzaminów, do ich dwóch części – pisemnej i ustnej. Poza tym przedstawiono zasady powoływania członków zespołów przygotowujących zadania i kazusy na egzaminy oraz członków komisji egzaminacyjnych później oceniających aplikantów. W artykule omówiono też zasady przygotowania materiałów egzaminacyjnych oraz oceniania ustnych wypowiedzi na samych egzaminach. Ponadto przeanalizowano kwestie odwoływania się od końcowej oceny egzaminów oraz możliwości przystąpienia drugi raz do egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego, w przypadku ich niezdania. Propozycje zmian w zasadach przygotowania aplikantów do końcowych egzaminów oraz organizacji, przygotowania i przeprowadzania egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego na aplikacjach mają na celu osiągnięcie jeszcze lepszych efektów dydaktycznych po zakończeniu kształcenia wstępnego aplikantów oraz wszechstronnego przygotowania ich do przyszłej pracy sędziego i prokuratora.

Słowa kluczowe: aplikacja sędziowska, aplikacja prokuratorska, aplikanci, egzamin sędziowski, egzamin prokuratorski, weryfikacja efektów kształcenia

¹ Doktor nauk prawnych, sędzia SO w Sosnowcu, ORCID: 0009-0002-5157-9887.

1. Wprowadzenie

Egzaminy sędziowski i prokuratorski przeprowadza się dla aplikantów sędziowskich i prokuratorskich, którzy ukończyli odpowiednie aplikacje organizowane w KSSiP, także w formie aplikacji uzupełniających. Słusznie przy tym wskazuje się, że przeprowadzanie egzaminów to forma swoistego aktu kontroli społecznej², co w przypadku egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego ma tym bardziej doniosłe znaczenie. Dlatego też wobec pojawiających się ostatnio propozycji zmian przepisów prawa dotyczących takich egzaminów³, które przecież są tak ważne dla dużej części środowiska prawniczego, konieczne jest przedstawienie wybranych zagadnień związanych z organizacją egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego oraz przygotowaniami do nich, by móc następnie zaproponować pewne zmiany związane z taką formą sprawdzania wiedzy praktycznej. Należy zwrócić uwagę, że ważnych kwestii dotyczących egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego jest wiele i wobec tego niezbędna jest analiza tych, które są istotne z punktu widzenia samych aplikantów, a przy tym wywołują wątpliwości lub kontrowersje. Trzeba bowiem wskazać, że obecnie aplikacje sędziowska i prokuratorska od kilkunastu lat organizowane są jedynie przez KSSiP, a egzaminy sędziowski i prokuratorski przeprowadzają komisje egzaminacyjne powoływane przez MS, które jednakże nie układają pytań i zadań na końcowe egzaminy, gdyż robią to powoływane przez ten sam organ zespoły egzaminacyjne.

Podkreślenia wymaga też to, że do omawianych egzaminów można podejść jedynie dwukrotnie, a konsekwencje ich niezdania są bardzo poważne, dlatego też tak ważne jest poznanie najlepszych

² K. Denek, *Uniwersytet w perspektywie społeczeństwa wiedzy. Dydaktyka akademicka i jej efekty*, Poznań 2011, s. 296.

³ Pismo Stowarzyszenia Absolwentów i Aplikantów KSSiP Votum do MS z 28.04.2025 r., <https://svotum.pl/wp-content/uploads/2025/04/Pismo-do-MS-w-sprawie-egzaminu-zawodowego-28.4.25.pdf> (dostęp: 2.09.2025 r.); P. Rojek-Socha, *Pogrom na egzaminie sędziowskim – odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości*, Prawo.pl z 11.03.2025 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/egzamin-sedziowski-problemy-z-czescia-pisemna-stanowisko-ms,531874.html> (dostęp: 2.09.2025 r.); P. Rojek-Socha, *Jeszcze w maju wstępny projekt zmian w egzaminach sędziowskich i prokuratorskich*, Prawo.pl z 12.05.2025 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/projekt-zmian-w-egzaminach-sedziowskich-i-prokuratorskich,532884.html> (dostęp: 2.09.2025 r.).

metod przygotowania się do tak trudnych i wszechstronnych form sprawdzania wiedzy praktycznej po aplikacjach. Poza tym należy zastanowić się nad tym, czy warto by nie tylko zaproponować pewnych zmian w sposobie wyboru komisji i zespołów egzaminacyjnych, ale też i wprowadzić możliwość wielokrotnego przystępowania do egzaminów końcowych. Wreszcie omówienia wymagają zasady oceniania części ustnej egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego, z uwagi na panujące czasem wśród aplikantów opinie, że nie są one transparentne. Ostatecznie należy zastanowić się nad tym, czy nie przyznać aplikantom możliwości odwołania się od wyników z egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego, skoro wpływają one na przyszłe życie zawodowe aplikantów.

Wyżej wymienione kwestie są na tyle istotne, że konieczna jest ich pogłębiona analiza, zwłaszcza że zagadnienia dotyczące końcowych egzaminów na aplikacjach sędziowskich i prokuratorskich w doktrynie praktycznie nie były w ogóle do tej pory omawiane. Także KSSiP nie stworzyła żadnego metodologicznego opracowania dla aplikantów, które pozwoliłoby im na lepsze przygotowanie się do egzaminów końcowych.

Jednakże, na co już zwrócono uwagę, nie jest możliwe omówienie wszystkich zagadnień dotyczących egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego, gdyż materie te są bardzo obszerne i przekraczają ramy opracowania artykułowego. Wobec tego, co należy dodać na marginesie, pożądanym byłoby stworzenie na przyszłość jednego obszernego opracowania – odrębnego dla aplikantów sędziowskich i prokuratorskich, które pozwoliłoby im na jak najlepsze przygotowanie się do egzaminów końcowych po ukończonych aplikacjach i to nie tylko merytoryczne, ale i psychologiczne⁴. I to tym bardziej, że końcowe egzaminy sędziowski i prokuratorski są bardzo szczegółowe i wszechstronne oraz wymagają szerokiej wiedzy praktycznej z wielu różnych dziedzin prawa, a przy tym są bardzo wyczerpujące i stresujące.

⁴ Na co już zwrócono uwagę w doktrynie, zob. M. Kucharczyk, *Praktyczne aspekty zajęć typu B (praca z aktami) podczas szkolenia wstępnego aplikantów sędziowskich*, Kwartalnik KSSiP 2024, nr 2, s. 144.

2. Przygotowania do egzaminów końcowych

Samo przygotowanie do końcowych egzaminów aplikacyjnych rozpoczyna się już w trakcie kształcenia w KSSiP i odbywa się na podstawie ustalanych przez Dyrektora KSSiP programów aplikacji sędziowskich i prokuratorskich, w tym także aplikacji uzupełniających⁵, które to programy z kolei są opracowywane na podstawie założeń do programów aplikacji sędziowskich i prokuratorskich (także aplikacji uzupełniających), uchwalanych przez Radę Programową KSSiP⁶. Zajęcia na obu aplikacjach (w trakcie zwykle tygodniowych zjazdów w Krakowie na aplikacjach zwykłych i dwudniowych na aplikacjach uzupełniających) obejmują wiele metod kształcenia, jak: praca na aktach (zajęcia typu B), kazusy (zajęcia typu G), analiza orzecznictwa – *case method* (zajęcia typu A), symulacje (zajęcia typu D), repetytoria (zajęcia typu F), zajęcia uzupełniające (zajęcia typu C). Każda z metod kształcenia ukierunkowana jest na różne efekty dydaktyczne i pozwala na wszechstronne przekazanie różnorodnej wiedzy, głównie praktycznej, która ma spowodować „płynne” odbywanie praktyk po każdym ze zjazdów. Ponadto na aplikacjach odbywają się różne sprawdziany, poprzedzone

⁵ Zob. załącznik do zarządzenia Dyrektora KSSiP nr 28/2023 z 17.01.2023 r. w sprawie ustalenia programu aplikacji sędziowskiej, https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/zalacznik_-_program_aplikacji_sedziowskiej.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.); załącznik do zarządzenia Dyrektora KSSiP nr 219/2020 z 3.06.2020 r. w sprawie zmiany programu aplikacji prokuratorskiej, <https://www.kSSIP.gov.pl/aplikacje/programy-aplikacji/aplikacja-prokuratorska> (dostęp: 2.09.2025 r.); załącznik do zarządzenia Dyrektora KSSiP nr 26/2020 z 15.01.2020 r. w sprawie ustalenia programu uzupełniającej aplikacji sędziowskiej, https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/untitled_2020011515161700.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.); załącznik do zarządzenia Dyrektora KSSiP nr 27/2020 z 15.01.2020 r. w sprawie ustalenia programu uzupełniającej aplikacji prokuratorskiej, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/6746> (dostęp: 2.09.2025 r.).

⁶ Zob. załącznik do uchw. Rady Programowej nr 26/2022 z 15.12.2022 r. w sprawie zmiany założeń do programu aplikacji sędziowskiej, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/8278> (dostęp: 2.09.2025 r.); załącznik do uchw. Rady Programowej nr 47/2019 z 21.11.2019 r. w sprawie uchwalenia założeń do programu aplikacji uzupełniającej sędziowskiej, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/5284> (dostęp: 2.09.2025 r.); załącznik do uchw. Rady Programowej nr 51/2020 z 17.04.2020 r. w sprawie korekty do założeń programu aplikacji prokuratorskiej, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/5284> (dostęp: 2.09.2025 r.); załącznik do uchw. Rady Programowej nr 42/2019 z 19.09.2019 r. w sprawie uchwalenia założeń do programu aplikacji uzupełniającej prokuratorskiej, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/5284> (dostęp: 2.09.2025 r.).

seminariami przed nimi (zajęcia typu E) oraz po nich (zajęcia typu H). Taka organizacja aplikacji sędziowskich i prokuratorskich pozwala na zdobycie bardzo szerokiej wiedzy oraz nabycie praktyki w zasadzie ze wszystkich dziedzin prawa, objętych później egzaminami sędziowskim oraz prokuratorskim. Niemniej jednak trzeba podkreślić, z uwagi na bardzo szeroki zakres końcowych egzaminów, że pewnych zagadnień aplikanci winni także samodzielnie się nauczyć, co też jest pożądane na tak zaawansowanym już etapie kształcenia prawniczego, zwłaszcza że przecież aplikacje sędziowskie i prokuratorskie mają także zmuszać aplikantów do samodzielnego poszukiwania wiedzy oraz rozwiązywania problemów prawnych.

W związku z taką organizacją aplikacji sędziowskich i prokuratorskich należy się zastanowić, jak aplikanci mogą najlepiej przygotować się do egzaminów końcowych. Omawiając tę kwestię, trzeba zacząć od tego, że ustawa o KSSiP określa, iż celem aplikacji sędziowskich i prokuratorskich jest uzyskanie przez aplikantów niezbędnej wiedzy i praktyczne przygotowanie do zajmowania stanowisk sędziego, asesora sądowego, prokuratora i asesora prokuratury (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 23.01.2009 r. o KSSiP⁷). Tym samym przepisy prawa wprost nie wskazują na to, że zadaniem aplikacji jest przygotowanie aplikantów do egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego, choć oczywiście to KSSiP przygotowuje i organizuje egzaminy końcowe⁸. Wobec tego, skoro po zakończeniu obu aplikacji odbywają się zawsze egzaminy końcowe, jednocześnie oznacza to, że samo ukończenie aplikacji (w tym zaliczenie wszystkich sprawdzianów) pozwala na przystąpienie do egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego. Można zatem wyciągnąć wniosek, że poprzez zajęcia, praktyki i sprawdziany na obu aplikacjach aplikanci uzyskują już taką wiedzę i praktykę, która pozwoli im w przyszłości pełnić służbę sędziego lub prokuratora⁹. Wydaje się więc, iż sama pomyślnie zakończona aplikacja automatycznie przygotowuje do egzaminów końcowych, choć to

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 217 ze zm.

⁸ Art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o KSSiP.

⁹ Zob. W. Kобрzyński, B. Skierska: *O potrzebach i perspektywach doskonalenia kadr*, Zeszyty Naukowe IBPS 1978, nr 10, s. 273.

na aplikancie oczywiście spoczywa ciężar systematycznej nauki i to nie tylko podczas zajęć i praktyk, ale i w ramach samokształcenia¹⁰. W związku z tym nie można oczekiwać, że samo zdanie egzaminu kwalifikacyjnego na którąś z omawianych aplikacji i jej późniejsze odbywanie sprawi, że każdy aplikant zawsze w jej trakcie zda wszystkie sprawdziany i później egzamin końcowy (sędziowski albo prokuratorski)¹¹, a to dlatego, że to głównie od aplikanta będzie zależało, czy będzie systematycznie uczył się tego, co zostało omówione na zajęciach i było ćwiczone na praktykach. Egzamin końcowy jest bowiem sprawdzeniem wiedzy i kompetencji, które nabywa się podczas aplikacji, będącej wypadkową różnych czynników, w tym głównie własnej nauki aplikanta, i to niekonieczne zawsze tej samej materii, którą omówiono dokładnie na zajęciach i praktykach.

Trzeba dodatkowo zwrócić uwagę, że charakter pracy sędziego i prokuratora wymaga tego, aby zawsze aktywnie doskonalić swoje kompetencje i umiejętności, pogłębiać wiedzę, co jest tym bardziej niezbędne wraz z coraz częstszymi zmianami przepisów prawa. W związku z tym oraz z faktem, że już od studentów na wszystkich kierunkach studiów wymaga się tego, aby byli aktywnymi, ukierunkowanymi uczestnikami procesu studiowania, czyli autorami swojego rozwoju¹², tym bardziej należy tego wymagać od aplikantów sędziowskich i prokuratorskich, będących przecież na wyższym poziomie kształcenia praktycznego, zwłaszcza że przecież celem kształcenia prawników jest to, aby uzyskali wiedzę dotyczącą systemu prawnego oraz umiejętności związane z tworzeniem, wykładnią i stosowaniem prawa, czyli żeby nabyli kwalifikacje do pracy zawodowej¹³.

¹⁰ Zob. F. Zoll, *Wprowadzenie do programu aplikacji ogólnej oraz aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej*, <https://www.kssip.gov.pl/aplikacje/o-aplikacjach/metodyki-nauczania> (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹¹ Na co się zwraca uwagę w doktrynie, zob. D. Czajkowski, *Zanim zostaniesz sędzią. O sędziowskiej pasji i sumieniu*, Kraków 2020, s. 26.

¹² D. Ciechanowska, *Autonomia studenta w procesie studiowania* [w:] D. Ciechanowska (red.), *Studenci konsumentami wiedzy akademickiej*, Szczecin 2011, s. 201.

¹³ A. Syryt, *System kształcenia prawników – ujęcie porównawcze. Założenia ogólne* [w:] M. Michalski, B. Olszewski, A. Syryt, S. Zaręba, M. Zarzecki (red.), *Między normatywnym a pragmatycznym modelem kształcenia prawników we współczesnej Polsce*, Warszawa 2020, s. 29.

Wobec tak przedstawionego celu aplikacji sędziowskich i prokuratorskich należy zaproponować konkretne propozycje tego, jak aplikanci powinni przygotować się do egzaminów końcowych na aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, by owo przygotowanie było efektywniejsze. Warto przy tym dodać, że samo przygotowanie się aplikantów do zajęć uzależnione jest też od innych niezależnych od nich czynników, jak np. odpowiedni dobór wykładowców na zajęcia, którzy powinni prezentować jak najwyższy poziom merytoryczny oraz mieć zawsze odpowiednie doświadczenie orzecznicze i dydaktyczne. Również na patronów aplikantów należy wyznaczać tylko doświadczonych sędziów i prokuratorów mających pewne „zacięcie dydaktyczne”, którzy znają specyfikę zajęć aplikacyjnych i wymagania stawiane aplikantom, choćby na sprawdzianach. Tylko bowiem w ten sposób zostanie odpowiednio przekazana aplikantom praktyczna wiedza.

Nauka aplikantów do egzaminów końcowych – sędziowskiego albo prokuratorskiego – polega na rzetelnym, samodzielny i systematycznym przygotowywaniu się na poszczególne zajęcia¹⁴. Samo bowiem dojście do służby sędziowskiej lub prokuratorskiej wymaga wielu lat żmudnej i wytężonej pracy oraz nauki¹⁵. Przygotowanie do egzaminów umacnia więc nawyki do samodzielnej pracy i poszukiwania informacji na dany temat¹⁶. Należy zdać sobie sprawę z tego, że w związku z dość dużą liczbą sprawdzianów na aplikacjach sędziowskich i prokuratorskich oraz z koniecznością przygotowywania się bieżąco do kolejnych zajęć istnieje w KSSiP nieformalna praktyka, wśród aplikantów wielu grup aplikacyjnych, aby indywidualnie przygotowywać się tylko do sprawdzianów, a właśnie w grupie dzielić się poszczególnymi zadaniami na następne zajęcia (aktami, kazusami i orzeczeniami)¹⁷. Jednakże trzeba zauważyć, iż w ten sposób aplikant w rzeczywistości nauczy się efektywnie tylko na sprawdzian, zresztą zawsze pisemny, a nie wynie-

¹⁴ Szerzej o różnych metodach nauki do egzaminów końcowych zob. M. Wysocki, *Jak uczyć się prawa? Praktyczny poradnik nie tylko dla studentów*, Piła 2021, s. 30-92.

¹⁵ M. Lewicka, *Zmiany, zmiany, zmiany! Nowy model kształcenia aplikantów aplikacji sędziowskiej w KSSiP – regulacje obowiązujące i dokonywane w tym zakresie zmiany*, Kwartalnik KSSiP 2015, nr 18 – zeszyt specjalny, s. 46.

¹⁶ K. Denek, *Uniwersytet...*, s. 296.

¹⁷ M. Kucharczyk, *Praktyczne aspekty...*, s. 134.

sie zbyt wiele np. z zajęć kazusowych czy aktowych, które mają istotne znaczenie w kontekście przyszłej czekającej go po aplikacji części ustnej egzaminu sędziowskiego albo prokuratorskiego¹⁸. Dlatego tylko indywidualne i samodzielne¹⁹ przygotowywanie się do zajęć każdego aplikanta pozwala o wiele lepiej przyswoić omawianą materię²⁰. Należy bowiem podkreślić, że już samo poszukiwanie rozwiązania kazusu, zadania aktowego, czytanie orzecznictwa czy komentarzy na temat danego zagadnienia pozwala poznać i zapamiętać nieznane wcześniej informacje²¹. Nie jest natomiast do końca istotne, czy przygotowane indywidualnie rozwiązanie było prawidłowe, gdyż jego omówienie będzie miało miejsce już na samych zajęciach. Co więcej, jeśli jego osobiste rozwiązanie nie będzie właściwe, to aplikant o wiele szybciej zapamięta podane na zajęciach rozwiązanie prawidłowe. Jednocześnie trzeba stwierdzić, iż dopiero podczas aplikacji nabywa się doświadczenie w rozwiązywaniu kazusów. Czytanie jedynie gotowych już rozwiązań konkretnych kazusów czy zadań aktowych przygotowanych przez inne osoby pozwala w przyszłości w zasadzie odpowiedzieć tylko na zagadnienia o analogicznej albo wręcz identycznej treści. Z uwagi na krótkie kazusy i ich rozwiązania, nie jest możliwe prześledzenie tego, w jaki sposób doszło się do takiego, a nie innego rozwiązania. Ponadto nie zapamiętuje się wówczas danej instytucji, przepisów (ich wzajemnego powiązania) lub orzecznictwa, które mogą mieć zastosowanie w przy-

¹⁸ Szerzej na temat propozycji zmian praktyki i przepisów dotyczących sprawdzianów na aplikacjach sędziowskich i prokuratorskich zob. M. Kucharczyk, *Sprawdziany na aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej. Zagadnienia wybrane*, Prok. i Pr. 2025, nr 9, s. 28-32.

¹⁹ Co się szczególnie akcentuje w nauce przedmiotów prawniczych, zob. M. Wysocki, *Jak uczyć...*, s. 26.

²⁰ W doktrynie słusznie zwraca się uwagę, że na aplikacjach sędziowskich i prokuratorskich nacisk położony jest głównie na indywidualną pracę aplikanta, zob. K. Kocemba, M. Stambulski, *Dydaktyka ma znaczenie. Aplikacja sędziowska i prokuratorska w Polsce*, Wrocław 2000, s. 15.

²¹ Skoro zwraca się uwagę na konieczność samodzielności podczas studiowania, to tym bardziej podczas kształcenia na aplikacjach prawniczych, szerzej zob. A. Sajdak, *Paradygmaty kształcenia studentów i wspierania rozwoju nauczycieli akademickich. Teoretyczne podstawy dydaktyki akademickiej*, Kraków 2013, s. 410; F. Bereźnicki, *Kształcenie i studiowanie w szkole wyższej* [w:] D. Ciechanowska (red.), *Perspektywy zmian w praktyce kształcenia akademickiego*, Szczecin 2014, s. 14.

padku np. nieco zmienionego stanu faktycznego. Wobec tego nie można uczyć się tylko „powierzchnownie” (bezrefleksyjnie akceptować informacje i zapamiętywać je jako izolowane fakty), ale należy uczyć się w sposób „głęboki”, czyli krytycznie analizować nowe wiadomości oraz łączyć je z istniejącymi już w pamięci konceptami²², zwłaszcza że wykorzystanie rezultatów samodzielnej nauki najbardziej ma miejsce właśnie w pracy zawodowej²³.

W związku z powyższym warto zaproponować, w kontekście przygotowania do egzaminów końcowych, by akta, kazusy czy orzeczenia nie były więcej udostępniane aplikantom przed zajęciami, gdyż wtedy będą je musieli rozwiązywać dopiero na zajęciach, co pozwoli na ich lepsze zapamiętanie. Poza tym wówczas dyskusja będzie bardziej ożywiona, a zajęcia będą przypominać ustny egzamin sędziowski albo prokuratorski, oczywiście prowadzony w swobodniejszej atmosferze, bez wiążącego oceniania. Wobec tego pożądanym byłoby, żeby przed zajęciami wysyłano aplikantom jedynie adekwatne tematycznie zagadnienia, które we własnym zakresie by sobie przygotowywali, aby mogli potem – już na samych zajęciach – zastosować w praktyce uzyskaną wcześniej samodzielnie wiedzę.

Bardzo istotną kwestią jest także to, by aplikanci na zajęciach robili własne notatki, żeby mogli potem do nich sięgnąć przy powtarzaniu danej materii. Już bowiem samo notowanie pewnych kwestii przyczynia się do efektywnego ich przyswajania i zapamiętywania²⁴. Podkreślenia wymaga, że umiejętne robienie notatek zwiększa poziom rozumienia danej materii, odciążając samą pamięć, skoro pozostają one stale do dyspozycji²⁵. Zresztą takie notatki zawierają nie tylko praktyczne rozwiązania problemów prawnych, wskazywane przez do-

²² D. Ciechanowska, *Uczenie się głębokie jako efekt studiowania* [w:] D. Ciechanowska (red.), *Uwarunkowania efektów kształcenia akademickiego*, Szczecin 2012, s. 124-125.

²³ J. Półturzycki, *Samokształcenie w szkole wyższej* [w:] D. Ciechanowska (red.), *Uwarunkowania efektów...*, s. 162.

²⁴ J. Półturzycki, *Dydaktyka dla nauczycieli*, Toruń 1997, s. 150; F. Bereźnicki, *Zagadnienia dydaktyki szkoły wyższej*, Szczecin 2009, s. 109; M. Wysocki, *Jak uczyć...*, s. 43-44.

²⁵ S. Kuras, *Sztuka samokształcenia*, Warszawa 1994, s. 92.

świadczonych wykładowców, ale i dodatkowe informacje, które mogą okazać się pomocne przy rozwiązywaniu innych zagadnień prawnych. Z kolei notatki ze zjazdów powtórkowych będą pewnym „drogowskazem” do dalszej nauki i zachętą do pogłębienia określonych kwestii prawnych. Tym samym notatki realnie pomagają przygotowywać się do egzaminów końcowych²⁶. Należy unikać wysyłania aplikantom po każdym zjeździe gotowych rozwiązań, czy to kazusów, czy to akt spraw, gdyż w ten sposób zniechęca się ich do samodzielnego poszukiwania rozwiązań i krytycznego myślenia. Poza tym sprzyja to obniżeniu koncentracji aplikantów i poziomu ich organizacji, gdyż nie będą oni tak chętni do przygotowywania się na zajęcia, skoro będą wiedzieć, że i tak otrzymają gotowe treści już po zjeździe²⁷. Aplikanci winni uczyć się także brania odpowiedzialności za własne działania, a nie tylko opanować podany im gotowy materiał²⁸.

Trzeba zwrócić uwagę, że aplikacje zwykle trwają 36 miesięcy, a uzupełniające 18 miesięcy i ważne jest, by w czasie tego całego ich przebiegu od czasu do czasu przypominać sobie te kwestie, które były omawiane na początku aplikacji, gdyż okres przed egzaminem sędziowskim albo prokuratorskim (30 dni wolnych) nie pozwoli kompleksowo przygotować się do egzaminów końcowych, które są przecież wszechstronne i dokładnie sprawdzają wiedzę praktyczną ze wszystkich najważniejszych gałęzi prawa²⁹. Poza tym należy zauważyć, że aplikanci do egzaminów końcowych uczą się zwykle nie tylko z udostępnionych im podczas aplikacji akt spraw, kazusów i orzeczeń, ale również z tych, które przygotowywane były na poprzednich rocznikach aplikacji (w ramach tzw. nieformalnej „wymiany materiałów szkoleniowych”). Niemniej jednak taka kazuistyczna nauka poszczególnych przypadków sprawia, iż aplikanci posiadają szczegółową wiedzę na temat konkretnego stanu faktycznego i zagadnień prawnych jego dotyczących, lecz zarazem

²⁶ Tak też na temat przygotowywania się studentów do egzaminów na studiach K. Kruśzewski, *Kształcenie w szkole wyższej. Podręcznik umiejętności dydaktycznych*, Warszawa 1988, s. 225; F. Bereźnicki, *Zagadnienia dydaktyki...*, s. 109.

²⁷ M. Kucharczyk, *Praktyczne aspekty...*, s. 143.

²⁸ K. Kocemba, M. Stambulski, *Dydaktyka...*, s. 15.

²⁹ Podobnie na temat egzaminów końcowych na studiach, zob. K. Denek, *Uniwersytet...*, s. 296.

niepełną, gdyż zwykle nie potrafią dostrzec zależności między poszczególnymi instytucjami prawnymi czy przepisami prawa, która to wiedza pozwala dopiero później na rozwiązywanie innych, bardziej złożonych stanów faktycznych czy prawnych. Jest to szczególnie ważne, gdyż czasami na ustnym egzaminie końcowym pojawia się kazus, którego problem prawny nie został w ogóle omówiony na zajęciach, lecz który można samodzielnie rozwiązać w prosty sposób – sięgając do konkretnego przepisu prawnego. W związku z tym zdarzają się sytuacje, że niektórzy aplikanci mają wówczas trudności, żeby taki przepis pozwalający na rozwiązanie kazusu w ogóle zlokalizować w tekście prawnym. Ponadto trzeba zauważyć, że ucząc się gotowych rozwiązań kazusów, aplikanci mogą czasem przeoczyć to, iż zmienił się stan prawny, co powoduje, że nauczą się czegoś w sposób nieprawidłowy. Dlatego też należy zwrócić uwagę na to, by aplikanci nie tyle uczyli się przepisów prawa (głównie chodzi o przepisy kodeksowe), ale wiedzieli, że one istnieją i potrafili je później szybko znaleźć w danej ustawie. Stąd postulat, by ucząc się do egzaminów końcowych, więcej czasu spędzali na czytaniu przepisów kodeksowych, jednocześnie uzupełniając wiedzę np. komentarzami i orzecznictwem. Oczywiście nie chodzi tu o naukę na pamięć, ale o poznanie wykładni przepisów i bieżącego orzecznictwa czy poglądów doktryny³⁰, gdyż wiedza taka może być bardziej przydatna do rozwiązywania złożonych kazusów na ustnej części egzaminów końcowych, które najczęściej są zupełnie nowe. Tylko w ten sposób aplikanci nabędą wiedzę, która będzie wszechstronna. Zwłaszcza iż wtedy nie będą mieli większych problemów z rozwiązaniem innych zagadnień prawnych niż te, które wcześniej omawiali. Słusznie wskazuje się, że prawnik musi umieć zidentyfikować problem prawny, a do tego potrzeba mu wiedzy o przepisach i doktrynie³¹. Sam z kolei styl nauki do egzaminu końcowego, który praktykuje się dziś, a polegający na uczeniu się rozwiązań zadań kazusowych, nie jest efektywny, gdyż na egzaminie ustnym zwykle trafiają się zupełnie inne stany faktyczne.

³⁰ J. M. Prochazka, *W sprawie reformy aplikacji sędziowskiej*, Głos Sądownictwa 1938, nr 1, s. 12.

³¹ F. Zoll, *Jaka szkoła prawa? Czy amerykańskie metody nauczania prawa mogą być przydatne w Polsce?*, Kraków 2004, s. 129.

Dopiero bowiem po uzyskaniu ogólniejszej wiedzy, także praktycznej, możliwe jest efektywne rozwiązywanie szczegółowych kazusów, które są czasem bardzo skomplikowane i złożone, gdyż odwołują się do wielu różnych przepisów prawa, stanów faktycznych czy instytucji prawnych.

Należy przy tym podkreślić, że inaczej wygląda nauka do egzaminu pisemnego, a inaczej do ustnego. Przygotowanie do części pisemnej w zasadzie sprowadza się do jak najczęstszego pisania podczas praktyk projektów orzeczeń z uzasadnieniami lub środków zaskarżenia (przy konieczności ich dokładnego kontrolowania przez patronów praktyk)³², oczywiście przy stałym zapoznawaniu się aplikanta z przepisami prawa (zwłaszcza tymi często zmieniającymi się) i aktualnym orzecznictwem³³. W związku z tym tak ważne jest, żeby nie tylko patronem praktyk był doświadczony sędzia czy prokurator posiadający odpowiednią wiedzę merytoryczną i praktykę dydaktyczną, ale i by rzetelnie i dokładnie sprawdzał pisane przez aplikanta projekty oraz przekazywał mu informacje zwrotne.

3. Skład i wybór członków zespołów i komisji egzaminacyjnych

Egzaminy końcowe, zarówno sędziowski, jak i prokuratorski, przeprowadza komisja egzaminacyjna, powoływana przez MS na wniosek Dyrektora KSSiP. Z kolei zadania na oba egzaminy, zarówno praktyczne na część pisemną, jak i kazusy na część ustną, przygotowuje odrębny zespół egzaminacyjny, powoływany w analogicznym trybie. Tym samym mamy do czynienia z dwoma niezależnymi od siebie podmiotami, z których jeden układa zadania i pytania, a drugi tylko egzaminuje, przy czym główną część zespołów i komisji stanowią sędziowie albo prokuratorzy wskazani przez MS, specjaliści z poszczególnych dziedzin prawa³⁴. Generalnie rzecz biorąc, skoro ustawa mówi o specjalistach z poszczególnych dziedzin prawa, to należy uznać, że powinny

³² M. Kucharczyk, *Sprawdziany...*, s. 8.

³³ Wskazuje się przy tym, że pomocne w takiej nauce byłyby warsztaty poświęcone np. pisaniu pism procesowych, szerzej zob. M. Flis-Świeczkowska, *Sporządzanie pism procesowych* [w:] M. Balwicka-Szczyrba, J. Kruczałak-Jankowska (red.), *Dobre praktyki w nauczaniu na studiach prawniczych*, Gdańsk 2021, s. 233.

³⁴ Art 32 ust. 6 pkt 3 i ust. 9 pkt 3 ustawy o KSSiP oraz art. 34 ust. 4 pkt 3 i ust. 5 pkt 3 ustawy o KSSiP.

to być osoby wyróżniające się doświadczeniem zawodowym i to nie tylko orzecznictwem, ale i dydaktycznym, skoro jedne z nich mają decydować o tym, na jakie pytania mają odpowiadać aplikanci, a drugie później oceniać ich odpowiedzi. Dlatego też należy zaproponować, aby ustawowo doprecyzować wymagania dla członków zespołów i komisji egzaminacyjnych – ażeby byli to sędziowie i prokuratorzy z co najmniej 8-letnim stażem zawodowym i co najmniej 4-letnim doświadczeniem dydaktycznym, czy to jako nauczyciel akademicki, czy to jako wykładowca KSSiP. Poza tym trzeba zauważyć, że ustawa w żaden sposób nie precyzuje tego, spośród kogo i w jakim trybie MS ma wyłonić członków zespołów i komisji egzaminacyjnych. Wobec tego należy postulować możliwość samodzielnego zgłaszania się sędziów i prokuratorów jako kandydatów do komisji lub zespołów. W ten sposób procedura wyboru członków zespołów i komisji egzaminacyjnych będzie czytelna i rzeczywiście będą w nich uczestniczyć tylko ci, którzy reprezentują najlepszy poziom merytoryczny, zwłaszcza że jednym członkiem komisji i zespołu zawsze jest sędzia albo prokurator, wskazany przez Dyrektora KSSiP spośród wykładowców KSSiP³⁵. Dlatego też i w tym przypadku warto zaproponować zmianę, aby taki wykładowca co najmniej od 4 lat prowadził zajęcia na danej aplikacji i legitymował się 8-letnim stażem zawodowym. Tylko bowiem taki wykładowca, który posiada odpowiednie doświadczenie dydaktyczne, jest w stanie podołać trudom końcowych egzaminów na obu aplikacjach.

Należy stwierdzić, że tylko zaproponowane zmiany zagwarantują transparentny wybór członków zespołów i komisji egzaminacyjnych i spowodują, że ich zadania będą wykonywać jedynie osoby mające odpowiednie przygotowanie merytoryczne. Ponadto warto postulować, by członkiem zespołu i komisji można było zostać maksymalnie raz na 3 lata, z wyłączeniem funkcji sekretarza, który pełni nieco inną rolę w samej komisji i zespole. W ten sposób zapewni się nie tylko rotację osób, które tworzą tak ważne dla aplikantów komisje i zespoły, ale i zapobiegnie się temu, żeby te same osoby egzaminowały tych

³⁵ Art. 32 ust. 6 pkt 4 i ust. 9 pkt 4 ustawy o KSSiP oraz art. 34 ust. 4 pkt 4 i ust. 5 pkt 4 ustawy o KSSiP.

samych aplikantów, którzy nie zdadzą egzaminu w pierwszym terminie, co obecnie często się w praktyce zdarza. W ten sposób można też przeciwdziałać rutynie członków komisji i zespołów, a co ważniejsze – podnoszeniu zarzutów o stronniczość, ponieważ w sytuacji niezdania pierwszego terminu egzaminu aplikant zdający go po raz drugi byłby oceniany przez zupełnie inne osoby. Poza tym taka rotacyjność spowoduje, iż egzaminy sędziowskie i prokuratorskie będą bardziej transparentne, a jednocześnie można będzie rzetelnie ocenić, czy dana osoba sprawdziła się jako członek zespołu lub komisji egzaminacyjnej.

4. Przygotowanie zadań praktycznych i kazuśów na egzaminy końcowe

Nierozdzielnie z tematyką egzaminów sędziowskich i prokuratorskich wiąże się kwestia przygotowywania zadań praktycznych na część pisemną oraz kazuśów na część ustną. Obecne regulacje wskazują jedynie na to, że zadanie praktyczne opracowuje się na podstawie akt spraw (o które można się zwrócić do sądu lub prokuratora) lub innych materiałów zakwalifikowanych na potrzeby egzaminu³⁶. Tym samym nie zostały określone precyzyjne wymagania dotyczące tego, jakie sprawy, o jakiej skali trudności należy przygotować do opracowania zadań praktycznych. Niemniej jednak trzeba zwrócić uwagę, że każda z dwóch części egzaminu pisemnego trwa 6 godzin zegarowych, co oznacza, że należy przygotować takie sprawy na część praktyczną, które pozwolą na swobodne napisanie projektu wraz z uzasadnieniem. Aplikanci muszą bowiem w czasie 6 godzin nie tylko przeczytać akta, ale i krótko zastanowić się nad problemami wymagającymi rozwiązania i napisać później projekt. W tym czasie powinni też mieć możliwość co najmniej jednokrotnego sprawdzenia swojej pracy i poprawienia błędów³⁷. Wobec tego odpowiedzialność zespołów egzaminacyjnych jest bardzo duża, bo to na nich spoczywa wybór akt spraw odpowiednio

³⁶ § 6 ust. 1 i 2 Rozporządzenia MS z 4.12.2017 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 126).

³⁷ Podobne zasady zaproponowano na najważniejszych sprawdzianach na aplikacjach sędziowskiej i prokuratorskiej, szerzej zob. M. Kucharczyk, *Sprawdziany...*, s. 16.

dostosowanych do czasu trwania egzaminu. Pożądane jest, aby na egzaminach końcowych zadania praktyczne były na podobnym poziomie trudności do tych, które były przygotowywane na najważniejsze sprawdziany podczas aplikacji (np. z wyroków z uzasadnieniem, apelacji itp.). W związku z tym większą rolę w przygotowaniu zadań będą mieć ci członkowie zespołów, którzy są wykładowcami KSSiP i mieli już doświadczenie w przeprowadzaniu sprawdzianów w trakcie aplikacji. Ponadto trzeba dodać, że zadania praktyczne nie mogą być ani zbyt obszerne, ani zbyt krótkie (od 20 do 120 kart), ani zbyt trudne (np. zawierać wiele problemów faktycznych i prawnych z kilkoma różnymi uczestnikami, wymagających szerokiego uzasadniania), ani zbyt łatwe (np. zawierać jeden problem prawny niebudzący żadnych wątpliwości w praktyce). Nie można zaproponować też zbyt dużego doprecyzowania przepisów w kierunku ustalenia konkretnych wytycznych co do zadań egzaminacyjnych (podobnie zresztą jak co do kazusów na część ustną), gdyż ograniczyłoby to w istotny sposób możliwość wyboru spraw. Co więcej, zespół egzaminacyjny musi pamiętać o tym, że rozwiązanie pewnych kwestii wymaga nieco więcej czasu w przypadku dopiero co mających zacząć pracę asesorów sędziowskich i prokuratorskich³⁸.

Przygotowanie kazusów na egzamin ustny, zarówno sędziowski, jak i prokuratorski, polega w rzeczywistości na przygotowaniu zestawów po 3 kazusy z każdej egzaminowanej dziedziny prawa (w liczbie co najmniej 50 zestawów)³⁹. Należy przy tym dodać, że przedmiotowa metoda weryfikacji wiedzy aplikantów sprawdza w bardzo dobry sposób poziom zrozumienia zdobytej wiedzy i jej adekwatnego zastosowania⁴⁰. Jednocześnie egzamin ustny, w związku z bezpośrednim kontak-

³⁸ Dlatego też czasami wydają się słuszne zarzuty niedostosowania poziomu trudności zadań praktycznych do czasu trwania egzaminów końcowych, zob. szerzej: A. Łukasiewicz, *Jeden na trzech aplikantów nie zdał egzaminu sędziowskiego. „Zabrakło czasu na wymagające kazusy”*, Rzeczpospolita z 21.04.2025 r., <https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art42149621-jeden-na-trzech-aplikantow-nie-zdal-egzaminu-sedziowskiego-zabraklo-czasu-na-wymagajace-kazusy> (dostęp: 2.09.2025 r.).

³⁹ § 7 ust. 3 i 4 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

⁴⁰ D. Mróz-Szarmach, *Metoda kazusowa* [w:] M. Balwicka-Szczyrba, J. Kruczałak-Janowska (red.), *Dobre praktyki...*, s. 158.

tem egzaminowanego z egzaminującym, daje największą możliwość indywidualizacji kontroli i sprawdzenia wiedzy praktycznej do dalszej pracy zawodowej⁴¹.

Także w przypadku kazusów nie określono kryteriów ich konstruowania. Niemniej jednak należy dostosować kazusy do czasu przyznanego na przygotowanie się do odpowiedzi, co oznacza, że powinny być takiej długości, by można je było swobodnie przeczytać 2-3 razy, sięgnąć do właściwych przepisów w tekstach aktów prawnych i przygotować szkic odpowiedzi. Ustalony został jednakże tylko minimalny czas przygotowania do odpowiedzi – 15 minut⁴². Z kolei kwestia określenia maksymalnego czasu należy już do samego przewodniczącego komisji egzaminacyjnej, który wydaje zarządzenia o charakterze porządkowym i organizacyjnym⁴³. Tym samym przewodniczący musi z góry ustalić czas, jednakowy dla wszystkich, do przygotowania się do odpowiedzi na kazusy. Warto przy tym postulować, żeby czas ten nie przekraczał 20-25 minut, lecz także, by był z góry podany do wiadomości na samym początku i jednakowy dla wszystkich zdających część ustną.

Stan faktyczny każdego z kazusów nie może być nadmiernie rozbudowany (wszystkie kazusy z egzaminowanych dziedzin winny mieścić się w przedziale połowa – dwie trzecie kartki A4), a sam kazus nie powinien zawierać zbyt wielu pytań (maksymalnie dwa). Kwestią, która wymaga rozważania, jest to, czy kazusy powinny być bardziej ogólne, jak na zajęciach na aplikacji⁴⁴, czy bardziej konkretne, z raczej jednoznaczną odpowiedzią. Kwestia ta jest na tyle istotna, że każdy z kazusów jest odrębnie punktowany, dlatego też należy postulować, skoro z każdej dziedziny są trzy kazusy, by co najmniej jeden (a maksymalnie dwa) był na większym poziomie ogólności. W ten sposób zo-

⁴¹ Tak też na temat egzaminów na studiach, K. Kruszewski, *Kształcenie...*, s. 237.

⁴² § 25 ust. 2 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

⁴³ § 10 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

⁴⁴ Szerzej na temat konstrukcji kazusów na aplikacji sędziowskiej zob. M. Kucharczyk, *Zajęcia typu G (rozwiązywanie kazusów) podczas szkolenia wstępnego aplikantów sędziowskich*, przyjęty do druku w Kwartalniku KSSiP, s. 4-6.

stanie sprawdzona wszechstronnie wiedza aplikantów, a mianowicie to, czy potrafią rozwiązywać konkretne kazusy z jednoznacznym rozwiązaniem i czy potrafią odpowiadać na pytania o większym poziomie ogólności, np. poprzez przyjęcie pewnych założeń. Tylko tak zróżnicowany dobór kazusów w ramach jednego zestawu spełni kryterium wszechstronności, a także sprawdzi kompleksowo umiejętność krytycznego myślenia.

Poza tym wszystkie zestawy muszą być na podobnym poziomie trudności. Dotychczas bowiem zdarzało się, że niektóre zestawy były prostsze od innych i mniej rozbudowane. Należy unikać różnicowania poziomu zestawów kazusów w ramach jednej dziedziny prawa. Jest to o tyle trudne, że nie zawsze da się stworzyć tak wiele różnych stanów faktycznych o podobnym poziomie trudności, lecz doświadczenie członków zespołów jako np. wykładowców akademickich lub wykładowców KSSiP winno sprawiać, by nie mieli z tym aż tak dużo trudności. Ważne jest, żeby odpowiednio skonstruować kazusy także po to, aby nie narazić się na zarzuty nierównego traktowania, skoro losowo wybiera się zestawy, spośród których jedne mogą być łatwiejsze od innych.

5. Przebieg i ocenianie części ustnej egzaminów końcowych

Nierozzerwalnie z tematyką egzaminów końcowych wiąże się kwestia przebiegu i oceniania części ustnej egzaminów sędziowskich i prokuratorskich, gdyż materie te właściwie zostały uregulowane w sposób kompleksowy jedynie co do pisemnych zadań praktycznych.

Części ustne egzaminów przeprowadzają członkowie komisji egzaminacyjnej, będący specjalistami z danej dziedziny prawa lub nauki pokrewnej, w obecności pozostałych członków komisji⁴⁵. Niemniej jednak taka regulacja budzi wątpliwości co do tego, czy można równolegle egzaminować różnych aplikantów z kilku dziedzin prawa naraz, czy też poszczególni specjaliści z dziedzin prawa egzaminują jedną osobę, a pozostali przysłuchują się jej odpowiedziom. Przepisy niezbyt jasno regulują tę kwestię, gdyż teoretycznie, skoro inny

⁴⁵ § 24 ust. 1 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

członek komisji ma prawo zadać pytanie do kazusu⁴⁶, to nie powinien w tym samym czasie egzaminować innej osoby. Z drugiej strony, skoro jest fizycznie obecny w czasie odpowiedzi innej osoby, to wydaje się, że spełniona została określona w warunkach przeprowadzania egzaminu przesłanka z § 24 ust. 1 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego. Warunki te są określone nieprecyzyjnie, a praktyka poszła w tym kierunku, że członkowie komisji nie zawsze przysłuchują się odpowiedziom aplikanta egzaminowanego z dziedziny prawa, której nie są specjalistami. Takie przeprowadzanie części ustnej jest o tyle zasadne, że do egzaminów końcowych przystępuje wielu aplikantów i słuchanie ich odpowiedzi z każdej dziedziny przez cały skład komisji byłoby bardzo czasochłonne. Z drugiej strony przecież, jeżeli członek komisji egzaminujący z danej dziedziny prawa uzna, że obecność innego członka komisji przy odpowiedzi aplikanta jest niezbędna, np. z uwagi na to, iż nie odpowiada on prawidłowo na kazusy, to zawsze o taką obecność może poprosić. Nie zmienia to też faktu, że każdy członek komisji egzaminacyjnej może zadać egzaminowanemu aplikantowi pytanie uzupełniające do każdego kazusu. Jednakże nawet w takim przypadku oceny z rozwiązania kazusu dokonuje członek komisji będący specjalistą z danej dziedziny prawa lub nauki pokrewnej⁴⁷. Jest to o tyle uzasadnione, że na członków komisji egzaminacyjnych są powoływani specjaliści z poszczególnych dziedzin prawa, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie oraz kompetencje do tego, by rzetelnie i obiektywnie ocenić odpowiedź aplikanta.

W tym miejscu warto wskazać, że spotyka się w literaturze postulat wprowadzenia nagrywania części ustnej egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego, w celu ustalenia prawidłowości wystawionej oceny⁴⁸. Obecnie nie przysługuje odwołanie od wyników egzaminów końcowych, a kwestia ta jest na tyle istotna, że warto poniżej szerzej

⁴⁶ § 24 ust. 1 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

⁴⁷ § 26 ust. 2 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

⁴⁸ Pismo Stowarzyszenia...

przyjrzeć się i tej propozycji. Należy stwierdzić, iż postulat nagrywania części ustnej egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego jest godny rozważania, gdyż w ten sposób ich przebieg zostałby w sposób trwały zapisany i jednocześnie chroniłby przed niepożądanymi zachowaniami zarówno aplikantów, jak i członków komisji egzaminacyjnej. Oczywiście powaga egzaminów końcowych i poziom etyczno-moralny osób uczestniczących w nich nie pozostawiają żadnych wątpliwości, że wszyscy w trakcie egzaminów zachowują się w sposób taktowny i wystrzegają zachowań, które mogłyby godzić w powagę omawianej formy sprawdzania wiedzy prawniczej. Niemniej jednak w przypadku stawiania takich zarzutów zawsze można byłoby od razu zweryfikować ich zasadność. Tym samym należy zaproponować wprowadzenie możliwości nagrywania przebiegu części ustnej egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego, jeżeli względy techniczne nie stałyby temu na przeszkodzie. W związku z tym warto byłoby dać KSSiP odpowiedni czas (np. trzy lata), aby przygotowała się technicznie i organizacyjnie na taką formę rejestracji końcowych egzaminów ustnych. Docelowo jednak dla transparentności ich przebiegu taka forma rejestracji powinna stać się obligatoryjna.

W związku z przebiegiem części ustnej egzaminów końcowych należy zastanowić się jeszcze nad kwestią tego, czym są pytania uzupełniające, które dotyczą treści kazusu, a które, jak już wskazano, mogą zadawać wszyscy członkowie komisji egzaminacyjnej. Trzeba uznać, że są to pytania zmierzające do uzupełnienia i uzyskania szczegółów wypowiedzi osoby egzaminowanej na temat danego kazusu. Nie mogą być to pytania dodatkowe, które nie są objęte treścią kazusu lub zmierzają do uzyskania innych informacji niż te zawarte w kazusie. Dlatego też pytania uzupełniające mogą pojawiać się np. w związku z wątpliwościami co do tego, jakie rozwiązanie kazusu zaproponował egzaminowany aplikant, i zmierzać do ustalenia tego, jaka była jego ostateczna odpowiedź. Poza tym nie jest uzasadnione zadawanie pytań wtedy, gdy aplikant udzielił wyczerpujących odpowiedzi na wszystkie pytania do kazusu⁴⁹.

⁴⁹ K. Denek, *Uniwersytet...*, s. 300.

Trzeba zwrócić uwagę, że aplikanci podczas egzaminu ustnego mają prawo posługiwać się tekstami aktów prawnych udostępnionymi przez komisję⁵⁰. Wobec tego pojawia się pytanie, czy mogą oni czynić to zarówno podczas przygotowywania się do odpowiedzi, czy też i podczas udzielania odpowiedzi. Umieszczenie przepisu i jego wykładnia językowa wskazują, że nawet podczas udzielania odpowiedzi można posługiwać się tekstami prawnymi, gdyż nie można wymagać tego, aby wszystkie przepisy były znane przez aplikantów na pamięć. Jednak nie oznacza to, że aplikant już w czasie udzielania odpowiedzi ma prawo do dalszego poszukiwania odpowiedzi w przepisie albo samego przepisu⁵¹, a to dlatego, że czas na odpowiedź to proponowanie przez aplikanta rozwiązania przypadku, a skoro wcześniej miał już zapewnioną odpowiednią możliwość przygotowania się do odpowiedzi, to sięgnięcie do przepisu podczas odpowiedzi powinno być możliwe jedynie w celu jego zacytowania lub też przypomnienia numeru artykułu czy paragrafu. Nie można natomiast pozwolić na to, żeby czas na odpowiedź był też dodatkowym czasem na poszukiwanie rozwiązania przypadku w tekście aktu prawnego.

Bardzo ważną kwestią dotyczącą części ustnej egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego jest to, w jaki sposób ocenia się wypowiedzi aplikantów z każdej z egzaminowanych dziedzin prawa. Ocenianie bowiem wraz ze sprawdzaniem stanowią jeden proces, służący ewaluacji osiągnięć osób egzaminowanych⁵², a więc tego, czego się nauczyli⁵³. Do oceny ustnej odpowiedzi aplikanta na przypadki stosuje się odpowiednio te regulacje, które dotyczą oceny zadań praktycznych na części pisemnej⁵⁴. Oceniając więc przypadek, winno się wziąć pod uwagę prawidłowość konstrukcji orzeczenia, zastosowanych przepisów prawa

⁵⁰ § 24 ust. 2 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

⁵¹ D. Czajkowski, *Zanim zostaniesz...*, s. 25.

⁵² B. Niemierko, *Między oceną szkolną a dydaktyką. Bliżej dydaktyki*, Warszawa 1991, s. 197.

⁵³ A. Krajewska, *Teoretyczne badawcze i praktyczne podstawy dydaktyki akademickiej we współczesnej szkole wyższej*, Białystok 2020, s. 257.

⁵⁴ § 26 ust. 1 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

i ich wykładni, dokonanych ustaleń faktycznych, oceny dowodów i rozstrzygnięcia oraz sposób formułowania wypowiedzi⁵⁵. Warto jednakże zwrócić uwagę, że kazus egzaminacyjny zwykle będzie zawierał już pewien stan faktyczny, na różnym poziomie szczegółowości, oraz pytania do niego. Dlatego też, w zależności od tego, na jakie pytania należy odpowiedzieć, istotne będą przede wszystkim kryteria: prawidłowości konstrukcji orzeczenia i rozstrzygnięcia (jeżeli tak zostały postawione pytania), zastosowanych przepisów prawa i ich wykładni (prawie w każdym przypadku, chyba że kazus polega na ocenie przytoczonych przepisów prawa) lub sposobu formułowania wypowiedzi. W przypadku kazusów, których celem będzie zwrócenie uwagi na stan faktyczny i ocenę dowodów, zasadne będzie sięgnięcie także i do tych kryteriów. Tym samym ocena wypowiedzi ustnej powinna uwzględniać poprawność z punktu widzenia naukowego (dokładniej prawnego), logicznego i językowego⁵⁶. W związku z tym należy postulować, na co już zwrócono uwagę, żeby kazusy były w różny sposób konstruowane, także w obrębie danego zestawu, tak aby istniała możliwość wszechstronnej oceny wiedzy praktycznej aplikanta. Przy czym do kazusów, w zależności od ich konstrukcji, można tworzyć różne pytania, np. o podanie rozstrzygnięcia z przepisami prawa do krótkiego stanu faktycznego, o ocenę podjętej już decyzji procesowej, o ocenę zasadności środka zaskarżenia itp. Dlatego też różnie będzie wyglądał sposób oceniania konkretnego kazusu.

Warto wskazać, że przyznając punkty z danej dziedziny prawa, podaje się tylko łączną ich liczbę, a przedział punktowy wynosi od 0 do 30, ale za każdy z kazusów wystawia się od 0 do 10 punktów, a aby zaliczyć część ustną z każdej egzaminowanej dziedziny prawa, winno się uzyskać co najmniej 15 punktów⁵⁷. Z kolei wobec tego, że ocena z pisemnego zadania praktycznego zawiera uzasadnienie, należy zaproponować, by ocena końcowa z części ustnej, wystawiana przez osobę egzaminującą z danej dziedziny prawa, również zawierała zwięzłe

⁵⁵ § 26 ust. 1 w zw. z § 22 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

⁵⁶ A. Krajewska, *Teoretyczne badawcze...*, s. 269.

⁵⁷ § 26 ust. 1 i § 28 ust. 3 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

uzasadnienie⁵⁸ wraz z dokładną informacją, ile punktów przyznano za poszczególne kazusy. W ten sposób wystawienie oceny „częstkowej” stanie się bardziej transparentne i czytelne, a sam egzaminowany będzie wiedział, dlaczego uzyskał taką, a nie inną liczbę punktów z konkretnego kazusu.

Trzeba podkreślić, że z uwagi na wagę egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego (i możliwość jego tylko dwukrotnego zdawania) taka informacja o wystawionej ocenie jest pożądana, by nie dawać żadnych pretekstów do wnoszenia zastrzeżeń co do przebiegu egzaminu i sposobu oceniania. Zresztą takie krótkie uzasadnienie wystawionej oceny, sporządzone bezpośrednio po odpowiedziach aplikanta, nie stwarza żadnych trudności dla egzaminującego członka komisji egzaminacyjnej. Nadto zawierałoby ono maksymalnie kilka zdań na temat tego, dlaczego aplikant uzyskał mniejszą ocenę niż maksimum. Natomiast ocenę maksymalną można byłoby uzasadnić nawet jednym zdaniem, gdyż w takim przypadku ocena dotyczyłaby wypowiedzi pełnej i wyczerpującej. Wobec tego należy zaproponować zmianę § 26 ust. 2 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego⁵⁹ w ten sposób, by dodać do niego wymóg zwięzłego uzasadnienia oceny z każdej egzaminowanej dziedziny prawa na częściach ustnych omawianych końcowych egzaminów (co wiąże się z koniecznością krótkiego uzasadnienia każdego z kazusów).

6. Odwoływanie od wyników końcowych egzaminów

Kwestią, którą należy rozważyć, jest propozycja wprowadzenia możliwości odwołania się od końcowych wyników na egzaminach sędziowskim i prokuratorskim, czyli w zasadzie od wystawionej oceny. Propozycję tę uzasadnia się tym, że w ten sposób zagwarantuje się aplikantowi drogę sądową realizacji uprawnień, w przypadku gdy nie zgadza się z wystawioną oceną, tym bardziej, że jest to możliwe w odniesieniu do

⁵⁸ Zwraca się uwagę, że już ocena wiedzy studentów na studiach winna być odpowiednio umotywowana, więc tym bardziej opisana na końcowym egzaminie specjalistycznym na aplikacjach, zob. K. Denek, *Uniwersytet...*, s. 313.

⁵⁹ Poprzez dodanie w przepisie zdania: *Ocenę rozwiązywania kazusu należy zwięźle uzasadnić.*

wyników egzaminu adwokackiego i egzaminu radcowskiego⁶⁰. Należy jednak zauważyć, że istnieją dość znaczne różnice między egzaminami końcowymi na korporacjach prawniczych, przeprowadzanymi przez komisje mieszane (korporacyjno-sędziowskie)⁶¹ i na aplikacjach sędziowskich i prokuratorskich organizowanych w KSSiP. Aplikacje sędziowska i prokuratorska nie są bowiem odpłatne, a aplikanci (aplikacji zwykłej) przez cały czas albo mają zajęcia, albo praktyki, otrzymując stypendium w czasie aplikacji i nie mogą generalnie wykonywać innych zajęć. Tym samym takie państwowe aplikacje przygotowują już do przyszłej służby sędziego i prokuratora, skoro przeprowadza się je w instytucji państwowej, a praktyki są głównie w sądach i prokuraturach. Aplikanci mają więc czas i możliwość skupienia się wyłącznie na przygotowywaniu się do przyszłej służby⁶². Z kolei aplikanci na aplikacjach korporacyjnych generalnie mogą pracować na rzecz różnych prywatnych podmiotów, a ich aplikacja składa się z o wiele mniejszej liczby godzin praktyk i zajęć (które mają inne metody dydaktyczne – głównie wykłady i warsztaty⁶³). Poza tym na egzaminach po aplikacjach korporacyjnych nie ma części ustnej, a odwołania zostały przewidziane tylko do specjalnie ustanawianej komisji egzaminacyjnej II stopnia przy MS⁶⁴. Ustawodawca z kolei celowo nie wprowadził możliwości odwołania od egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego, gdyż od momentu organizowania aplikacji przez KSSiP istnieją stosowne gwarancje prawidłowości przeprowadzania egzaminów końcowych, które do tej pory sprawdzały się, choćby w postaci dwóch niezależnych od KSSiP podmiotów egzaminacyjnych, jednego układającego zadania i pytania na egzaminy, a drugiego – egzaminującego aplikantów. Dlatego też zmiana w tym zakresie, tylko z tego powodu, że w danym roku nie zdała pierwszego terminu większa liczba aplikantów niż zwykle⁶⁵, nie jest uzasadniona.

⁶⁰ Pismo Stowarzyszenia...

⁶¹ Art. 78 ust. 3 u.p.a., art. 36¹ ust. 4 u.r.p.

⁶² K. Kocemba, M. Stambulski, *Dydaktyka...*, s. 32.

⁶³ M. Stambulski, W. Zomerski, *Nużący Rytuał. Aplikacja adwokacka i radcowska w Polsce*, Wrocław 2019, s. 27.

⁶⁴ Art. 78h § 1 u.p.a., art. 36⁸ ust. 2 u.r.p.

⁶⁵ Szerzej na temat liczby osób, które nie zdały egzaminu sędziowskiego w 2025 r. zob. A. Łukaszewicz, *Egzamin sędziowski 2025. To najgorszy wynik zdawalności od*

Trzeba zwrócić uwagę, że możliwości odwołania od wyników egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego do tej pory prawo polskie nie przewidywało, a oceny komisji egzaminacyjnej zawsze były ostateczne. Nieco inna była przyczyna wprowadzenia odwołania od wyników egzaminów adwokackiego i radcowskiego (nadzór nad prawidłowością sprawdzania prac pisemnych). Należy łączyć ją ze zmianą koncepcji naboru na te aplikacje (szersze otwarcie dostępu do poszczególnych zawodów prawniczych, a jednocześnie rezygnacja z części ustnej na egzaminach korporacyjnych) i wyznaczaniem do komisji egzaminacyjnych zarówno adwokatów albo radców prawnych, jak i sędziów⁶⁶. Tym samym zmiana ta była podyktowana też koniecznością bardziej transparentnego przeprowadzania egzaminów wstępnych oraz końcowych, a nie arbitralnego ustalania przez korporacje prawnicze tego, jak mają one wyglądać⁶⁷. Nie oceniając samej słuszności wprowadzenia takiego odwołania od wyników końcowych egzaminów korporacyjnych, trzeba stwierdzić, że w zupełnie inny sposób są organizowane aplikacje sędziowska i prokuratorska, co przekłada się na to, że nie można w drodze analogii stosować do nich rozwiązań przyjętych na aplikacjach korporacyjnych. Podkreślenia wymaga, iż egzaminy sędziowski i prokuratorski były i są egzaminami państwowymi, których zasady także były i są zawsze jasno i przejrzysto regulowane przepisami stosownych ustaw i rozporządzeń.

Ponadto trzeba zauważyć, że wprowadzenie możliwości odwołania od każdego wyniku egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego spowodowałoby bardzo duże problemy, gdyż w zasadzie każdy aplikant, w związku z tym, że liczba zdobytych punktów decyduje później o kolejności wyboru miejsc asesorskich, mógłby się odwoływać. Poza tym istniałaby konieczność bardzo dokładnego uzasadnienia wszystkich ocen

lat. Dyrektor KSSiP komentuje, Rzeczypospolita z 16.03.2025 r., <https://www.rp.pl/aplikacje-i-egzaminy/art41949271-egzamin-sedziowski-2025-to-najgorszy-wynik-z-dawalnosc-i-od-lat-dyrektor-kSSIP-komentuje> (dostęp: 2.09.2025 r.).

⁶⁶ Zob. uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, druk 953 VI kadencji Sejmu RP, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/CDBBDB55FE-D8B1A2C12574C6004C1D3A/\\$file/953.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/CDBBDB55FE-D8B1A2C12574C6004C1D3A/$file/953.pdf) (dostęp: 2.09.2025 r.).

⁶⁷ Szerzej zob. J. Jabłońska-Bonca, *O szkolnictwie wyższym i kształceniu prawników*, Warszawa 2020, s. 86-88.

częstkowych z części ustnej (kazusów) i porównania odsłuchiwanej odpowiedzi aplikanta (gdyż uprzednio należałoby ją w całości nagrać), co nie tylko byłoby technicznie i organizacyjnie bardzo trudne, ale znacznie przedłużyłoby czas rozpatrywania odwołań. Zresztą należy zauważyć, iż do tej pory nie proponowano wprost w doktrynie, żeby wprowadzić możliwość odwołania od końcowych wyników egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego. Skoro nie istnieje np. możliwość odwołania się od wyników egzaminu maturalnego⁶⁸, to dlaczego taką możliwość wprowadzać w przypadku tak specjalistycznych aplikacji⁶⁹. Egzaminy końcowe na obu omawianych aplikacjach funkcjonują obecnie dość dobrze (choć należy zaproponować pewne zmiany, przedstawione w niniejszej publikacji), a trzeba zauważyć, że sprawdzają one wiedzę praktyczną kandydata na asesora sądowego albo prokuratorskiego, a więc późniejszego sędziego czy prokuratora, czyli funkcjonariuszy publicznych pełniących bardzo ważne role w społeczeństwie. Zresztą niezależne od siebie zespoły egzaminacyjny i komisja egzaminacyjna gwarantują prawidłowe przeprowadzenie egzaminu końcowego⁷⁰. Warto podkreślić, że zawsze znajdą się osoby, które nie zdają egzaminów końcowych za pierwszym podejściem, dlatego też ustawodawca przewidział właśnie możliwość przystąpienia do nich w drugim terminie. Wobec tego słusznie wskazuje się w orzecznictwie, że rolą członków komisji egzaminacyjnych jest wystawianie określonej oceny poprzez sprawdzenie wiedzy egzaminowanych aplikantów, a sama komisja egzaminacyjna nie rozstrzyga w sposób władczy o uprawnieniach i nie kreuje stosunku prawnego⁷¹.

⁶⁸ Post. WSA w Warszawie z 28.07.2006 r., I SA/Wa 2027/05, Legalis nr 88663; post. NSA z 7.10.2010 r., I OSK 1349/10, Legalis nr 682432; post. WSA w Poznaniu z 2.04.2021 r., IV SA/Po 1815/20, Lex nr 3171522.

⁶⁹ Zwłaszcza, że na np. na aplikacji legislacyjnej funkcjonuje identyczne rozwiązanie i egzamin końcowy można poprawić tylko jeden raz, zob. § 21 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 28.04.2015 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1343).

⁷⁰ W doktrynie zwrócono już uwagę na konieczność przeprowadzania prawniczych egzaminów zawodowych przez niezależne komisje, zob. F. Zoll, *Jaka szkoła...*, s. 135.

⁷¹ Wyr. WSA w Warszawie z 15.11.2016 r., II SA/Wa 1085/16, Legalis nr 1589738; wyr. WSA w Warszawie z 11.2.2016 r., II SA/Wa 2030/15, Legalis nr 1514260; wyr. WSA w Warszawie z 8.07.2017 r., I SA/Wa 33/17, Lex nr 2343316; wyr. WSA w Warszawie z 8.05.2018 r., II SA/Wa1601/17, Legalis nr 1891979.

7. Kwestia poprawy egzaminów końcowych

Ostatnią kwestią, którą warto poruszyć, jest przyznanie większej liczby możliwości, niż tylko jednokrotna, poprawy końcowych egzaminów sędziowskiego albo prokuratorskiego. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o KSSiP aplikant, który nie przystąpił w wyznaczonym terminie do egzaminu sędziowskiego albo prokuratorskiego i nie uzyskał zezwolenia Dyrektora KSSiP na możliwość zdawania w późniejszym terminie albo odstąpił bez usprawiedliwienia od egzaminu w czasie jego trwania, albo nie zdał egzaminu, może ponownie do niego przystąpić tylko raz.

Takie rozwiązanie funkcjonuje w Polsce od wielu lat, kiedy jeszcze w poprzednim stanie prawnym aplikacje sędziowskie były organizowane w poszczególnych apelacjach. Wprost taką regulację wprowadzono już w 1959 r.⁷² i obowiązywała do 1985 r.⁷³ oraz potem nieprzerwanie od 2001 r.⁷⁴, choć podobne rozwiązanie funkcjonowało już częściowo przez kilka lat w latach 90. XX wieku, kiedy przyznano aplikantowi sędziowskiemu prawo do przystąpienia po raz drugi do egzaminu sędziowskiego, lecz gdy ponownie egzaminu nie zdał, wydawano obligatoryjnie decyzję o jego zwolnieniu⁷⁵. Tym samym nie było też prawnej możliwości jego zdawania po raz trzeci, skoro aplikant sędziowski, w razie niezdania egzaminu po raz drugi, nie był już traktowany jako aplikant. Podobne rozwiązanie funkcjonowało w dwudziestoleciu międzywojennym (od 1932 r.), gdy do poprawy egzaminu sędziowskiego można było przystąpić jeden raz, choć dopuszczano przez kilka lat możliwość trzeciego „podejścia”, co uzależniano jednakże od zgody komisji egzaminacyjnej⁷⁶.

⁷² Ustawa z 29.05.1957 r. o zmianie przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 31, poz. 133).

⁷³ Art. 114 ust. 2 ustawy z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 31, poz. 137). Szerzej rozwiązania prawne dotyczące egzaminu sędziowskiego, a funkcjonujące w PRL-u zob. J. Szarycz: *Sędziowie i sądy w Polsce w latach 1918-1988*, Warszawa 1988, s. 374-392.

⁷⁴ Nieobowiązujący od 2008 r. art. 140 § 3 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98, poz. 1070).

⁷⁵ Obowiązujący od 11.04.1990 r. do 9.09.1993 r. art. 114 ust. 2 ustawy z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁷⁶ Wydane na podstawie art. 261 Rozporządzenia Prezydenta RP z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 12, poz. 93) rozporządzenie MS

W przypadku egzaminu prokuratorskiego regulacje prawne były podobne, gdyż od 1985 r. formalnie funkcjonowała możliwość zdawania końcowego egzaminu prokuratorskiego tylko po raz drugi, gdy nie został zaliczony w pierwszym terminie⁷⁷. Wcześniej kwestie te pozostawiono do odrębnego uregulowania PG⁷⁸.

Na podstawie wyżej omówionych historycznych już unormowań trzeba stwierdzić, że w zasadzie wszystkie regulacje (z kilkoma wyjątkami obowiązującymi przez pewien okres) przewidywały tylko jednorazową możliwość poprawiania niezdanego egzaminu sędziowskiego, podobnie zresztą jak regulacje z ostatnich kilkudziesięciu lat umożliwiające poprawę niezdanego egzaminu prokuratorskiego⁷⁹. Przy czym w żadnych z uzasadnień do wyżej wymienionych projektów ustaw nie wskazano, z jakich powodów je wprowadzono. Nadto takich przyczyn nie wskazuje się także wprost w doktrynie. Niemniej jednak, skoro ustawodawca uznawał przez wiele lat konsekwentnie, że zapis taki warto utrzymywać, wskazuje na istnienie ku temu ważnych względów, choć nie zostały one wprost wyartykułowane. Taką przyczyną na pewno była

z 25.10.1932 r. o aplikantach i asesorach sądowych (Dz.U. nr 95, poz. 825) i jego § 28. Szerzej rozwiązania prawne dotyczące egzaminu sędziowskiego funkcjonujące przed 1932 r. w różnych byłych zaborach Polski zob. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003, s. 118-119, 134-135; M. Mohyluk, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w racach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004, s. 51-79.

⁷⁷ Obowiązujący od 12.07.1985 r. do 27.03.1991 r. art. 91 ust. 1 i później obowiązujący od 27.03.1991 r. do 17.01.2008 r. art. 94 ust. 1 ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze (pierwotnie ustawa miała nazwę o Prokuraturze Rzeczypospolitej Ludowej; Dz.U. nr 31, poz. 138 ze zm.).

⁷⁸ Art. 20 ustawy z 14.04.1967 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 13, poz. 55 ze zm.).

⁷⁹ Jeszcze do 31.12.2023 r. asystenci sędziów i referendarze sądowi mieli możliwość wielokrotnego przystępowania do egzaminu sędziowskiego bez aplikacji sędziowskiej (art. 19 ustawy z 11.05.2017 r. o zmianie ustawy o KSiP, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1139)). W związku tym należy rozważyć, czy aby do takiej regulacji nie powrócić, ale pod warunkiem wprowadzenia takich samych zasad co do liczby podejść do końcowych egzaminów jak aplikanci sędziowscy, zwłaszcza że obecnie asystenci prokuratorscy przy spełnieniu pewnych wymagań mogą podchodzić do egzaminu prokuratorskiego bez aplikacji (zob. art. 179 § 1 pr. o prok.) i teoretycznie mogą go zdawać wielokrotnie. Dlatego też i tę regulację należy dostosować do ogólnej zasady jednokrotnej poprawy końcowego egzaminu.

powaga urzędu. Należy uznać, że piastowanie urzędu sędziego i prokuratora to nie tylko pełnienie funkcji funkcjonariusza publicznego, ale sprawowanie służby, która wymaga bardzo dużej wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz pewnego doświadczenia, by przy podejmowaniu decyzji nie popełniać błędów. Nie powinna więc służby tej pełnić osoba, która kilkakrotnie nie zdała egzaminu zawodowego, a więc nie udowodniła swojego przygotowania merytorycznego⁸⁰. Z pewnością więc dopuszczanie kolejnych możliwości zdawania tak ważnych egzaminów końcowych jak sędziowski i prokuratorski, nawet za pewną opłatą, spowoduje obniżenie rangi urzędu, na który się aplikuje. Należy bowiem zauważyć, iż nie każdy aplikant musi zdać z pozytywnym wynikiem egzamin sędziowski albo prokuratorski, mimo że z powodzeniem ukończył którąś z aplikacji. Egzaminy końcowe weryfikują bowiem praktycznie kandydatów na asesorów sądowych i prokuratorskich, a same sytuacje stresowe w trakcie tych egzaminów nie powinny deprymować aplikantów, gdyż w przyszłości będą narażeni, choćby na sali rozpraw, na trudniejsze sytuacje, mając do czynienia z różnymi uczestnikami postępowania (także konfliktowymi). Wobec tego winni oni wykazywać odporność na tego typu zdarzenia stresowe. Jednocześnie jedнокrotna możliwość poprawy egzaminu końcowego sprawia, że gwarantuje się aplikantom, iż w przypadku niepowodzenia, nawet z przyczyn obiektywnych, mogą podjąć drugą próbę⁸¹. Oczywiście można złago-

⁸⁰ Słusznie zwraca się uwagę, że członkowie komisji egzaminacyjnych nie mogą „przepuszczać” osób, które nie nadają się do służby sędziowskiej lub prokuratorskiej, gdyż nie można budować wymiaru sprawiedliwości w oparciu o niekompetencje, D. Czajkowski, *Zanim zostaniesz...*, s. 26.

⁸¹ Można rozpocząć dyskusję na temat możliwości dopuszczenia, w wyjątkowych wypadkach, trzeciego terminu końcowego egzaminu sędziowskiego albo prokuratorskiego, lecz tylko pod pewnymi warunkami i po pewnym czasie (np. nie wcześniej niż 2, a nie później niż 4 lata od ostatniego egzaminu i tylko w przypadku wykonywania przez ten okres, co najmniej od 2 lat, pracy asystenta sędziego lub asystenta prokuratora albo referendarza sądowego). Taka ewentualna zmiana wymaga szerszej analizy, choć już nad takim rozwiązaniem toczą się prace legislacyjne – w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 6.11.2025 r., w którym zaproponowano wprowadzenie drugiego dodatkowego terminu bez obwarowywania go dodatkowymi warunkami, zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12404000/13168164/13168165/dokument746679.pdf> (dostęp: 7.11.2025 r.); P. Rojek-Socha: *Egzamin sędziowski będzie można zdawać trzy razy*, Prawo.pl z 18.07.2025 r., <https://>

dzić same konsekwencje niezdania egzaminów końcowych w zakresie zwrotu stypendiów⁸².

Nie można przy tym porównywać aplikacji korporacyjnych do omawianych aplikacji, gdyż osobę, która zdała np. egzamin adwokacki za czwartym razem, zweryfikuje sam rynek. Z kolei osoba, która dopiero za którymś razem zdała końcowy egzamin sędziowski albo prokuratorski będzie miała zagwarantowaną pracę przez dłuższy czas (choćby do końca asesury). Tym samym powaga urzędu sędziego i prokuratora, konieczność posiadania nie tylko najwyższych kwalifikacji merytorycznych i etycznych do wykonywania pracy w tych zawodach, ale i odporności na wszelkiego rodzaju sytuacje stresowe sprawia, że końcowe egzaminy na aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej można powtórzyć tylko raz, w razie uzyskania w pierwszym terminie negatywnej oceny. Zwłaszcza że egzaminy końcowe na aplikacjach mają też charakter selekcyjny – dokonuje się podział na tych aplikantów, którzy opanowali wiedzę i umiejętności z materii objętej aplikacjami i tych, którzy tego nie uczynili⁸³. Nie można zgodzić się natomiast z twierdzeniami, że niezdanie egzaminu końcowego jest „wypadkową innych okoliczności, w tym także losowych, rodzinnych, zdrowotnych”⁸⁴ lub też przyczyn życiowych⁸⁵, skoro mogą być one podstawą do uzyskania zgody Dy-

www.prawo.pl/prawnicy-sady/trzecie-podejscie-do-egzaminu-sedziowskiego-zmiany-dla-aplikantow,533971.html (dostęp: 2.09.2025 r.). Jednakże należy też dostrzec „zagrożenia” takiej propozycji, gdyż mogłaby się ona stać tylko „pretekstem” do wprowadzania kolejnych prób „podchodzenia” do omawianych egzaminów, a jednocześnie w ten sposób pośrednio przyczyniać się do obniżenia „poziomu merytorycznego” przyszłych sędziów i prokuratorów.

⁸² M. Olężałek, *Propozycje zmian w programie kształcenia aplikantów adwokackich oraz w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, Pal. 2013, nr 11-12, s. 88.

⁸³ Podobnie T. Semadeni, *Zagadnienie selekcji kandydatów do sądownictwa*, Współczesna Myśl Prawnicza 1937, nr 8-9, s. 4; a tak też na temat egzaminów na studiach: K. Kruszewski, *Kształcenie...*, s. 215; K. Denek, *Uniwersytet...*, s. 291.

⁸⁴ Zob. Pismo Stowarzyszenia..., s. 4.

⁸⁵ Na takie okoliczności zwraca się uwagę w uzasadnieniu obecnie procedowanego projektu zmiany ustawy o KSSiP w kontekście ich występowania po stronie aplikantów, a które to okoliczności mają utrudniać lub nawet uniemożliwiać właściwe przygotowanie się do egzaminu sędziowskiego albo prokuratorskiego. Jednocześnie akcentuje się, że środowisko aplikantów KSSiP zgłaszało zastrzeżenia wobec aktualnego modelu egzaminu końcowego i postulowało wprowadzenie takiej „trzeciej szansy” (Projekt ustawy o...). Niemniej jednak trzeba zwrócić uwagę, że postu-

rektora KSSiP na przystąpienie do egzaminu w późniejszym terminie⁸⁶, przy zachowaniu jego statusu jako pierwszego terminu⁸⁷.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że osoba, która nie zaliczyła dwukrotnie egzaminu końcowego, może zdawać jeszcze raz egzamin kwalifikacyjny na ten sam rodzaj aplikacji, by ponownie ją odbyć i mieć znowu szansę na to, żeby przystąpić do egzaminu zawodowego.

Podsumowanie

Podsumowując tematykę egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego, trzeba uznać, że końcowa weryfikacja efektów kształcenia na aplikacjach przynosi dobre efekty, o czym świadczy przede wszystkim dość wysoka zdawalność corocznie organizowanych egzaminów przez aplikantów sędziowskich i prokuratorskich⁸⁸, jak i sama ogólna pozytywna ocena przez nich przebiegu aplikacji⁸⁹. Niemniej jednak, w celu osiągnięcia jeszcze lepszej zdawalności, należałoby wprowadzić pewne zmiany, i to nie tylko w przygotowywaniu się samych aplikantów

laty dotyczące trzeciego podejścia do egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego pojawiły się stosunkowo niedawno – właściwie dopiero po tym, jak dość duża liczba aplikantów sędziowskich i prokuratorskich nie zdała w 2025 r. końcowych egzaminów. Z kolei dość długi czas trwania aplikacji pozwala aplikantom na rzetelne i systematyczne przygotowanie się do egzaminów końcowych, a w przypadku przeszkód życiowych zawsze można wystąpić o zawieszenie w prawach i obowiązkach aplikanta (art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o KSSiP) i po ich ustaniu później kontynuować aplikację (art. 42 ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy o KSSiP).

⁸⁶ W doktrynie wskazuje się, że takimi przyczynami mogą być np. awaria samochodu, wypadek komunikacyjny, konieczność opieki nad dzieckiem, zob. P. Dzienis, M. Kaczocha, K. Sadowski, *Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 124-125.

⁸⁷ Art. 33 ust. 1 ustawy o KSSiP.

⁸⁸ W przypadku egzaminu sędziowskiego kształtowała się na poziomie: 68,21% w 2025 r., https://www.kssip.gov.pl/sites/default/files/podsumowanie_egzaminu_sedziowskiego_w_2025_r.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.); 84,41% w 2024 r. (https://www.kssip.gov.pl/sites/default/files/podsumowanie_egzaminu_sedziowskiego_w_2024_r.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.); 69,40% w 2023 r.. (https://www.kssip.gov.pl/sites/default/files/podsumowanie_egzaminu_sedziowskiego_2023_r.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.)).

⁸⁹ Zob. P. Zdanikowski, A. Pietrzak, *Efektywność kształcenia aplikantów sędziowskich w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, Kwartalnik KSSiP 2020, nr 4, s. 107-120; J. Konecki, S. Kawęcka, R. Nozdryn-Płotnicki, *Efektywność kształcenia aplikantów sędziowskich i prokuratorskich w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, Kwartalnik KSSiP 2022, nr 4, s. 72-90.

do tak trudnych egzaminów końcowych, ale i w samej ich organizacji i przeprowadzaniu.

Nauka aplikantów do egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego musi być rozpoczęta już na samym początku aplikacji i polegać na samodzielnym, dokładnym i regularnym przygotowywaniu się do wszystkich zajęć na każdym ze zjazdów oraz na rzetelnym odbywaniu praktyk. Tylko bowiem aktywne wcześniejsze poszukiwanie rozwiązań przesłanych wcześniej zadań kazuowych i aktowych, a także analiza orzecznictwa oraz poglądów doktryny sprawią, że już z samych zajęć, na których są proponowane rozwiązania, wyniesie się najwięcej nowej wiedzy praktycznej, którą później wykorzystuje się w czasie praktyk. Taka wiedza jest o wiele trwalsza niż ta, którą przyswaja się na podstawie gotowych rozwiązań, przygotowanych przez kogoś innego. Poza tym ważne jest, by aplikanci jak najczęściej czytali same przepisy prawne, korzystali z orzecznictwa i doktryny, by móc później nabyć doświadczenie pozwalające na rozwiązywanie bardziej złożonych i skomplikowanych kazuów, które są przygotowywane na część ustną końcowych egzaminów. Ważne jest też, żeby aplikanci samodzielnie wykonywali notatki z zajęć, ponieważ w ten sposób szybciej przyswajają nowe treści. Warto też zwrócić uwagę, że aplikanci winni w ramach własnego doskonalenia warsztatu pracy oraz umiejętności praktycznych uczyć się tych zagadnień, które nie były przedstawiane na zajęciach lub praktykach, gdyż duża ilość materii, z wielu różnych dziedzin prawa, sprawia, że nie jest możliwe ich omówienie w całości, a takie zagadnienia często występują na końcowych egzaminach.

Ponadto trzeba zaproponować zmianę wymagań stawianych członkom zespołów i komisji egzaminacyjnych na aplikacjach sędziowskich i prokuratorskich, aby powoływani do tych gremiów sędziowie/prokuratorzy specjaliści z poszczególnych dziedzin prawa objętych zakresem egzaminu, a wskazani przez MS, oraz sędzia/prokurator wskazany przez Dyrektora KSSiP spośród wykładowców KSSiP legitymowali się co najmniej 8-letnim stażem zawodowym i mieli co najmniej 4-letnie doświadczenie dydaktyczne. Realizując ten postulat, należy rozważyć zmianę art. 32 ust. 6 pkt 3 i 4 i ust. 9 pkt 3 i 4 ustawy o KSSiP oraz art. 34 ust. 4 pkt 3 i 4 i ust. 5 pkt 3 i 4 ustawy o KSSiP. Ponadto warto wpro-

wadzić rotacyjność członków zespołów i komisji egzaminacyjnych, tak aby można było zostać ich członkiem tylko raz na 3 lata.

W związku z przebiegiem części ustnej egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego oraz czasami zgłaszanymi w tym zakresie zastrzeżeniami należy zaproponować wprowadzenie nagrywania tej części egzaminów końcowych, ale tylko w przypadku, jeśli względy techniczne nie będą stały na przeszkodzie. W ten sposób zwiększona zostanie transparentność tej części końcowych egzaminów, a jednocześnie do każdych ewentualnych uwag będzie można się od razu ustosunkować. Oczywiście docelowo należałoby wprowadzić obligatoryjne nagrywanie, lecz z uwagi na dość duże trudności organizacyjne i techniczne forma ta obecnie mogłaby być fakultatywna (przez pewien okres przejściowy).

Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na to, że oceny z pisemnych zadań praktycznych egzaminów końcowych zawsze zawierają uzasadnienie, co sprawia, że aplikant wie nie tylko, jakie błędy popełnił w swojej pracy, ale i jaką liczbę punktów mu za nie odjęto. Taka regulacja pozwala na uniknięcie zarzutów dotyczących niesprawiedliwego oceniania. Wobec tego należy zaproponować, aby również końcowa ocena z każdej egzaminowanej dziedziny prawa na części ustnej wystawiana przez osobę egzaminującą zawierała zwięzłe uzasadnienie. W związku z tym konieczna byłaby zmiana § 26 ust. 2 Rozporządzenia MS w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego, w taki sposób, aby zawrzeć w nim wymóg zwięzłego uzasadnienia oceny z każdej egzaminowanej dziedziny prawa. Podkreślenia wymaga to, że z uwagi na bardzo duże znaczenie egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego oraz różnorodność zestawów kazuśowych na części ustnej informacja o wystawionej ocenie jest pożądana, by nie dawać żadnych pretekstów do wnoszenia zastrzeżeń co do sposobu oceniania.

Krytycznie natomiast trzeba podejść do propozycji wprowadzenia możliwości odwołania od wyników egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego oraz możliwości wielokrotnego ich zdawania. Sama powaga służby sędziego i prokuratora oraz to, że powinny ją piastować tylko osoby z najlepszym przygotowaniem merytorycznym (i oczywi-

ście etycznym), a nadto autorytet zespołów i komisji egzaminacyjnych, sprawiają, że nie jest zasadne wprowadzanie nowych regulacji w tym zakresie, zwłaszcza że funkcjonują one z powodzeniem w takim samym kształcie od bardzo wielu lat, a wprowadzenie zmian może spowodować obniżenie poziomu merytorycznego przyszłych sędziów i prokuratorów. Z kolei ewentualna druga szansa na poprawę omawianych egzaminów powinna być możliwa tylko pod pewnymi warunkami i po pewnym czasie⁹⁰. Jednakże taka zmiana musiałaby być bardzo przemyślana i wymagałaby wcześniej szerokiej i rzetelnej nad nią dyskusji.

Bibliografia

1. M. Balwicka-Szczyrba, J. Kruczałak-Jankowska (red.), *Dobre praktyki w nauczaniu na studiach prawniczych*, Gdańsk 2021.
2. F. Bereźnicki, *Zagadnienia dydaktyki szkoły wyższej*, Szczecin 2009.
3. D. Ciechanowska (red.), *Perspektywy zmian w praktyce kształcenia akademickiego*, Szczecin 2014.
4. D. Ciechanowska (red.), *Studenci konsumentami wiedzy akademickiej*, Szczecin 2011.
5. D. Ciechanowska (red.), *Uwarunkowania efektów kształcenia akademickiego*, Szczecin 2012.
6. D. Czajkowski, *Zanim zostaniesz sędzią. O sędziowskiej pasji i sumieniu*, Kraków 2020.
7. K. Denek, *Uniwersytet w perspektywie społeczeństwa wiedzy. Dydaktyka akademicka i jej efekty*, Poznań 2011.

⁹⁰ Rada Programowa KSSiP wyraziła pozytywną opinię co do kwestii możliwości dwukrotnego powtarzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego, zob. uchw. Rady Programowej KSSiP nr 90/2025 z 17.10.2025 r. w sprawie wprowadzania możliwości powtarzania egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego przez aplikantów KSSiP, https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/uchwala_nr_90_2025_z_17.10.2025_r._mozliwosc_powtarzania_egzaminow_koncowych.pdf (dostęp: 6.11.2025 r.), która też znalazła odzwierciedlenie w procedowanym obecnie projekcie ustawy o zmianie ustawy o KSSiP. Uważam jednak, że należałoby postulować wprowadzenie dodatkowych warunków takiego „trzeciego podejścia”, o których wspomniano już wcześniej.

8. P. Dzienis, M. Kaczocha, K. Sadowski, *Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Komentarz*, Warszawa 2018.
9. J. Jabłońska-Bonca, *O szkolnictwie wyższym i kształceniu prawników*, Warszawa 2020.
10. W. Kobrański, B. Skierska: *O potrzebach i perspektywach doskonalenia kadr*, Zeszyty Naukowe IBPS 1978, nr 10.
11. K. Kocemba, M. Stambulski, *Dydaktyka ma znaczenie. Aplikacja sędziowska i prokuratorska w Polsce*, Wrocław 2000.
12. J. Konecki, S. Kawęcka, R. Nozdryn-Płotnicki, *Efektywność kształcenia aplikantów sędziowskich i prokuratorskich w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, Kwartalnik KSSiP 2022, nr 4.
13. A. Krajewska, *Teoretyczne badawcze i praktyczne podstawy dydaktyki akademickiej we współczesnej szkole wyższej*, Białystok 2020.
14. K. Kruszewski, *Kształcenie w szkole wyższej. Podręcznik umiejętności dydaktycznych*, Warszawa 1988.
15. M. Kucharczyk, *Praktyczne aspekty zajęć typu (praca z aktami) podczas szkolenia wstępnego aplikantów sędziowskich*, Kwartalnik KSSiP 2024, nr 2.
16. M. Kucharczyk, *Sprawdziany na aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej. Zagadnienia wybrane*, Prok. i Pr. 2025, nr 9.
17. S. Kuras, *Sztuka samokształcenia*, Warszawa 1994.
18. M. Lewicka, *Zmiany, zmiany, zmiany! Nowy model kształcenia aplikantów aplikacji sędziowskiej w KSSiP – regulacje obowiązujące i dokonywane w tym zakresie zmiany*, Kwartalnik KSSiP 2015, nr 18, zeszyt specjalny.
19. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003.
20. M. Michalski, B. Olszewski, A. Syryt, S. Zaręba, M. Zarzecki (red.), *Między normatywnym a pragmatycznym modelem kształcenia prawników we współczesnej Polsce*, Warszawa 2020.
21. M. Mohyluk, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w ramach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004.

22. B. Niemierko, *Między oceną szkolną a dydaktyką. Bliżej dydaktyki*, Warszawa 1991.
23. M. Olęzałek, *Propozycje zmian w programie kształcenia aplikantów adwokackich oraz w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, Pal. 2013, nr 11-12.
24. J. Półturzycki, *Dydaktyka dla nauczycieli*, Toruń 1997.
25. J.M. Prochazka, *W sprawie reformy aplikacji sędziowskiej*, Głos Sądownictwa 1938, nr 1.
26. A. Sajdak, *Paradygmaty kształcenia studentów i wspierania rozwoju nauczycieli akademickich. Teoretyczne podstawy dydaktyki akademickiej*, Kraków 2013.
27. M. Stambulski, W. Zomerski, *Nużący Rytuał. Aplikacja adwokacja i radcowska w Polsce*, Wrocław 2019.
28. J. Szarycz, *Sędziowie i sądy w Polsce w latach 1918-1988*, Warszawa 1988.
29. M. Wysocki, *Jak uczyć się prawa? Praktyczny poradnik nie tylko dla studentów*, Piła 2021.
30. P. Zdanikowski, A. Pietrzak, *Efektywność kształcenia aplikantów sędziowskich w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, Kwartalnik KSSiP 2020, nr 4.
31. F. Zoll, *Jaka szkoła prawa? Czy amerykańskie metody nauczania prawa mogą być przydatne w Polsce?*, Kraków 2004.

Judge's and Prosecutor's Exams – Selected Issues

Abstract: The paper analyses selected issues concerning the judicial and prosecutorial examinations, that take place after the completion of the apprenticeship organized by the National School of Judiciary and Public Prosecution. It extensively discusses the principles of proper preparation of trainees for the final exams – for their written

and oral parts. In addition, the principles for the appointment of members of teams preparing tasks, and case studies for examinations, and members of examination commissions later evaluating applicants are presented. The paper also discusses the principles of preparing examination materials and evaluating oral statements at the exams themselves. In addition, it discusses the issues of appealing against the final evaluation of the exams and the possibility of taking the judicial and prosecutorial exams a second time, in case of failing them. Proposals for changes in the rules for applicants to prepare for final examinations and the organization, preparation, and conduct of judicial and prosecutorial examinations in the apprenticeship are aimed at achieving better didactic effects after the initial training of applicants and comprehensive preparation of them for their future work as judges or prosecutors.

Key words: judge's application, prosecutor's application, trainees, judge's exam, prosecutor's exam, verification of learning outcomes

Instrumenty penalne w niemieckich, czeskich, słowackich i polskich przepisach o inwazyjnych gatunkach obcych

Część II

Streszczenie: Przedmiotem drugiej części artykułu jest analiza polskich przepisów o gatunkach obcych, od ustawy o rybactwie śródlądowym z 1985 r., poprzez dwie ustawy o ochronie przyrody z lat 1991 i 2004 oraz trzy ustawy o rybołówstwie morskim z lat 2001, 2004 i 2014, aż do obowiązującej ustawy o gatunkach obcych z 2021 r., na której tle poddano badaniom przede wszystkim relacje między deliktami administracyjnymi a przestępstwami, także w kontekście oczekiwanej implementacji nowej unijnej dyrektywy karnej z 2024 r., która przewiduje kryminalizację bezprawnego postępowania z inwazyjnymi gatunkami obcymi.

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, różnorodność biologiczna, gatunek obcy, inwazyjny gatunek obcy, przestępstwo, wykroczenie, delikt administracyjny

1. Polskie przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne

1. 1. Wprowadzenie historyczne

Pierwszym polskim aktem prawnym, który wyraźnie odniósł się do gatunków obcych, była ustawa z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym³,

¹ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych PAN, ORCID: 0000-0002-4682-2670.

² Prof. dr hab., emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych PAN, ORCID: 0000-0002-9755-9235.

³ Tekst pierwotny Dz.U. z 1985 r. nr 21, poz. 91; ustawa nadal obowiązująca w brzmieniu tekstu jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 883 (dalej: ustawa rybacka).

która w art. 3 w wersji pierwotnej stanowiła, że na wprowadzenie do wód gatunków ryb, które w Polsce nie występują, było wymagane zezwolenie Ministra Rolnictwa wydane w porozumieniu z Ministrem Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego oraz Ministrem – Kierownikiem Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Naruszenie przepisu art. 3 było wykroczeniem z art. 27 ust. 1 pkt 5, zagrożonym karą aresztu lub ograniczenia wolności, lub grzywny. W tym brzmieniu przepisy obowiązywały do nowelizacji z 2010 r., wprawdzie zmieniły się przepisy dotyczące ministrów, ale intencja pozostała taka sama: zezwolenie wydawał minister właściwy do spraw rybołówstwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii organu naukowego, tj. Państwowej Rady Ochrony Przyrody, a wprowadzenie obcych gatunków ryb bez takiego zezwolenia było wykroczeniem.

Kolejnym aktem prawnym dotyczącym tego zagadnienia była ustawa z 16.10.1991 r. o ochronie przyrody⁴. W rozdziale 5. traktującym o gospodarowaniu zasobami i składnikami przyrody ustawodawca zamieścił art. 42, który w brzmieniu pierwotnym stanowił, że wprowadzanie do wolnej przyrody oraz przemieszczanie zwierząt i roślin obcych rodzimej faunie i florze było zabronione, a wyjątkowe odstępstwa wymagały zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, wydanej po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Po dekadzie artykuł ten został znowelizowany⁵, rozbudowany do pięciu ustępów, ale idea pierwotna pozostała: zakaz wprowadzania do środowiska przyrodniczego zwierząt lub roślin, a także ich form rozwojowych obcych rodzimej faunie i florze (ust. 1) oraz zakaz przemieszczania ich w środowisku przyrodniczym (ust. 2), przy czym oba zakazy dotyczyły także roślin lub zwierząt wprowadzonych przed dniem wejścia w życie ustawy (ust. 3), odstępstwa od zakazów z ust. 1 i 2 wymagały zezwolenia ministra właściwego do spraw środowiska

⁴ Tekst pierwotny Dz.U. z 1991 r. nr 114, poz. 492, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 99, poz. 1079 ze zm.; ustawa utraciła moc 1.05.2004 r. zastąpiona nową ustawą o ochronie przyrody.

⁵ Ustawa z 7.12.2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2001 r. nr 3, poz. 21).

wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, po zaopiniowaniu przez Państwową Radę Ochrony Przyrody (ust. 4). W art. 42 ust. 5 ustawodawca rozstrzygnął mogącą wywoływać pewne wątpliwości kwestię zbiegu art. 3 ustawy rybackiej i art. 42 ustawy o ochronie przyrody na rzecz uznania, że art. 3 ustawy rybackiej jest przepisem szczególnym, wobec czego wydanie zezwolenia na jego podstawie nie wymaga już kolejnego zezwolenia z art. 42 ustawy o ochronie przyrody.

Mimo że art. 42 ustawy o ochronie przyrody zaczynał się jednoznacznie sformułowaniem zakazu, jego naruszenie nie zostało uznane za czyn zabroniony pod groźbą kary, nawet jako wykroczenie, ani w tekście pierwotnym, ani w tekście znowelizowanym. W komentarzu do tego aktu prawnego zastanawiano się nad możliwościami penalizacji za przewidziane przez k.k. przestępstwa spowodowania zagrożenia powszechnego (art. 165 k.k.) lub spowodowania zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym, w znacznych rozmiarach (art. 181 § 1 i 4 k.k.), bądź też za przewidziane w k.w. niezachowanie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 k.w.), jeżeli utrzymujący zwierzę gatunku obcego dopuści do jego ucieczki albo porzuci je⁶.

Ten stan prawny zmienił się po trzech latach wraz z wejściem w życie ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁷. Zanim jednak przedstawimy jej rozwiązania, zatrzymamy się nad trzema ustawami o rybołówstwie morskim⁸. Pierwsza z nich w art. 26 ust. 1 wymagała zezwolenia ministra właściwego do spraw rolnictwa na prowadzenie chowu, hodowli albo zarybiania w polskich obszarach morskich. Reguła ta została przejęta przez art. 29 ust. 1 drugiej, z tym tylko że zezwolenie wydawał minister właściwy do spraw rybołówstwa. Warto

⁶ J. Sommer (red.), *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 301-302.

⁷ Tekst pierwotny Dz.U. nr 92, poz. 880; ustawa nadal obowiązująca w brzmieniu tekstu jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.

⁸ Ustawa z 6.09.2001 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. nr 129, poz. 1441), zastąpiona po trzech latach ustawą z 19.02.2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. nr 62, poz. 574), która została zastąpiona obowiązującą aktualnie ustawą z 19.12.2014 r. o rybołówstwie morskim (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 590).

zauważyć, że ani w pierwszej, ani w drugiej nie było mowy o gatunkach obcych. Dopiero w trzeciej nastąpiło rozróżnienie: jej art. 97 ust. 1 stanowił powtórzenie art. 26 ust. 1 pierwszej i art. 29 ust. 1 drugiej, ale dopiero w art. 99 ustawy aktualnie obowiązującej pojawił się wymóg zezwolenia ministra właściwego do spraw rybołówstwa wydawanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska na wprowadzanie do obszarów morskich RP lub przenoszenie na tych obszarach organizmów morskich gatunków obcych lub gatunków niewystępujących miejscowo. Ta regulacja była konsekwencją wejścia w życie rozporządzenia Rady (WE) 708/2007 z 11.06.2007 r. w sprawie wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo⁹. Przed tym przepisem ani w pierwszej, ani w drugiej ustawie o rybołówstwie morskim nie było mowy o gatunkach obcych.

Po tym wyjaśnieniu wrócimy do tekstu pierwotnego ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. Zamieszczony w rozdziale 9. o gospodarowaniu zasobami i składnikami przyrody art. 120 przewidywał w ust. 1 zakaz wprowadzania do środowiska przyrodniczego oraz przemieszczania w tym środowisku roślin, zwierząt lub grzybów gatunków obcych, a także ich form rozwojowych, po czym w ust. 2 uzależnił sprowadzanie do kraju roślin, zwierząt lub grzybów gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym, od zezwolenia ministra właściwego do spraw środowiska. Z kolei w ust. 3 wyłączył stosowanie ust. 1 i 2 w odniesieniu do gatunków ryb, których wprowadzanie wymaga zezwolenia wydanego na podstawie art. 3 ustawy o rybactwie śródlądowym lub art. 26 ustawy z 2001 r. o rybołówstwie morskim. Wprawdzie w tym ostatnim przepisie nie było mowy o gatunkach obcych, ale ustawodawca, jak się zdaje, przyjął, że skoro w zezwoleniu wskazuje się na gatunki w ogóle, to mogą się wśród nich znaleźć także obce. Pojawiła się tym samym różnica: zezwolenie na gatunki obce w wodach śródlądowych wymagało porozumienia z ministrem właściwym do spraw środowiska i opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody, ale w wodach morskich wystarczało samo zezwolenie ministra właściwego do spraw rolnictwa

⁹ Dz.Urz. UE L 168 z 28.06.2007, s. 1 ze zm. (dalej: rozporządzenie 708/2007).

(potem rybołówstwa). W art. 120 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca uchylił zakazy z ust. 1 w odniesieniu do wprowadzania i przemieszczania roślin:

- 1) przy zakładaniu i utrzymywaniu terenów zieleni oraz zakładaniu i utrzymywaniu zadrzewień poza lasami i obszarami objętymi formami ochrony przyrody;
- 2) wykorzystywanych w ramach racjonalnej gospodarki leśnej i rolnej.

Naruszenie tych przepisów zostało uznane za wykroczenie wymienione w art. 131 ustawy o ochronie przyrody zagrożone karą aresztu albo grzywny:

- w pkt. 9 – wprowadzanie do środowiska przyrodniczego lub przemieszczanie w tym środowisku roślin, zwierząt lub grzybów, a także ich form rozwojowych;
- w pkt. 10 – sprowadzanie do kraju roślin, zwierząt lub grzybów, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym, bez zezwolenia lub wbrew jego warunkom.

Artykuł 120 ustawy o ochronie przyrody był trzykrotnie nowelizowany¹⁰, ale zanim przejdziemy do efektów tych nowelizacji, sięgniemy jeszcze do przeprowadzonej w 2010 r. nowelizacji ustawy o rybactwie śródlądowym¹¹, która była konsekwencją wejścia w życie przywoływanego już rozporządzenia unijnego 708/2007. Znowelizowano wtedy art. 3 ustawy o rybactwie śródlądowym, który jako zasadę utrzymuje zezwolenie, ale od tej zasady wprowadza wyjątki w procedurze określonej w art. 3 ust. 2 oraz art. 3a-3h. Ostatecznie art. 3i znowelizowanej ustawy o rybactwie śródlądowym zabrania:

- 1) wprowadzania ryb gatunku obcego, na których wprowadzenie jest wymagane zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ust. 1, bez wymaganego zezwolenia albo wbrew warunkom określonym w tym zezwoleniu;

¹⁰ Najpierw ustawą z 3.10.2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 201, poz. 1237), potem ustawą z 13.07.2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 985) i wreszcie ustawą z 19.12.2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2015 r., poz. 222).

¹¹ Ustawa z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (Dz.U. nr 200, poz. 1322).

- 2) wprowadzania ryb z gatunków wymienionych w wykazie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 3f pkt 1 niezgodnie z warunkami określonymi w tych przepisach, w przypadkach gdy zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ust. 1, nie jest wymagane;
- 3) przenoszenia ryb określonych gatunków niezgodnie z warunkami ich przenoszenia określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3, jeżeli warunki te zostały określone w tych przepisach.

Naruszenie zakazu określonego w art. 3i jest czynem zabronionym pod groźbą kary, ale nie jako wykroczenie (jak to było w odmiennym stanie prawnym przed nowelizacją), ale jako przestępstwo z art. 27c ust. 1 pkt 4 ustawy o rybactwie śródlądowym, zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Po tej dygresji dotyczącej rybactwa śródlądowego wracamy do art. 120 ustawy o ochronie przyrody, przedstawiając wyniki kolejnych nowelizacji:

- został utrzymany generalny zakaz wprowadzania do środowiska przyrodniczego oraz przemieszczania w tym środowisku roślin, zwierząt lub grzybów gatunków obcych (ust. 1);
 - kompetencje do wydawania zezwoleń zostały podzielone między:
 - ◆ Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – na wwożenie z zagranicy gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić rodzimym gatunkom lub siedliskom przyrodniczym (ust. 2 pkt 1);
 - ◆ regionalnego dyrektora ochrony środowiska – na przetrzymywanie, hodowlę, rozmnażanie, oferowanie do sprzedaży i zbywanie takich gatunków (ust. 2 pkt 2);
- z uchYLENIEM wymogu zasięgnięcia opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody;
- uregulowano kwestie proceduralne wydawania i cofania zezwoleń (ust. 2b-2e);
 - minister właściwy do spraw środowiska został zobowiązany do wydania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw

rolnictwa rozporządzenia określającego listę roślin, zwierząt i grzybów gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska mogą zagrozić gatunkom rodzimym i siedliskom przyrodniczym (ust. 2f);

- uregulowano zagadnienia kontroli (ust. 2g) i sprawozdawczości (ust. 2h);
- w ust. 3 wyłączono stosowanie przepisów ust. 1-2h do organizmów morskich, na których prowadzenie chowu, hodowli, zarybiania, wprowadzenia lub przenoszenia wymagane jest zezwolenie ministra właściwego do rybołówstwa, wydawane na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym albo na podstawie odpowiednio art. 97 albo art. 99 ustawy o rybołówstwie morskim;
- w ust. 4 uchylono zakaz, o którym mowa w ust. 1, ale z wyjątkiem gatunków, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym, w odniesieniu do wprowadzania do środowiska przyrodniczego i przemieszczania w tym środowisku roślin:
 - 1) przy zakładaniu i utrzymywaniu terenów zieleni oraz zakładaniu i utrzymywaniu zadrzewień poza lasami i obszarami objętymi formami ochrony przyrody;
 - 2) wykorzystywanych w ramach racjonalnej gospodarki leśnej i rolnej.

Dla porządku dodamy, że nakaz określony w art. 120 ust. 2f został wykonany rozporządzeniem Ministra Środowiska z 9.09.2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym¹².

Instrumentarium penalne zmieniło się nieznacznie. Bez zmian pozostał art. 131 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody uznający za wykroczenie wprowadzanie do środowiska przyrodniczego lub przemieszczanie w tym środowisku roślin, zwierząt lub grzybów gatunków obcych. Znacznie rozbudowany został art. 131 pkt 10 tej ustawy, według

¹² Dz.U. nr 210, poz. 1260.

którego wykroczenie popełniał, kto bez wymaganego zezwolenia albo wbrew jego warunkom sprowadzał do kraju, przetrzymywał, prowadził hodowlę, rozmnażał lub sprzedawał na terenie kraju rośliny, zwierzęta lub grzyby gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić rodzimym gatunkom lub siedliskom przyrodniczym. Bez zmian pozostały sankcje za oba wykroczenia: kara aresztu albo grzywny.

1.2. Obowiązujący stan prawny

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1143/2014 z 22.10.2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych¹³ zobowiązało państwa członkowskie UE do ustanowienia przepisów dotyczących sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia tego rozporządzenia. Polska wywiązała się z tego obowiązku, wydając w 2021 r. ustawę o gatunkach obcych¹⁴, w której przepisy o charakterze penalnym zostały ujęte w postaci charakterystycznej dla prawa ochrony środowiska „triady”:

- 1) delikty administracyjne (art. 33 u.g.o.);
- 2) przestępstwa (art. 34 u.g.o.);
- 3) wykroczenia (art. 35 u.g.o.);

z uzupełnieniem o art. 36 u.g.o. dotyczący przepadku lub utrzymywania gatunku obcego, a także środków karnych orzekanych w ramach odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia.

Rozdział 9. tej ustawy „Administracyjne kary pieniężne” składa się z przepisu art. 33 u.g.o, natomiast art. 34-36 u.g.o. tworzą rozdział 10. „Przepisy karne”, co prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie uznaje przepisów o administracyjnych karach pieniężnych za przepisy karne, a jednocześnie przepisy o wykroczeniach uznaje za przepisy karne.

Ustawodawca przewidział 3 delikty administracyjne, 6 typów przestępstw oraz 7 typów wykroczeń. Warto w tym miejscu przytoczyć

¹³ Dz.Urz. UE L 317 z 04.11.2014, s. 35 ze zm. (dalej: rozporządzenie 1143/2014).

¹⁴ Ustawa z 11.08.2021 r. o gatunkach obcych (Dz.U. poz. 1718, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1589), dalej: u.g.o.

in extenso część przepisów o charakterze penalnym zamieszczonych w u.g.o.:

Delikty administracyjne

Art. 33. 1. Podmiot, który narusza:

- 1) zakaz, o którym mowa w art. 7 ust. 1, wprowadzając do środowiska lub przemieszczając do środowiska IGO¹⁵ stwarzający zagrożenie dla Polski;
- 2) zakazy, o których mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014;
- 3) zakazy, o których mowa w art. 7 ust. 2

- podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości do 1.000.000 złotych. (...).

Przestępstwa

Art. 34. 1. Kto:

- 1) narusza zakaz, o którym mowa w art. 7 ust. 1, wprowadzając do środowiska lub przemieszczając do środowiska IGO stwarzający zagrożenie dla Polski;
- 2) narusza zakazy, o których mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzenia 1143/2014;
- 3) narusza zakazy, o których mowa w art. 7 ust. 2;
- 4) wykonuje czynności objęte zezwoleniem na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzenia 1143/2014, albo zezwoleniem na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 2, z naruszeniem warunków, sposobu, miejsca i czasu ich wykonywania określonych w tych zezwoleniach, w tym warunków wykonania czynności niezbędnych do zmniejszenia ryzyka ucieczki lub rozprzestrzenienia się IGO objętego tymi zezwoleniami;
- 5) wbrew wymaganiom określonym w przepisach art. 12 ust. 1, 2 lub 4 sprzedaje albo przekazuje zwierzę lub roślinę podmiotowi, który nie uzyskał zezwolenia na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 1 lit. b oraz d rozporządzenia 1143/2014,

¹⁵ Ustawodawca na oznaczenie „inwazyjnego gatunku obcego” posługuje się skrótem IGO.

lub zezwolenia na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i 3;

- 6) wbrew obowiązкови określoneму w art. 12 ust. 5 nie poddaje uśmierceniui zwierzęcia lub nie unieszkodliwia rośliny w warunkach uniemożliwiających rozprzestrzenienie się tego zwierzęcia lub tej rośliny

- podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. (...).

Wykroczenia

Art. 35. 1. Kto:

- 1) narusza zakaz, o którym mowa w art. 7 ust. 1, wprowadzając do środowiska lub przemieszczając w środowisku gatunek obcy inny niż IGO stwarzający zagrożenie dla UE lub IGO stwarzający zagrożenie dla Polski;
- 2) wbrew obowiązкови określoneму w art. 28 ust. 2 nie przedstawia podczas kontroli, o której mowa w art. 47 ust. 1 rozporządzenia 2017/625, zezwolenia na odstępstwo od zakazu, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1, albo zezwolenia na odstępstwo od zakazu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1143/2014, w przypadku wwożenia do UE lub wywożenia poza obszar celny UE IGO stwarzającego zagrożenie dla UE lub IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski, lub nie dołącza tego zezwolenia do zgłoszenia celnego, a w przypadku gdy zgłoszenie celne jest dokonywane w formie ustnej – nie przedstawia tego zezwolenia bez wezwania organowi celnemu podczas dokonywania zgłoszenia celnego;
- 3) wbrew obowiązкови określoneму w art. 7 ust. 4 nie dokonuje eliminacji gatunku obcego ze środowiska po zakończeniu jego użytkowania w sposób uniemożliwiający jego późniejsze rozprzestrzenienie się;
- 4) wbrew obowiązkom określonym w art. 11 ust. 1:
 - a) zatrzymuje zwierzę do jego naturalnej śmierci, nie posiadając zezwolenia na odstępstwo od zakazów, o których mowa

w art. 7 ust. 1 lit. b oraz d rozporządzenia 1143/2014, albo zezwolenia na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i 3;

b) nie przekazuje zwierzęcia:

- podmiotowi, który posiada zezwolenie na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 1 lit. b oraz d rozporządzenia 1143/2014;
- podmiotowi, który posiada zezwolenie na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i 3;
- do Centralnego Azylu dla Zwierząt;
- do azylu dla zwierząt; albo

c) nie poddaje zwierzęcia uśmierceniu;

5) wbrew obowiązкови określönemu w art. 12 ust. 3 nie zapewnia przetrzymywania i przemieszczania zapasu IGO w obiekcie izolowanym lub nie podejmuje niezbędnych środków uniemożliwiających rozmnażanie się lub ucieczkę IGO objętego tym zapasem IGO;

6) nie oznakowuje zwierzęcia należącego do IGO stwarzającego zagrożenie dla UE lub do IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski lub nie dokumentuje indywidualnych cech takiego zwierzęcia zgodnie z art. 14;

7) wbrew obowiązкови określönemu w art. 14 ust. 10 nie przekazuje, w terminie określönym w tym przepisie, organowi, który wydał zezwolenie, kopii zaświadczenia o wszczepieniu mikroczipa albo kopii dokumentu potwierdzającego wszczepienie mikroczipa, zawierającego numer wszczepionego mikroczipa

- podlega karze aresztu albo grzywny.

W przepisach tych powtarzają się odesłania do art. 7 ust. 1 i 2 ustawy polskiej oraz art. 7 ust. 1 rozporządzenia unijnego, których treści również warto przytoczyć:

Art. 7 polskiej ustawy o gatunkach obcych

1. Zakazuje się wprowadzania do środowiska oraz przemieszczania w środowisku gatunków obcych.
2. W odniesieniu do IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski zakazuje się także:

- 1) przywozu na terytorium RP lub wywozu z terytorium RP;
- 2) transportu, z wyłączeniem transportu IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski w związku z przeprowadzanymi działaniami zaradczymi;
- 3) przetrzymywania;
- 4) chowu lub hodowli, rozmnażania lub uprawy;
- 5) wprowadzania do obrotu;
- 6) wykorzystywania;
- 7) wymiany (...).

Art. 7 rozporządzenia unijnego 1143/2014

Ograniczenia

1. Inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla UE podlegają zakazowi następujących zamierzonych działań:
 - a) wprowadzania na terytorium UE, w tym przemieszczania tranzytem pod nadzorem celnym;
 - b) przetrzymywania, w tym w obiekcie izolowanym;
 - c) hodowania, w tym w obiekcie izolowanym;
 - d) przywożenia do UE, wywożenia z UE lub przemieszczania w granicach UE, z wyjątkiem transportu gatunków do obiektu w związku z ich eliminacją;
 - e) wprowadzania do obrotu;
 - f) wykorzystywania lub wymieniania;
 - g) zezwalania na ich rozmnażanie, hodowlę lub uprawę, w tym w obiekcie izolowanym; lub
 - h) uwalniania do środowiska (...).

W obu przytoczonych przepisach chodzi o to samo, z tą różnicą, że art. 7 rozporządzenia unijnego ustanawia zakazy odnoszące się do inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla UE, podczas gdy art. 7 ustawy polskiej ustanawia zakazy odnoszące się w ust. 1 do wszystkich gatunków obcych, a w ust. 2 – do inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski.

Analizując treść przytoczonych przepisów ustawy o gatunkach obcych, zauważymy od razu, że strona przedmiotowa deliktów administracyjnych z art. 33 ust. 1 u.g.o. i przestępstw z art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.g.o. jest identyczna. Różnica tkwi w podmiocie odpowiedzialności:

za przestępstwo z art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.g.o. może odpowiadać tylko osoba fizyczna, za delikt administracyjny z art. 33 ust. 1 u.g.o. – „podmiot”, którego żaden przepis ustawy o gatunkach obcych nie identyfikuje. Biorąc jednak pod uwagę art. 189b k.p.a., owym „podmiotem” może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. O tym, że może nim być także osoba fizyczna, przesądza art. 33 ust. 3 pkt 9 u.g.o. wskazujący, co się uwzględnia przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej osobie fizycznej. Ale jeżeli tak, to zważywszy, że typizacje deliktu administracyjnego i przestępstwa są od strony przedmiotowej identyczne, pojawia się pytanie: czy osoba fizyczna odpowiada tylko za przestępstwo, tylko za delikt administracyjny, za przestępstwo i delikt administracyjny jednocześnie, a może za przestępstwo, jeżeli zawiniła choćby nieumyślnie (art. 34 ust. 2 u.g.o.), a za delikt administracyjny, jeżeli nie zawiniła nawet nieumyślnie (żaden przepis działu IVA k.p.a. nie wskazuje, jakoby warunkiem odpowiedzialności za delikt administracyjny była jakkolwiek rozumiana wina). A może jest jeszcze inaczej: osoba fizyczna działająca w strukturze osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej odpowiada za przestępstwo, jeżeli zawiniła co najmniej nieumyślnie, a sama osoba prawna lub jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej odpowiada za delikt administracyjny?

Powyżej wskazana sytuacja może budzić wątpliwości przede wszystkim z punktu widzenia powszechnie uznanej w kulturze prawniczej zasady *ne bis in idem*¹⁶, ponieważ ta sama osoba fizyczna za dokładnie ten sam czyn może zostać dwukrotnie pociągnięta do odpowiedzialności i dwukrotnie ukarana – raz administracyjną karą pieniężną w wysokości do 1.000.000 złotych, a drugi raz karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

¹⁶ Zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011, s. 31; J. Majewski, „Ten sam czyn” jako jedna z przesłanek kumulatywnej kwalifikacji [w:] J. Majewski (red.), *Zbiąg przepisów oraz zbiąg przestępstw w prawie karnym*, Toruń 2006, s. 39 i nast.; wyr. ETPCz z 23.10.1995 r. w sprawie Gradinger przeciwko Austrii, skarga 15963/90, Lex nr 80401; wyr. ETPCz z 30.07.1998 r., w sprawie Oliveira przeciwko Szwajcarii, skarga 25711/94, Lex nr 78166; wyr. ETPCz z 29.05.2001 r., w sprawie Franz Fischer przeciwko Austrii, skarga 37950/97, Lex nr 76208.

W orzecznictwie europejskim oraz TK wskazuje się, że dla uznania, iż sprawa ma charakter karny w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz nie ma decydującego znaczenia to, czy uznana jest za karną w sensie przepisów prawa krajowego. Elementami branymi pod uwagę są także rodzaj czynu, którego dotyczy postępowanie, oraz rodzaj i rozmiar przewidzianej prawem sankcji¹⁷. Rozstrzygające znaczenie przypisuje się tu rodzajowi sankcji wymierzanej w ramach danego postępowania. W konsekwencji, aby ocenić, czy wchodzi w grę negatywna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej, konieczne jest zajęcie stanowiska w przedmiocie charakteru prawnego sankcji wymierzanej na podstawie art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich 1973/2004. Jak wskazuje SN, kwestia ta nie była dotąd przedmiotem rozważań ETS ani też TSUE¹⁸. Pewne wnioski można jednak wyciągnąć z lektury uzasadnienia wyroku Sądu Pierwszej Instancji z 26.09.2002 r. w sprawie T-199/99, w którym nie tylko uznano, że sankcje o charakterze administracyjnym mają charakter penalny, ale nadto podkreślono, iż nieuwzględnienie przez organy państw członkowskich sankcji o charakterze administracyjnym nałożonej przez organy UE może prowadzić do naruszenia zasady *ne bis in idem* oraz zasady proporcjonalności (pkt 138)¹⁹. Inne wnioski można wyciągnąć ze sprawy C-45/08, w której nie wykluczono możliwości sekwencyjnego ścigania karnego osoby ukaranej uprzednio sankcją o charakterze administracyjnym, pod warunkiem że w ustawodawstwie krajowym zachowano wymogi płynące z zasady proporcjonalności. W tym orzeczeniu podkreślono, że sankcje administracyjne „były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do nakładania sankcji karnych” (pkt 75)²⁰.

¹⁷ Zob. w szczególności wyr. ETPCz z 23.11.1976 r. w sprawie Engel i in. przeciwko Niemczech, § 82 i nast.; z 23.07.2002 r. w sprawie Västberga Taxi AB i Vulic przeciwko Szwecji, § 73; z 1.02.2005 r. w sprawie Zilibberger przeciwko Mołdawii, § 31.

¹⁸ Post. SN z 27.09.2010 r., V KK 179/10, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1796.

¹⁹ Wyr. Sądu Pierwszej Instancji z 26.09.2002 r., T-199/99, Sgaravatti Mediterranea Srl przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECR 2002, nr 9, poz. II-3731.

²⁰ Wyr. Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 23.12.2009 r., C-45/08, Spector Photo Group NV, Chris Van Raemdonck przeciwko Commissie voor het Bank-, Financier- en Assurantiewezen, § 74 i nast., ZOTSiS 2009, nr 12B, poz. I-12073.

Z drugiej jednak strony dodano, że jeżeli państwo członkowskie poza sankcjami administracyjnymi przewiduje możliwość nałożenia sankcji karnej o charakterze pieniężnym, to „nie należy uwzględniać możliwości zastosowania lub wysokości ewentualnej późniejszej sankcji karnej w celu oceny skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego charakteru sankcji administracyjnej” (pkt 77)²¹.

Odrębną kwestią wartą zastanowienia jest to, jakie następstwa rodzi dwukrotne ukaranie tej samej osoby za ten sam czyn w dwóch odrębnych postępowaniach. W związku z tym powstają pytania: 1) czy organ administracji publicznej przy wymiarze administracyjnej kary pieniężnej ma obowiązek uwzględnić karę wymierzoną uprzednio przez sąd?; 2) czy sąd powinien wziąć pod uwagę fakt ukarania w postępowaniu administracyjnym? Obecnie kara wymierzona przez sąd karny oraz administracyjna kara pieniężna traktowane są jako dwie odrębne i niezależne od siebie sankcje. Taka sytuacja budzi wątpliwości z punktu widzenia wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisów prawa. Zakaz nadmiernej ingerencji uznawany jest jako komponent zasady proporcjonalności.

Warto zwrócić uwagę na art. 189f k.p.a., który wskazuje, w jakich przypadkach organ administracji publicznej odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu. Wątpliwości może jednak budzić pkt 2 § 1 art. 189f k.p.a. Na podstawie tego przepisu organ administracji publicznej jest obowiązany, po pierwsze, ocenić, jakie cele spełniają uprzednia kara i aktualna administracyjna kara pieniężna, po drugie, ustalić, które z wchodzących w rachubę celów kary uprzedniej i administracyjnej kary pieniężnej są tożsame, po trzecie, ocenić, czy i w jakim stopniu uprzednio nałożona kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna²². Oznacza to, że jeżeli organ ten uzna, że uprzednio wymierzona kara nie spełnia tych celów, to może naruszyć zasadę *ne bis in idem* i wymierzyć administracyjną karę pieniężną.

²¹ Ibidem.

²² Wyr. WSA w Warszawie z 13.02.2020 r., VI SA/Wa 2339/19, LEX nr 2958387.

W odniesieniu do powyższych czynów można powiedzieć, że klarowne jest kryterium rozgraniczające delikty administracyjne z art. 33 ust. 1 u.g.o. i przestępstwa z art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.g.o. z jednej strony oraz wykroczenia z art. 35 ust. 1 pkt 1 u.g.o. z drugiej. Jest nim przedmiot czynu, albowiem delikty administracyjne i przestępstwa odnoszą się do inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla UE lub Polski, natomiast wykroczenie odnosi się do gatunków obcych, ale innych niż inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla UE lub Polski. Rozgraniczenie deliktów administracyjnych z art. 33 ust. 1 u.g.o. i przestępstw z art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.g.o. sprowadza się do kryterium formalnego, nazywanego wolą ustawodawcy²³, jednak w tym przypadku nie daje jednoznacznych rezultatów²⁴.

Jak pisaliśmy w I części artykułu, w u.g.o. nie ma regulacji odnoszących się do rozporządzenia 708/2007 w sprawie wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo, które znalazły się w przepisach art. 3-3i oraz art. 27c ust. 1 pkt 4 znowelizowanej w 2010 r. ustawy z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym²⁵. Polski ustawodawca poszedł zatem w innym kierunku niż czeski, który regulacje odnoszące się do rozporządzenia 708/2007 zamieścił w ustawie o ochronie przyrody. W art. 27c ust. 1 pkt 4 ustawy o rybactwie śródlądowym stypizowano przestępstwa zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, polegające na naruszeniu któregośkolwiek z zakazów określonych w następujących przepisach tej ustawy, czyli:

- w art. 3i, tj. zakazu wprowadzania do wód gatunków obcych bez wymaganego zezwolenia lub innych objętych reglamentacją specjalną oraz przenoszenia ryb określonych gatunków niezgodnie z warunkami ich przenoszenia (art. 3i pkt 3);
- w art. 8 ust. 1 pkt 6-10 i ust. 2, tj. zakazów połowu ryb prądem zmiennym, środkami trującymi i odurzającymi, narzędziami ka-

²³ A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 9, s. 34.

²⁴ Zob. D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 148 i nast.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 883.

leczącymi (z pewnymi wyjątkami), materiałami wybuchowymi bądź przez ich głośnienie oraz zakazu pozyskiwania ikry ryb niewymiarowych i w okresie ochronnym, a także zakazu niszczenia ikry na tarliskach i krześliskach.

SN zwrócił uwagę na to, że znamiona przestępstwa realizuje jedynie połów ryb przez wytwarzanie w wodzie pola elektrycznego charakterystycznego dla prądu zmiennego, natomiast istnieją formy połowu przy użyciu prądu, które są w pełni legalne. W uzasadnieniu wyroku z 5.04.2013 r. wskazał, że ustawa o rybactwie śródlądowym „nie wprowadziła jednak bezwzględnego zakazu poławiania ryb urządzeniami elektrycznymi, lecz jedynie takimi urządzeniami elektrycznymi, które nie odpowiadają obowiązującym normom. Zauważyć należy, że w punkcie 4. tego przepisu ustawodawca wprowadził karalność za naruszenie wskazanych w tym przepisie zakazów, w tym określonego w art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy rybackiej, czyli zabronił połowu ryb, również uprawnionym do rybactwa, przez wytwarzanie w wodzie pola elektrycznego, ale jedynie charakterystycznego dla prądu zmiennego, natomiast połów ryb rybackimi narzędziami elektrycznymi, o których mowa we wskazanym powyżej rozporządzeniu, dokonywany jest przy użyciu prądu elektrycznego stałego lub impulsowego (§ 10 rozporządzenia)²⁶;

- w art. 10 ust. 1 pkt 1, tj. zakazu przechowywania, posiadania, przewożenia, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu ikry i ryb złowionych lub pozyskanych z naruszeniem przepisów;
- w art. 11, tj. zakazu połowu ryb i raków przez wyciąganie ich z nor oraz naruszania nor;
- w art. 14 ust. 2, tj. zakazu połowu i czynności szkodliwych dla ryb w obrębach ochronnych;
- w art. 19 ust. 1, tj. zakazu czynienia przeszkód w odpływie wody, która wystąpiła poza linię brzegu.

W razie skazania za te przestępstwa sąd został zobowiązany do podania orzeczenia o skazaniu do publicznej wiadomości, na koszt skazanego (art. 27c ust. 2), a na podstawie art. 27c ust. 3 sąd dodatkowo ma obowiązek orzec, odpowiednio:

- 1) na rzecz pokrzywdzonego:
 - a) obowiązek naprawienia szkody, na wniosek tego pokrzywdzonego; lub

²⁶ Wyr. SN z 5.04.2013 r., III KK 429/12, OSNKW 2013, nr 8, poz. 66.

- b) uprawnionego do rybactwa nawiązkę w wysokości od pięciokrotnej do dwudziestokrotnej wartości przywłaszczonych ryb;
- 2) przepadek rybackich narzędzi połowowych i innych przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, a także przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa, przy czym orzeczenie o przepadku może dotyczyć również przedmiotów niestanowiących własności sprawcy;
- 3) trwale odebranie karty wędkarskiej albo karty łowiectwa podwodnego bądź jej przekazanie do depozytu sądowego na okres nie krótszy niż 12 miesięcy, do czasu złożenia przez osobę skazaną ponownego egzaminu z wynikiem pozytywnym. Warto wskazać, że o orzeczeniu tego środka karnego sąd ma obowiązek powiadomić właściwy organ, upoważniony do wydawania karty wędkarskiej albo karty łowiectwa podwodnego;
- 4) zakaz składania oferty do konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego na okres od roku do 3 lat.

2. Dyrektywa w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne

Dyrektywa w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE²⁷ w odniesieniu do gatunków obcych w art. 3 ust. 2 lit. r zobowiązuje Państwa członkowskie do ustanowienia przestępstwem bezprawnego i umyślnego wprowadzania na terytorium UE, wprowadzania do obrotu, przetrzymywania, hodowli, transportu, wykorzystywania, wymiany, zezwalania na rozmnażanie, uprawy lub hodowli, uwalniania do środowiska lub rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla UE, jeżeli taki czyn narusza:

- 1) ograniczenia określone w art. 7 ust. 1 rozporządzenia 1143/2014 38 oraz powoduje lub może spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała osób lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znaczną szkodę dla ekosystemu, zwierząt lub roślin; lub

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1203 z 11.04.2024 r., w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE (Dz.Urz. UE L 2024, poz. 1203), dalej: dyrektywa.

- 2) dany czyn narusza warunek zezwolenia wydanego na podstawie art. 8 rozporządzenia 1143/2014 lub upoważnienia udzielonego na podstawie art. 9 tego rozporządzenia i powoduje lub może powodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała osób lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znaczną szkodę dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

W ust. 4 art. 3 dyrektywy wskazano, iż państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby czyn określony w ppkt 2 stanowił przestępstwo, jeżeli jest on bezprawny i prowadzony w wyniku co najmniej rażącego niedbalstwa. Porównując ten zapis z wprowadzonymi przez polskiego ustawodawcę przestępstwami, zauważyć należy, iż poszedł on znacznie dalej w regulacji, ponieważ nie zastrzegł, że przestępstwa z art. 34 u.g.o. muszą być bezprawne i popełnione co najmniej w wyniku rażącego niedbalstwa, co więcej, przestępstwa te mogą zostać popełnione nieumyślnie, za co przewidziano niższą sankcję: grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Ponadto w ust. 6 art. 3 dyrektywy nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby przy ocenie, czy szkoda lub prawdopodobna szkoda jest znaczna, w odniesieniu do omawianych czynów, uwzględniany był w stosownych przypadkach co najmniej jeden z poniższych elementów:

- a) stan wyjściowy środowiska dotkniętego szkodą;
- b) to, czy szkoda występuje przez długi, średni czy też krótki okres;
- c) zakres szkody;
- d) odwracalność szkody.

W przypadku przestępstw z art. 34 u.g.o. ustawodawca polski nie wskazał, jakie elementy należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości szkody. Jednak w przypadku deliktów administracyjnych polski ustawodawca wprowadził szereg dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, które w istocie mają doprowadzić do dokładnego oszacowania szkody, tak aby wymierzona kara pieniężna dała możliwość jej naprawienia. Wczytując się bowiem dokładnie w art. 33 ust. 2-5 u.g.o., można dojść do wniosku, że ustawodawca administracyjnej karze pieniężnej z art. 33 ust. 1 u.g.o. przypisał „bezpośrednią funkcję kompen-

sacyjną”. Wyjaśnić należy, że karę taką wymierza regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 33 ust. 2 u.g.o.), a uiszcza się ją na rachunek bankowy urzędu obsługującego ten organ (art. 33 ust. 4 u.g.o.). Pierwsze punkty art. 33 ust. 3 u.g.o. nakazują regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska uwzględniać przy wymiarze kary:

- 1) środki konieczne do wypłaty odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przez gatunek obcy, którego dotyczyło naruszenie określone w ust. 1;
- 2) środki niezbędne do przywrócenia środowiska do stanu sprzed wyrządzenia szkody przez gatunek obcy, którego dotyczyło naruszenie określone w ust. 1;
- 3) nakłady poniesione przez organy administracji publicznej na działania podjęte w celu usunięcia następstw naruszeń określonych w ust. 1.

Zgodnie z treścią art. 33 ust. 5 u.g.o., jeżeli nakłady, o których mowa w ust. 3 pkt 3, zostały poniesione przez organy inne niż regionalny dyrektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce naruszenia, po uiszczeniu administracyjnej kary pieniężnej właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje rozliczenia tych nakładów z organami, które je poniosły. Rozliczenie obejmuje nakłady poniesione przez dany organ, z tym że wysokość zwrotu poniesionych nakładów nie może przekroczyć wysokości wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej. Może to sugerować, że regionalny dyrektor ochrony środowiska wymierza administracyjną karę pieniężną w takiej wysokości, aby zapewnić sobie środki finansowe niezbędne na wykonanie lub rozliczenie działań zmierzających do szeroko pojętego naprawienia szkody wyrządzonej przez gatunek obcy.

Warto również zwrócić uwagę na ust. 7 art. 3 dyrektywy, w którym nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby przy ocenie, czy omawiane czyny z art. 3 ust. 2 lit. r mogą spowodować szkodę dla jakości powietrza, gleby lub jakości lub stanu wody, lub dla ekosystemu, zwierząt lub roślin, w stosownych przypadkach uwzględniono co najmniej jeden z poniższych elementów:

- a) czyn dotyczy działalności, która jest uważana za ryzykowną lub niebezpieczną dla środowiska lub zdrowia ludzkiego

- i wymaga upoważnienia, którego nie uzyskano lub nie przestrzegano;
- b) stopień, w jakim przekroczono ustawowy próg, wartości lub inne obowiązkowe parametry określone w prawie unijnym lub krajowym, o których mowa w ust. 1 akapit drugi lit. a) i b), lub w upoważnieniu wydanym na prowadzenie danej działalności;
- c) to, czy materiał lub substancję sklasyfikowano jako niebezpieczne, stwarzające zagrożenie lub w inny sposób wskazano jako szkodliwe dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby usiłowanie popełnienia przestępstw objętych art. 3 ust. 2 lit. r dyrektywy podlegało karze jako przestępstwo. Z kolei w art. 5 dyrektywy przewidziano sankcje w przypadku osób fizycznych. W świetle tego przepisu omawiane przestępstwa powinny podlegać karze pozbawienia wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej dziesięciu lat, o ile powodują śmierć jakiegokolwiek osoby, z kolei jeżeli nie doszłoby do śmierci osoby, to przestępstwa te powinny podlegać karze pozbawienia wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej trzech lat.

Oprócz kary pozbawienia wolności prawodawca unijny nałożył na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, by osoby fizyczne, które dopuściły się omawianych przestępstw, mogły podlegać dodatkowym sankcjom lub środkom karnym lub pozakarnym, które mogą obejmować następujące elementy:

- a) obowiązek:
 - (i) przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego w określonym terminie, jeżeli szkoda jest odwracalna; lub
 - (ii) zapłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną środowisku, jeżeli szkoda jest nieodwracalna lub sprawca nie jest w stanie dokonać takiego przywrócenia do stanu poprzedniego;
- b) grzywny, które są proporcjonalne do wagi czynu oraz do indywidualnych, finansowych i innych okoliczności danej osoby fizycznej oraz, w stosownych przypadkach, które są ustalane z należytych uwzględnieniem wagi i czasu trwania

szkody wyrządzonej środowisku oraz korzyści finansowych uzyskanych z przestępstwa;

- c) pozbawienia dostępu do finansowania publicznego, w tym do procedur przetargowych, dotacji, koncesji i licencji;
- d) pozbawienia prawa do zajmowania w osobie prawnej pozycji kierowniczej tego samego rodzaju, jaki wykorzystano do popełnienia przestępstwa;
- e) cofnięcia zezwoleń i upoważnień do prowadzenia działalności, która doprowadziła do odnośnego przestępstwa;
- f) czasowy zakaz ubiegania się o urząd publiczny;
- g) jeżeli przemawia za tym interes publiczny, po dokonaniu indywidualnej oceny każdego przypadku, publikacja całości lub części orzeczenia sądowego odnoszącego się do popełnionego przestępstwa oraz nałożonych kar lub środków, która może obejmować dane osobowe osób skazanych wyłącznie w należycie uzasadnionych wyjątkowych przypadkach.

Dyrektywa przewiduje również w art. 6 odrębną odpowiedzialność osób prawnych za omawiane przestępstwa, o ile przestępstwa te zostały popełnione na korzyść tych osób prawnych przez jakąkolwiek osobę zajmującą pozycję kierowniczą w strukturze danej osoby prawnej, działającą indywidualnie lub jako członek organu danej osoby prawnej, w oparciu o:

- a) prawo do reprezentowania osoby prawnej;
- b) uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej; lub
- c) uprawnienia do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej.

Wyraźnie wskazano, że odpowiedzialność osób prawnych nie wyklucza postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym. W przypadku omawianych przestępstw przewidziano kary grzywny, których maksymalny poziom nie będzie niższy niż:

- 3% całkowitego światowego obrotu osoby prawnej w roku obrotowym poprzedzającym rok popełnienia przestępstwa lub w roku obrotowym poprzedzającym rok wydania decyzji o nałożeniu grzywny; lub

- kwota odpowiadająca 24.000.000 euro.

Polski ustawodawca nie przewidział odrębnej odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa dotyczące inwazyjnych gatunków obcych. Jedyna możliwość ukarania osoby prawnej występuje w przypadku popełnienia przez nią deliktów administracyjnych przewidzianych w art. 33 u.g.o., za które jednak przewidziana została maksymalnie administracyjna kara pieniężna w wysokości do 1.000.000 zł. Zatem możliwa do nałożenia sankcja jest 24-krotnie mniejsza od tej przewidzianej przez prawodawcę unijnego.

Dyrektywa powinna zostać transponowana do polskiego porządku prawnego w terminie do 21.05.2026 r. Jednakże oceniając przestępstwa związane z inwazyjnymi gatunkami obcymi, które zostały ujęte w art. 3 ust. 2 lit. r dyrektywy, można powiedzieć, że w polskiej u.g.o. zostały one już ujęte w 6 typach przestępstw, zamieszczonych w art. 34, jednakże warunki ukarania oraz sankcje przewidziane za te czyny znacząco się różnią od tych, które przewidziane zostały w dyrektywie.

3. Podsumowanie

W dwuczęściowym artykule przeanalizowaliśmy instrumenty penalne dotyczące inwazyjnych gatunków obcych w prawie niemieckim, czeskim, słowackim i polskim, ze szczególnym uwzględnieniem implementacji rozporządzenia 1143/2014 oraz powiązanych aktów prawnych UE. Ponadto przedstawiliśmy ewolucję przepisów dotyczących ochrony gatunkowej, zagrożenia wynikające z introdukcji gatunków obcych oraz różnice legislacyjne i penalne w wybranych państwach członkowskich UE.

Podstawą prawną dla działań wobec inwazyjnych gatunków obcych w UE jest rozporządzenie 1143/2014, obowiązujące od 2015 r., które ustanawia zakazy i środki zapobiegawcze wobec inwazyjnych gatunków stwarzających zagrożenie dla UE. W art. 30 tego rozporządzenia na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszaających sankcji za naruszenia, pozostawiając jednak swobodę wyboru rodzaju odpowiedzialności (karnej, administracyjnej) i kwalifikacji czynów.

Analiza przepisów w Niemczech, Czechach, Słowacji i Polsce pokazała różnice w podejściu do implementacji rozporządzenia unijnego

o inwazyjnych gatunkach obcych. Niemcy i Czechy wprowadziły zmiany w istniejących ustawach o ochronie przyrody, podczas gdy Słowacja i Polska przyjęły odrębne ustawy odnoszące się do gatunków obcych. Jeżeli chodzi o instrumentarium penalne, to w Niemczech wprowadzono wykroczenia porządkowe związane z naruszeniem przepisów dotyczących inwazyjnych gatunków, z karami sięgającymi 50.000 euro. Odpowiedzialność dotyczy głównie osób fizycznych, choć w określonych przypadkach możliwe jest również ukaranie podmiotów zbiorowych.

Czechy również wprowadziły nowe przepisy o wykroczeniach, natomiast Słowacja przyjęła odrębną ustawę o prewencji inwazyjnych gatunków obcych, która przewiduje zarówno wykroczenia, jak i inne delikty administracyjne. W niemieckim, czeskim i słowackim prawie ustawodawcy traktują naruszenia przepisów o inwazyjnych gatunkach obcych jedynie jako wykroczenia zagrożone karami pieniężnymi. Z kolei w Polsce wprowadzono bardziej złożony system z różnymi typami odpowiedzialności, bowiem mamy tu do czynienia nie tylko z przestępstwami i wykroczeniami, ale również z deliktami administracyjnymi, łącznie 16 typów czynów.

Najszerzy zakres penalizacji mamy w prawie słowackim: 18 typów wykroczeń i innych deliktów administracyjnych, po nim prawo polskie z 16 typami przestępstw, wykroczeń oraz deliktów administracyjnych, następnie prawo czeskie: po 7 typów wykroczeń osób fizycznych i osób prawnych lub osób fizycznych – przedsiębiorców. Najwęższy zakres występuje w prawie niemieckim, ale w nim mamy z kolei generalne upoważnienie do rozszerzenia penalizacji w prawie krajów związkowych.

Z perspektywy sankcji najłagodniejszy w odniesieniu do osób fizycznych jest ustawodawca czeski, gdyż maksymalna kara 100.000 koron to w przeliczeniu 4033 euro, po nim słowacki – 9000 euro, kolejny jest niemiecki przewidujący maksimum w wysokości 50.000 euro, a najsurowszy jest polski, który przewidział sankcję w wysokości 1.000.000 zł, zarówno w stosunku do osób fizycznych, jak i prawnych, co odpowiada kwocie ponad 234.000 euro. Jeśli chodzi o osoby prawne i osoby fizyczne – przedsiębiorców, to ustawodawca słowacki jest surowszy niż czeski, bo słowackie maksimum 90.000 euro jest wyraźnie większe

od 2.000.000 koron czeskich, które w przeliczeniu dają 80.662 euro, a co więcej, odpowiedzialność tych kategorii podmiotów jest w prawie słowackim absolutna, podczas gdy w prawie czeskim jest przewidziana możliwość zwolnienia się od odpowiedzialności przeprowadzeniem *liberačního důvodu*.

Zwróciliśmy również uwagę na dyrektywę w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przestępstwem bezprawnego i umyślnego wprowadzania na terytorium UE, wprowadzania do obrotu, przetrzymywania, hodowli, transportu, wykorzystywania, wymiany, zezwalania na rozmnażanie, uprawy lub hodowli, uwalniania do środowiska lub rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla UE, w przypadkach określonych w art. 3 ust. 2 lit. r. Dyrektywa ta powinna zostać transponowana do polskiego porządku prawnego w terminie do 21.05.2026 r. Jednakże oceniając przestępstwa związane z inwazyjnymi gatunkami obcymi, które zostały ujęte w art. 3 ust. 2 lit. r dyrektywy, można powiedzieć, że w u.g.o. zostały one już ujęte w 6 typach przestępstw, zamieszczonych w art. 34 u.g.o., jednakże warunki ukarania oraz sankcje przewidziane za te czyny znacząco się różnią od tych, które przewidziane zostały w dyrektywie unijnej.

W przypadku u.g.o. możemy mieć wątpliwość co do realizacji nie tylko zasady *ne bis in idem*, ale także zasady proporcjonalności. Podmiot, który został skazany już raz za określony czyn, w postępowaniu karnym nie ma gwarancji, że nie poniesie ponownie odpowiedzialności za ten sam czyn w postępowaniu administracyjnym. Oczywiście kolejność ukarania może być odwrotna. *De lege ferenda* w przypadku orzeczenia dwóch sankcji wobec tej samej osoby fizycznej dobrym rozwiązaniem mogłoby okazać się wykonanie kary surowszej²⁸, ewentualnie zaliczenie wymierzonej uprzednio kary łagodniejszej w poczet kary surowszej. Wprowadzenie takiego unormowania wprost w obowiązujących przepisach prawa mogłoby usunąć część kontrowersji, które zgłaszane są w obecnym stanie prawnym w aspekcie zasady *ne bis in*

²⁸ Zob. wyr. ETPCz z 30.07.1998 r., w sprawie Oliveira przeciwko Szwajcarii, skarga 25711/94, Lex nr 78166.

*idem*²⁹. Jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby uznanie, że za delikt administracyjny odpowiadają jedynie osoby prawne i jednostki nieposiadające odpowiedzialności prawnej, ewentualnie osoby fizyczne – przedsiębiorcy, jeżeli czyn popełniony został w związku z działalnością przedsiębiorstw, z kolei osoby fizyczne odpowiadałyby jedynie za przestępstwo. Takie rozwiązanie byłoby zgodne z konstytucyjnymi zasadami proporcjonalności prawa i nie naruszałoby zakazu *ne bis in idem*.

Bibliografia

1. D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.
2. D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78-90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.
2. J. Majewski (red.), *Zbieg przepisów oraz zbieg przestępstw w prawie karnym*, Toruń 2006.
3. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011.
4. J. Sommer, (red.), *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 2001.
5. A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 9.

Penal instruments in German, Czech, Slovak and Polish regulations on invasive alien species Part II

Abstract: The subject of the second part of the article is the analysis of Polish regulations on alien species, from the Inland Fisheries Act of

²⁹ Zob. D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78-90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 217-218.

1985, through two nature conservation acts of 1991 and 2004 and three sea fishing acts of 2001, 2004 and 2014, to the current Act of 2021 on alien species, against the background of which the relations between administrative offences and crimes were examined, also in the context of the expected implementation of the new EU criminal directive of 2024, which provides for the criminalization of unlawful handling of invasive alien species.

Keywords: nature conservation, biodiversity, alien species, invasive alien species, crime, petty offence, administrative offence

MATERIAŁY SZKOLENIOWE

Kacper Lewandowski¹

Dostęp do akt w toku postępowania przygotowawczego – wybrane problemy i postulaty *de lege ferenda*

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wybranych wątpliwości dotyczących aktualnego sposobu regulacji dostępu do akt sprawy w toku postępowania przygotowawczego. Dostrzegane w doktrynie prawa karnego procesowego problemy zostały zestawione ze standardem gwarancyjnym, wynikającym z ustawodawstwa krajowego, międzynarodowego oraz unijnego. W pracy uwzględniono również stanowiska prezentowane w judykaturze. Zwieńczeniem artykułu jest przedstawienie postulatów *de lege ferenda* skupionych wokół obecnej treści art. 156 § 5 i § 5a k.p.k. w świetle aktualnych prac legislacyjnych.

Słowa kluczowe: dostęp do akt sprawy, postępowanie przygotowawcze, gwarancyjność, prawo do obrony

Wprowadzenie

Dostęp do akt postępowania przygotowawczego jest jedną z kluczowych instytucji procesowych konstytuujących dzisiejszy proces karny.

¹ Doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, dyscyplina: nauki prawne, ORCID: 0009-0006-0859-3148.

Wiedza o podejmowanych przez organ procesowych czynnościach niewątpliwie aktywizuje strony i umożliwia im oddziaływanie na bieg postępowania – realizację swoich interesów prawnych oraz faktycznych. Z tych względów temat dostępu do akt postępowania przygotowawczego był już przedmiotem szeregu opracowań naukowych. Jednakże, pomimo niecałych 30 lat obowiązywania k.p.k. oraz jego wielokrotnych nowelizacji, sposób uregulowania art. 156 k.p.k. nasuwa szereg wątpliwości natury gwarancyjnej. O niedoskonałości aktualnych rozwiązań świadczy również fakt, iż instytucja ta objęta jest intensywnymi pracami legislacyjnymi w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Oba projekty odwołują się w tym zakresie do standardów wyznaczonych orzecznictwem ETPCz oraz prawem wspólnotowym². Powyższe okoliczności wskazują na zasadność prowadzenia dalszych badań nad poruszonym zagadnieniem.

Obranie jako celu badawczego próby sformułowania propozycji rozwiązań wątpliwości dotyczących kształtu dostępu do akt postępowania przygotowawczego nie będzie ograniczało się wyłącznie do dokonania przeglądu dotychczasowych stanowisk doktryny. Przedstawione zostaną problemy wynikające z brzmienia art. 156 § 5 i § 5a k.p.k., które nie były szeroko prezentowane w nauce. Wybór poruszanych zagadnień został podyktowany ich praktyczną doniosłością. Z tym wiąże się również formułowanie w odniesieniu do każdego z poruszanych problemów badawczych postulatów *de lege ferenda* oraz ich zestawianie z obecnymi projektami zmian legislacyjnych. Wybór zagadnień determinował również wykorzystywane metody badawcze. W pracy posłużono się metodą formalno-dogmatyczną. Poza wykładnią obowiązującego prawa, w artykule wykorzystano bogate orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych.

Jawność wewnętrzna na etapie postępowania przygotowawczego dla podejrzanego wywodzi się wprost z prawa do obrony – elementarnej normy prawnej o randze konstytucyjnej. Ujęta w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż każdy posiada możliwość obrony na wszyst-

² Dyrektywa PE i Rady 2012/13/UE z 22.05.2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz.Urz. UE L z 2012 r., nr 142, s. 1).

kich etapach postępowania karnego bądź innego, zbliżonego do niego charakterem. Powtórzenie tej zasady, w nieznacznie zmienionej treści³, w art. 6 k.p.k. jedynie potwierdza jej rangę oraz doniosłość⁴.

Instytucja dostępu do akt postępowania przygotowawczego została uregulowana w art. 156 § 5, § 5a oraz § 5b k.p.k. Aspekty techniczne samego udostępnienia materiałów sprawy zostały ujęte w reg. prok. Od wejścia w życie k.p.k. kształt analizowanej instytucji prawnej wielokrotnie ulegał zmianom, które niejednokrotnie miały charakter fundamentalny.

W stanie prawnym obowiązującym od 1997 r. do 2009 r., w toku postępowania przygotowawczego, każdorazowe udostępnienie akt postępowania stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym następowało po uprzednim wyrażeniu zgody organu prowadzącego postępowanie. Arbitralna decyzja procesowa w tym przedmiocie mogła być przedmiotem kontroli odwoławczej przez sąd. Z treści ówczesnego przepisu wynikała zatem ogólna zasada tajności postępowania przygotowawczego dla stron⁵. W tym stanie prawnym nie było zatem w praktyce zagwarantowanego dostępu do akt postępowania, art. 156 § 5 k.p.k. przewidywał wówczas wyłącznie możliwość ich udostępnienia, a nie obowiązek. Ustawodawca nie ujął w tym przepisie jakichkolwiek sytuacji, w których strony miałyby zagwarantowany do nich dostęp.

Pierwsza kluczowa nowelizacja instytucji dostępu do akt postępowania została wprowadzona ustawą, która weszła w życie 28.08.

³ Pomimo posłużenia się przez ustawodawcę pojęciem „oskarżony” należy przyjmować, iż zważywszy na brzmienie art. 42 ust. 2 Konstytucji RP oraz gwarancyjność procesu karnego, na gruncie ustawy, zasada prawa do obrony obejmuje każdego, wobec kogo podjęto czynności nakierowane na ścignie (zob. wyr. SN z 9.02.2004 r., V KK 194/03, OSNKW nr 4/2004, poz. 42; J. Skorupka, *Komentarz do art. 6* [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 30).

⁴ Prawo do obrony zostało zagwarantowane także w szeregu aktów prawnych prawa międzynarodowego publicznego (jak MPPOiP, EKPCz, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2) oraz unijnego (KPP).

⁵ Przepisy o charakterze *lex specialis*, którym był chociażby art. 321 k.p.k., mogły jednak przewidywać udostępnienie akt sprawy bez wymogu uprzedniej zgody organu prowadzącego.

2009 r.⁶ Dodała ona do art. 156 k.p.k. § 5a. Ujęto w nim wówczas ogólną zasadę udostępniania podejrzanemu i jego obrońcy akt postępowania przygotowawczego w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania⁷. Wskazana zmiana legislacyjna była konsekwencją wydania przez TK wyroku z 3.06.2008 r.⁸ TK orzekł niekonstytucyjność art. 156 § 5 k.p.k. w zakresie, w jakim umożliwiał arbitralne wyłączenie jawności akt postępowania przygotowawczego w części zawierającej materiały uzasadniające wniosek o zastosowanie bądź przedłużenie tymczasowego aresztowania⁹. Transpozycja wskazanego orzeczenia nie nastąpiła jednak w pełni¹⁰. Ustawodawca wprowadził niejednoznaczne i ogólne przesłanki umożliwiające odmowę dostępu podejrzanego do tej części akt postępowania, co stało w sprzeczności z wnioskami zawartymi w uzasadnieniu wskazanego wyroku.

Istotna zmiana treści art. 156 § 5 i § 5a k.p.k. nastąpiła 2.06.2014r.¹¹ W § 5 dodano przesłanki odmowy udostępnienia akt postępowania

⁶ Ustawa z 16.07.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 127, poz. 1051).

⁷ W ówczesnym stanie prawnym prokurator mógł odmówić zgody na udostępnienie wskazanej części akt, jeżeli zachodziła „uzasadniona obawa, że narażałoby to na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia pokrzywdzonego lub innego uczestnika postępowania, groziłoby zniszczeniem lub ukryciem dowodów albo tworzeniem dowodów fałszywych, groziłoby uniemożliwieniem ustalenia i ujęcia współsprawcy czynu zarzucanego podejrzanemu lub sprawców innych czynów ujawnionych w toku postępowania, ujawniałoby prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze lub zagrażałoby utrudnieniem postępowania przygotowawczego w inny bezprawny sposób”.

⁸ Wyr. TK z 3.06.2008 r., K 42/07 (Dz.U. nr 100, poz. 648).

⁹ Orzeczenie TK zostało wydane na skutek wniosku RPO, do biura którego spływały skargi dotyczące rozbieżnej interpretacji art. 156 § 5 k.p.k. przez sądy procedujące w toku incydentalnego postępowania w przedmiocie tymczasowego aresztowania, wobec zbyt ogólnikowej regulacji tego przepisu.

¹⁰ TK odniósł się do całej regulacji art. 156 § 5 k.p.k. i stwierdził, iż interwencja legislacyjna jest także pożądana w zakresie wprowadzenia przesłanek odmowy dostępu do akt postępowania przygotowawczego. Całkowita arbitralność decyzji organu jest bowiem sprzeczna ze standardem wyznaczonym w Konstytucji RP oraz w wiążącym prawie międzynarodowym. Jednocześnie nie był on jednak władny orzekać w tym zakresie, gdyż zakres kognicji był wyznaczony wnioskiem RPO. Stąd te kwestie stanowiły wyłącznie sugestie dla ustawodawcy.

¹¹ Ustawa z 12.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247 ze zm.).

nia przygotowawczego. Dotychczasowa tajność postępowania ustąpiła jawności wewnętrznej dla uprawnionych. Mogła ona zostać ograniczona wyłącznie w przypadku ziszczenia się jednej z dwóch wskazanych okoliczności¹². Znacznie zmieniono również treść § 5a, jeszcze mocniej gwarantując podejrzanemu i jego obrońcy dostęp do części akt sprawy zawierającej dowody, na których oparto wnioski o zastosowanie bądź przedłużenie tymczasowego aresztowania – usunięto możliwość odmowy wyrażenia zgody przez prokuratora na ich udostępnienie¹³.

Nowelizacją, która weszła w życie 15.06.2016 r.¹⁴ odwrócono kierunek zmian wytyczony poprzednią ustawą. W art. 156 § 5a k.p.k. przywrócono możliwość faktycznego wyłączenia z zakresu udostępnianych podejrzanemu i jego obrońcy akt w toku postępowania aresztowego części materiału dowodowego w sprawie – zeznań świadków, o których mowa w art. 250 § 2b k.p.k. Ponownie prokurator uzyskał możliwość wpływu na zakres udostępnianych tej stronie postępowania akt. Wspominana nowelizacja dodała również w § 5 uprawnienie pokrzywdzonego związane z wyznaczeniem mu terminu udostępnienia akt w przypadku uprzedniej odmowy umożliwienia do nich dostępu. Wprowadzone wówczas zmiany nadal obowiązują.

Ostatnia interwencja legislacyjna weszła w życie 22.06.2021 r.¹⁵ i wiązała się z dodaniem do art. 156 k.p.k. § 5b. Zgodnie z jego brzmieniem zasady udostępniania akt określone w § 5 stosuje się odpowiednio do akt prawomocnie zakończonych postępowań.

Od chwili wejścia w życie obecnego k.p.k. ustawodawca nie był konsekwentny w nowelizowaniu art. 156 tej ustawy. Brak jest bowiem jednorodnego motywu i wizji wprowadzanych zmian. Podczas gdy część z nich była wyrazem transponowania standardu strasburskiego,

¹² Zgodnie z nowym stanem prawnym dostęp do akt postępowania przygotowawczego mógł zostać ograniczony w przypadku potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania przygotowawczego bądź ochrony ważnego interesu państwa.

¹³ Na mocy tej nowelizacji prokurator nie wyrażał już zgody ani jej odmowy na udostępnienie akt w toku tego postępowania incydentalnego.

¹⁴ Ustawa z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1023).

pozostałe zmierzały do zwiększania inkwizycyjności procesu i uprawnień prokuratora kosztem uprawnień procesowych stron oraz uczestników postępowania.

Dotychczasowe orzecznictwo ETPCz dotyczące omawianego zagadnienia można sprowadzić do konkluzji, iż o ile dopuszczalne jest wprowadzanie w prawie krajowym ograniczeń w nieskrępowanym dostępie do materiałów w sprawie, o tyle nie mogą one uniemożliwiać oskarżonemu efektywnego prowadzenia obrony¹⁶; ograniczanie jawności postępowania winno być stosowane wyłącznie w sytuacjach, kiedy jest niezbędne. Z uwagi na charakter instytucjonalny ETPCz to od krajowej władzy sądowniczej zależy, jaki wpływ na ogólną praktykę stosowania norm prawnych składających się na prawo do obrony będzie miał standard strasburski. Zaś wyłącznie od woli ustawodawcy zależy jego implementacja w prawie krajowym¹⁷. Orzeczenia ETPCz mają jednak niebagatelny wpływ na procesy związane ze stosowaniem prawa *sensu largo*, w tym na formułowanie poglądów oraz wniosków *de lege ferenda*.

I. Brak obowiązku informowania, na wniosek podejrzanego lub jego obrońcy, o terminie, w którym będzie możliwy dostęp do akt, w razie uprzedniej odmowy udostępnienia materiałów postępowania

Norma z art. 156 § 5 k.p.k. uprawnia podmiot do wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie akt postępowania. Wnioskodawca ma wolność wyboru co do sposobu oraz zakresu zaznajomienia się z nimi. Organ prowadzący postępowanie może natomiast odmówić wykonania tej czynności tylko pod warunkiem, że zachodzi jedna z dwóch przesłanek wskazanych w przepisie¹⁸. Są to zatem sprzężone ze sobą sytuacje prawne.

¹⁶ Zob. wyr. ETPC z 23.04.1997 r., skargi 21363/3, 21364/93, 21427/93 oraz 22056/93, Van Mechelen i in. przeciwko Holandii, § 58; wyr. ETPCz z 12.05.2005 r., skarga 46221/99, Öcalan przeciwko Turcji, § 140; wyr. ETPCz z 28.08.1991 r., skargi 11170/84, 12876/87, 13468/87, Brandstetter przeciwko Austrii, § 67.

¹⁷ Szerzej zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018.

¹⁸ W przypadku osoby trzeciej sytuacja jest odmienna, bowiem, jak stanowi art. 156 § 5 k.p.k., akta postępowania przygotowawczego mogą być jej udostępnione wyjątkowo, co wskazuje na znacznie większy luz decyzyjny prokuratora, którego decyzja może być w tym przypadku znacznie bardziej dyskrejonalna.

Możliwość wglądu do akt przysługuje zarówno podejrzanemu, jak i pokrzywdzonemu. Pomimo znacznej inkwizycyjności postępowania przygotowawczego strony co do zasady powinny mieć zapewnioną równość broni – tożsame uprawnienia, za pomocą których będą w stanie oddziaływać na kierunek dochodzenia bądź śledztwa, realizując swoje interesy¹⁹. Sformułowany postulat nie jest jednoznaczny z pełnym i absolutnym zrównaniem uprawnień stron, bowiem byłoby to sprzeczne z celami tego etapu postępowania wskazanymi w art. 297 § 1 k.p.k. Uznając jednak istotną rolę pokrzywdzonego na tym etapie postępowania, jak i konstytucyjnie gwarantowane prawo do obrony podejrzanego, należy opowiedzieć się za postulatem wprowadzania co do zasady tożsamych bądź zbliżonych uprawnień stron w zakresie dostępu do akt postępowania przygotowawczego²⁰.

Z powyższych względów w wątpliwość należy podać aktualną regulację art. 156 § 5 zd. 3 k.p.k. Zgodnie z nim pokrzywdzony, któremu odmówiono dostępu do akt sprawy na jego wniosek, ma zagwarantowane określenie przez organ procesowy terminu, w jakim będzie mógł się z nimi zaznajomić. Podejrzanym w analogicznej sytuacji procesowej takiej gwarancji nie ma.

Dostęp do akt postępowania przygotowawczego ma niebagatelny wpływ na realną skuteczność działań stron. Dzięki wiedzy na temat zgromadzonego materiału dowodowego mogą one sprawniej realizo-

¹⁹ Doktryna uznaje zasadę równości stron procesowych za jeden z dwóch elementów składających się na prawo do rzetelnego procesu, które gwarantowane jest między innymi w art. 6 ust. 1 EKPCz. (P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 [w:] K. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. t. 1. Komentarz do art. 1-18*, Warszawa 2010, Lex/el., nb. 160). Pomimo tego, że zasada równości broni odnosi się głównie do postępowań sądowych o charakterze kontradyktoryjnym, to zasadny jest postulat dopuszczający stosowanie jej również do etapu postępowania przygotowawczego. Jego strony powinny mieć zbliżone możliwości oddziaływania na jego kierunki, a w konsekwencji możliwość ochrony własnych interesów faktycznych i prawnych.

²⁰ Należy wskazać, że nierówność broni pomiędzy stronami postępowania przygotowawczego ma miejsce na gruncie co najmniej kilku norm prawnych. Najbardziej reprezentatywnym przykładem jest niemożność skorzystania przez pokrzywdzonego z instytucji końcowego zaznajomienia się z aktami postępowania, podczas gdy dla podejrzanego jest to jedna z kluczowych instytucji gwarancyjnych na etapie postępowania przygotowawczego (art. 321 k.p.k.).

wać swoje interesy prawne oraz faktyczne, które na ogół są opozycyjne względem siebie. Mając na względzie uprawnienia stron na tym etapie postępowania, trudno jest więc uzasadnić takie różnicowanie gwarancji procesowych stron, jakie ma miejsce na gruncie art. 156 § 5 zd. 3 k.p.k. Zarówno wykładnia systemowa, jak i celowościowa nie wskazują na zasadne powody uzasadniające takie odmienne uregulowanie sytuacji prawnej podejrzanego i pokrzywdzonego. Jest ono sprzeczne ze źródłem ustrojowym omawianej instytucji – konstytucyjnym prawem do obrony. Kształt omawianego przepisu nie znajduje również uzasadnienia aksjologicznego – brak jest racjonalnych powodów takiego różnicowania w tej sytuacji uprawnień stron. Racjonalny ustawodawca winien dążyć do zwiększania gwarancyjności procesu, a omawiana wątpliwość – różnicowanie uprawnień procesowych stron – jest z tym postulatem sprzeczna.

Co zastanawiające, na etapie prac legislacyjnych nad ustawą wprowadzającą do art. 156 § 5 zd. 3 k.p.k. zarówno projektodawcy, jak i podmioty opiniujące nie odnieśli się do tej regulacji. Nie dostrzeżono istotnego naruszenia równości uprawnień procesowych stron w zakresie dostępu do akt postępowania²¹. Powyższe może wynikać z tego, iż wskazana nowelizacja cechowała się znaczną obszernością, w tym również w odniesieniu do art. 156 k.p.k.²²

Różnicowanie wskazanych uprawnień stron zdaje się być zatem pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Brak nałożenia na organ procesowy obowiązku wskazania terminu, na wniosek podejrzanego, w jakim będzie mógł on zaznajomić się z aktami, znacząco utrudnia prowadzenie skutecznej obrony. Jeżeli podejrzanym nie otrzyma możliwości zaznajomienia się z podstawowym materiałem dowodowym, nie będzie w stanie wejść w merytoryczną polemikę z organem prowadzącym postępowanie. W takich okolicznościach pierwszym zapewnionym ustawowo terminem zaznajomienia się z całością materiału

²¹ *Druk sejmowy nr 207. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=207> (dostęp: 15.06.2025 r.).

²² Wskazana nowelizacja wprowadzała istotne zmiany w treści § 5a, które również budzą wątpliwości dotyczące ich gwarancyjności.

postępowania jest końcowe zaznajomienie się uregulowane w art. 321 § 1 k.p.k.²³ Obecna treść art. 156 § 5 k.p.k. w znacznie lepszej sytuacji stawia zatem pokrzywdzonego, który, choć nie może skorzystać z dobrodziejstwa instytucji przewidzianej w art. 321 § 1 k.p.k.²⁴, w toku postępowania przygotowawczego, w razie odmowy udostępnienia akt, ma zapewnione określenie terminu, w jakim będzie mógł się z nimi zapoznać. Organ jest do tego zobligowany, gdy pokrzywdzony złoży stosowny wniosek.

Powyższe okoliczności wskazują na zasadność wprowadzenia omawianej gwarancji procesowej – zobowiązanie organu prowadzącego postępowanie, w przypadku odmowy udostępnienia akt sprawy, do określenia terminu, w jakim będzie to możliwe – również dla podejrzanego i jego obrońcy. W ten sposób nie tylko dojdzie do usunięcia niezasadnego różnicowania sytuacji procesowej stron w zakresie dostępu do materiałów sprawy, ale również do wzmocnienia zasady równości stron postępowania w toku dochodzenia lub śledztwa. Wprowadzenie w życie tego postulatu zwiększy również realną skuteczność korzystania z uprawnień składających się na prawo do obrony oraz będzie pozostawało w zgodności ze standardem strasburskim.

Pewnym ryzykiem implementacji takiej zmiany jest jednak potencjalna i niepożądana praktyka procesowa, jaka może powstać. Organy procesowe, będąc związane omawianym obowiązkiem, mogą zacząć wyznaczać podejrzanemu bardzo odległe terminy zapoznania się z materiałem procesowym. Rozwiązanie tego potencjalnego problemu jest jednak o tyle utrudnione, iż związane jest z ogólnym kształtem instytucji dostępu do akt w trakcie postępowania przygotowawczego.

²³ Jeżeli w konkretnej sprawie jest stosowane tymczasowe aresztowanie, to zgodnie z art. 156 § 5a k.p.k. z najistotniejszymi dowodami podejrzany może co do zasady zaznajomić się w toku incydentalnego postępowania w przedmiocie zastosowania tego środka bądź przedłużenia jego stosowania.

²⁴ Ustawodawca zdecydował się częściowo zrekompensować pokrzywdzonemu brak możliwości skorzystania z instytucji końcowego zaznajomienia się z aktami na tożsamy sposób jak podejrzanemu. Zgodnie z art. 156 § 5 zd. 4 k.p.k. „z chwilą powiadomienia podejrzanego lub obrońcy o terminie końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania przygotowawczego pokrzywdzonego, jego pełnomocnikowi lub przedstawicielowi ustawowemu nie można odmówić udostępnienia akt, umożliwienia sporządzania odpisów lub kopii oraz wydania odpisów lub kopii”.

W ramach prac legislacyjnych podejmowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego zaproponowano zmianę art. 156 § 5 k.p.k., zrównującą omawianą nierówność sytuacji procesowej stron²⁵. Ze szkodą dla podejrzanego zdecydowano się na usunięcie wskazanej gwarancji przysługującej pokrzywdzonemu. Choć zapewnienie równości broni stronom postępowania należy co do zasady uznać za słuszne, tak proponowane rozwiązanie legislacyjne zdaje się zmierzać w kierunku przeciwnym względem postulatu zwiększania gwarancyjności procesu. Jednocześnie powyższa wątpliwość nie została dostrzeżona i uwzględniona w projekcie nowelizacyjnym przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości²⁶.

II. Brak obowiązku organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze udostępnienia akt sprawy podejrzanemu i jego obrońcy w części zawierającej dowody, na których oparto postanowienie o zastosowaniu, przedłużeniu bądź zmianie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych

Możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie środków zapobiegawczych, a następnie ich sądowa kontrola jest jedną z kluczowych gwarancji procesowych podejrzanego. Skuteczność wywodzonego zażalenia zależy w znacznej mierze od treści skonstruowania środka odwoławczego. Wiedza na temat zgromadzonego materiału dowodowego stanowiącego podstawę postanowienia jest konieczna dla skutecznego jego zaskarżenia.

Stosowanie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych w postępowaniu przygotowawczym wiąże się z niewątpliwie mniejszą dolegliwością dla podejrzanego niż w przypadku tymczasowego aresztowania. W mniejszym stopniu ingerują one również w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności. Skuteczność zaskarzania decyzji

²⁵ Szerzej zob. Ministerstwo Sprawiedliwości, *Projekty aktów prawnych*, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> (dostęp: 16.06.2025 r.).

²⁶ Szerzej zob. Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (poprzedni tytuł: projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw)*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390959/katalog/13091021#13091021> (dostęp: 16.06.2025 r.).

procesowej w ich przedmiocie jest zasadniczo związana z faktyczną wiedzą podejrzanego o zgromadzonym materiale dowodowym stanowiącym podstawę tego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 251 § 4 k.p.k. podejrzanemu doręcza się postanowienie w przedmiocie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, o ile nie był obecny podczas jego ogłoszenia. W myśl art. 251 § 1 i § 3 k.p.k. uzasadnienie tego postanowienia musi zawierać takie elementy jak dokładne przedstawienie dowodów świadczących o popełnieniu przestępstwa, okoliczności wskazujące na istnienie zagrożeń dla prawidłowego toku postępowania lub ryzyka popełnienia nowego przestępstwa, podstawę prawną i potrzebę stosowania środka. Literalne brzmienie wskazanego przepisu gwarantuje podejrzanemu, który nie ma zapewnionego pełnego dostępu do akt postępowania przygotowawczego, możliwość powzięcia podstawowych informacji na temat podstaw zastosowania danego środka, umożliwiających zaskarżenie postanowienia w jego przedmiocie. W doktrynie wskazuje się, że niejednokrotnie postanowienia w przedmiocie zastosowania, przedłużenia bądź zmiany nieizolacyjnych środków zapobiegawczych są uzasadniane w sposób odbiegający od ustawowych wymogów z art. 251 § 1 i § 3 k.p.k., czyli lakonicznie, a w konsekwencji wadliwie²⁷.

W aktualnym stanie prawnym podejrzanym, wobec którego wydano postanowienie w przedmiocie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, doświadcza uciążliwości z tego tytułu i jednocześnie nie ma realnej możliwości zaskarżenia tej decyzji procesowej. Stan jego wiedzy na temat podstaw faktycznych zastosowanego środka zapobiegawczego może być bowiem niewystarczający do skonstruowania skutecznego zażalenia.

Opisana sytuacja kwalifikuje się zatem jako faktyczne ograniczenie prawa do obrony. Wywiedzione zażalenie sąd rozpoznaje

²⁷ Szerzej zob. K. Dudka, *Stosowanie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych w praktyce organów wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2011, s. 94 i nast., https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/AR_K-Dudka-Stos-nieizol-sr-zapob-2011.pdf (dostęp: 13.01.2025 r.); K. Dudka, *Rozdział 5 Ocena stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych przez organy wymiaru sprawiedliwości – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] K. Dudka, *Praktyka stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych w polskim procesie karnym*, Warszawa 2016, Lex/el.

w granicach wytyczonych normami wynikającymi z art. 433 § 1 k.p.k. Zatem sformułowanie odwołania w sposób powierzchowny i pobieżny będzie wprost rzutowało na zakres jego procedowania. Co istotne, w przypadku posiadania obrońcy k.p.k. nakazuje zawarcie w zażaleniu zarzutów, co może okazać się co najmniej znacznie utrudnione w oparciu wyłącznie o informacje zawarte w uzasadnieniu skarżonego postanowienia.

Z tych względów analizowana wątpliwość jawi się jako luka prawna o charakterze prakseologicznym. Prawodawca przewidział możliwość następczej sądowej kontroli odwoławczej stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, lecz brak zapewnionego dostępu do akt faktycznie znacznie ogranicza możliwość skorzystania z niej. Dodanie w tym zakresie nowej normy analogicznej do art. 156 § 5a k.p.k. niewątpliwie zwiększyłoby gwarancyjność procesu oraz urzeczywistniło prawo do obrony w tym aspekcie.

Słuszność powyższych twierdzeń podkreślają także pośrednio wnioski zawarte w uzasadnieniu przywołanego już wyroku TK. Wskazano w nim, że uniemożliwienie zapoznania się z częścią akt zawierającą dowody wskazane we wniosku o zastosowanie bądź przedłużenie tymczasowego aresztowania stanowi w swojej istocie ograniczenie prawa do obrony, które nie przechodzi testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Pomimo praktycznej doniosłości poruszonego problemu zarówno projekt zmian w k.p.k. autorstwa Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego²⁸, jak również Ministerstwa Sprawiedliwości²⁹ nie przewidują wprowadzenia takich rozwiązań. W tym zakresie należy ocenić je negatywnie. Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast aktywność doktryny oraz podmiotów publicznych, które dostrzegając opisany powyżej problem, sformułowały postulaty *de lege ferenda* stanowiące jego remedium³⁰.

²⁸ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Projekty aktów prawnych...*

²⁹ Ibidem.

³⁰ Zob. pismo RPO z 18.07.2019 r. adresowane do MS, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20Ministra%20Sprawiedliwosci%20ws.%20%20dostepu%20do%20akt%20zatrzymanego%2C%20zwolnionego%20bez%20zarzutu.pdf> (dostęp: 20.01.2025 r.); wyr. TK z 20.05.2014 r., SK 13/13 (Dz.U. poz. 694).

III. Brak określenia w art. 156 § 5a k.p.k. dokładnego terminu, w jakim podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się akta postępowania w części zawierającej dowody, które są podstawą wniosku prokuratora o zastosowanie bądź przedłużenie tymczasowego aresztowania

Jak już wspomiano, wprowadzenie § 5a do art. 156 k.p.k. nastąpiło na skutek wyroku TK. Pomimo wątpliwej jakości tego przepisu, która będzie przedmiotem pogłębionej analizy w dalszej części opracowania, pozytywnie należy ocenić samo jego wprowadzenie. Niemniej od chwili dodania tego przepisu jego bolączką jest brak określenia momentu udostępnienia podejrzanemu i jego obrońcy akt postępowania przygotowawczego w części zawierającej dowody, na których oparto wniosek w przedmiocie tymczasowego aresztowania³¹.

W doktrynie zgodnie wskazuje się, iż pojęcie „niezwłocznie”, jakim ustawodawca posłużył się w art. 156 § 5a k.p.k., rozumieć należy jako – „[...] tak szybko, jak to tylko jest możliwe, a najpóźniej przed rozpoczęciem posiedzenia sądu w przedmiocie wniosku”³². Czas na kontakt z aktami musi być na tyle odpowiedni, aby podejrzanym miał realną możliwość zapoznania się z ich treścią przed posiedzeniem aresztowym. Wgląd do nich musi nastąpić dodatkowo w taki sposób, aby podejrzanym mógł aktywnie skorzystać ze swoich uprawnień procesowych składających się na konstytucyjnie gwarantowane prawo do obrony.

Czas na przeprowadzenie tego postępowania incydentalnego wynosi maksymalnie 72 godziny od chwili realnego pozbawienia wolności osoby zatrzymanej. Wobec tego szybkość procedowania wniosku o zastosowanie tego środka zapobiegawczego nierozłącznie wiąże się z ograniczeniem możliwości dokładnego zaznajomienia się z aktami

³¹ Doktryna prawa karnego procesowego dostrzegła analizowaną wątpliwość i od kilkunastu lat podnosi postulat interwencji ustawodawcy w treść art. 156 § 5a k.p.k. we wskazanym zakresie (S. Steinborn, *Dostęp obrony do akt postępowania przygotowawczego w związku z procedurą habeus corpus – standard strasburski i jego realizacja w polskim procesie karnym* [w:] A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.) *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, Warszawa 2013, s. 542-543).

³² G. Krzysztofiuk, *Komentarz do art. 156* [w:] D. Drajewicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. t. 1. Komentarz. Art. 1-424*, Warszawa 2020, Lex/el., nb. 24.

przez podejrzanego³³. W tym przypadku niemożliwe jest zatem dokładniejsze określenie, względem tego, jakim posłużył się ustawodawca w art. 156 § 5a k.p.k., momentu, w którym dana część materiałów postępowania powinna być udostępniona podejrzanemu i jego obrońcy. Z punktu widzenia poszanowania i urzeczywistniania prawa do obrony najistotniejsze jest, aby w procedurze aresztowej następującej bezpośrednio po zatrzymaniu akta zostały udostępnione podejrzanemu w czasie umożliwiającym jak najdokładniejsze zaznajomienie się z nimi.

Całkowicie inaczej należy ocenić analizowany problem w odniesieniu do wniosków o przedłużenie tymczasowego aresztowania składanych w czasie trwania postępowania przygotowawczego. Zgodnie z art. 263 § 6 k.p.k. z powyższą skargą incydentalną należy wystąpić do sądu nie później niż 14 dni przed upływem terminu trwania tego środka, dołączając do niego akta sprawy. Niezależnie od tego, iż termin ten ma charakter instrukcyjny jego umieszczenie w tym przepisie winno co do zasady działać na prokuratora mobilizująco. W razie złożenia spóźnionego wniosku sąd może nie zdążyć go rozpoznać, co będzie dla podejrzanego wiązało się z opuszczeniem aresztu śledczego³⁴.

Wprowadzenie normy wskazującej konkretny termin udostępnienia akt podejrzanemu mogłoby jednocześnie wpłynąć pozytywnie na kilka aspektów tego postępowania incydentalnego. W pierwszej kolejności doszłoby do zwiększenia gwarancyjności, co, jak już było wielokrotnie wskazywane, jest szczególnie pożądaną cechą procesu karnego. Podejrzany miałby bowiem zapewniony określony ustawowo czas na zapoznanie się z materiałami postępowania. Równolegle do powyższego wprowadzenie takiej normy mogłoby zwiększyć jego sprawność. Mobilizowałaby ona organy procesowe do bardziej efektywnego organizowania czynności w toku postępowań tego typu³⁵.

³³ Sposób ukształtowania tego postępowania jest oczywiście pochodną normy konstytucyjnej wynikającej z art. 41 ust. 3 Konstytucji RP, powtórzonej w art. 248 § 1 i § 2 k.p.k.

³⁴ Za notoryczne przekraczanie terminów instrukcyjnych prokurator może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną na podstawie art. 137 § 1 pkt 1 pr. o prok.

³⁵ Tożsamo, jak w przypadku prokuratorów, notoryczne naruszanie terminów instrukcyjnych przez sędziów może wiązać się z odpowiedzialnością dyscyplinarną na podstawie art. 107 § 1 pkt 1 pr.u.s.p.

Pomimo wielokrotnego podnoszenia omawianego problemu przez doktrynę ustawodawca dotychczas nie zdecydował się na jakąkolwiek ingerencję legislacyjną w tym zakresie. Zarówno projekty zmian w k.p.k. autorstwa Ministerstwa Sprawiedliwości³⁶, jak i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego³⁷ nie przewidują zmian usuwających tę lukę prawną, pomimo tego, że konieczność zagwarantowania podejrzanemu odpowiedniego czasu na zapoznanie się z aktami w procedurze aresztowej znajduje również uzasadnienie w orzecznictwie ETPCz³⁸.

IV. Możliwość arbitralnego wyłączenia przez prokuratora materiału dowodowego, o którym mowa w art. 250 § 2b k.p.k. z części akt udostępnianych podejrzanemu i obrońcy w toku postępowania w przedmiocie tymczasowego aresztowania

Obecny kształt norm prawnych wynikających z treści art. 156 § 5a k.p.k. jest ambiwalentny dla podejrzanego – pomimo ogólnej gwarancji wynikającej z tego przepisu prokurator może arbitralnie zdecydować o wyłączeniu z zakresu udostępnianej części akt dowodów, o których mowa w art. 250 § 2b k.p.k.³⁹ To uprawnienie stanowi *lex specialis* wobec normy prawnej wynikającej z art. 156 § 5a k.p.k.

Mimo gwarancyjnych motywów wprowadzenia tego przepisu jego obecna treść budzi słuszne wątpliwości w kontekście urzeczywistniania standardu konstytucyjnego i strasburskiego w zakresie dostępu do akt postępowania.

Uprawnienia prokuratora w toku incydentalnego postępowania w przedmiocie tymczasowego aresztowania w zakresie udostępnianych podejrzanemu części akt sprawy niewątpliwie naruszają zasady kontrydiktoryjności. Od chwili złożenia wniosku o zastosowanie bądź

³⁶ Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o zmianie...*

³⁷ Ibidem.

³⁸ Szerzej zob. wyr. ETPCz z 31.05.2011 r., skarga 5829/04, Khodorkovskiy przeciwko Rosji, § 229; wyr. ETPCz z 30.03.1989 r., skarga 10444/83, Lamy przeciwko Belgii, § 29; wyr. ETPCz z 13.02.2001 r., skarga 23541/94, Garcia Alva przeciwko Niemcom, § 42.

³⁹ Zgodnie z treścią art. 250 § 2b k.p.k. w razie ziszczenia się przesłanek wskazanych w tym przepisie prokurator może dołączyć w wyodrębnionym zbiorze dokumentów dowody z zeznań świadków, które nie są udostępniane podejrzanemu oraz jego obrońcy.

przedłużenie tego środka zapobiegawczego mamy do czynienia z postępowaniem przed sądem, gdzie zarówno prokurator, jak i podejrzany mają status stron procesowych. Dochodzi zatem do sytuacji, w której możliwe jest wydanie postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego o charakterze *ultima ratio* na podstawie częściowo niejawnych dla jednej ze stron postępowania dowodów. Dodatkowo decyzję procesową o ich utajnieniu może podjąć druga strona postępowania. Jest to przykład ewidentnego naruszenia prawa do obrony, bowiem podejrzany nie ma realnej możliwości wejścia w polemikę co do słuszności i przydatności dowodowej materiału utajnionego.

Wskazana wątpliwość od lat jest podnoszona przez przedstawicieli doktryny prawa karnego procesowego. Słusznie wskazuje się na konieczność podjęcia niezwłocznej interwencji legislacyjnej, która zapewni poszanowanie standardów konstytucyjnego oraz strasburskiego⁴⁰. Nie chodzi wszakże o zapewnienie pełnej jawności postępowania przygotowawczego dla podejrzanego, ale o zagwarantowanie mu możliwości zaznajomienia się ze wszystkimi dowodami, które są wskazane we wniosku o zastosowanie bądź przedłużenie tymczasowego aresztowania.

Mając powyższe na względzie, pozytywnie należy ocenić zarówno projekty zmian autorstwa Ministerstwa Sprawiedliwości⁴¹, jak i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego⁴². Oba przewidują usunięcie opisaną powyżej treści z art. 156 § 5a k.p.k. oraz zmianę art. 250 k.p.k., między innymi poprzez usunięcie § 2b. Trzeba również wskazać, iż oba projekty przewidują zagwarantowanie możliwości sporządzenia odpisów lub kopii w części udostępnianych akt, czego nie zawiera obecny art. 156 § 5a k.p.k.

⁴⁰ S. Steinborn, *Dostęp obrony do akt ...*, s. 537-538, P. Hofmański, *Dostęp do akt postępowania przygotowawczego. Uwagi na tle nowelizacji art. 156 k.p.k.* [w:] V. Konarska-Wrzošek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz (red.), *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa oferowana profesorowi Andrzejowi Markowi*, Warszawa 2010, s. 576-577; J. Zagrodnik, *Działalność obrońcy w związku z zastosowaniem i przedłużeniem tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym* [w:] J. Zagrodnik, *Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym i karnym skarbowym*, Warszawa 2020, Lex/el.

⁴¹ Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o zmianie ...*

⁴² Ibidem.

V. Brak zagwarantowania dostępu do akt postępowania przygotowawczego zatrzymanemu i jego obrońcy, w części zawierającej dowody uzasadniające dokonanie zatrzymania

Zatrzymanie jest środkiem przymusu, który wiąże się z czasowym pozbawieniem wolności danej osoby. Ustawodawca, czyniąc zadość normom prawnym wynikającym z art. 41 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, wprowadził szereg gwarancji procesowych zapewniających zatrzymanemu poszanowanie jego praw podstawowych. Wśród nich wyróżnić należy możliwość zaskarżenia tej czynności do sądu i zainicjowanie następnej kontroli pod kątem jej zasadności, legalności oraz prawidłowości (art. 246 § 1 k.p.k.). Termin na wniesienie tego środka odwoławczego wynosi 7 dni od momentu zatrzymania.

Zgodnie z brzmieniem art. 244 § 2 k.p.k. osoba zatrzymana jest niezwłocznie informowana o przyczynach zatrzymania oraz o przysługujących jej prawach. Wśród nich wyróżnić należy to dotyczące żądania otrzymania odpisu protokołu zatrzymania. Często jest to jedyny dokument, który otrzymuje osoba zatrzymana. Z tego powodu wywiedzenie środka odwoławczego od tej czynności opiera się częstokroć wyłącznie o informacje znajdujące się w tym protokole⁴³.

W typowej sytuacji osoba zatrzymana nie ma realnej możliwości powzięcia informacji o dowodach wskazujących na zasadność zatrzymania w terminie uprawniającym do wniesienia zażalenia⁴⁴. Tym samym poprzez brak zapewnienia dostępu do części akt postępowania, dochodzi do faktycznego pogwałcenia jej prawa do obrony, przy czym należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwą prawo do obrony przysługuje każdej osobie, wobec której podjęto czynności procesowe nakierowane na ściganie⁴⁵.

⁴³ W przypadku dokonania zatrzymania, o którym mowa w art. 244 § 1-1b k.p.k., protokół zawiera między innymi przyczynę zatrzymania, przestępstwo, o które osoba zatrzymana jest podejrzewana, oraz potencjalne oświadczenia złożone przez tę osobę.

⁴⁴ Inaczej wygląda sytuacja osoby zatrzymanej i przymusowo doprowadzonej do prokuratora w trybie określonym w art. 247 § 1 pkt 1 oraz § 2 k.p.k., która ma możliwość uzyskania częściowej wiedzy na temat zebranego materiału dowodowego w sprawie z treści postanowienia o przedstawieniu zarzutów.

⁴⁵ Wyr. SN z 9.02.2004 r. V KK 194/03...; J. Skorupka, *Komentarz do art. 6...*, nb. 2 i 4, s. 30.

Omawiany powyżej problem dotyczy w szczególności osoby, która po zatrzymaniu i przeprowadzeniu podstawowych czynności procesowych nie uzyska statusu podejrzanego. Zgodnie z brzmieniem art. 156 § 5 k.p.k. osobie niebędącej stroną акта postępowania przygotowawczego mogą być bowiem udostępnione wyłącznie w wyjątkowych przypadkach za zgodą prokuratora. Ustawodawca nie zdefiniował tego zwrotu ani nie wskazał na okoliczności, które mogłyby potwierdzać ziszczenie się tej przesłanki. Wobec tego decyzja, czy w danych okolicznościach należy udostępnić akta osobie niebędącej stroną, należy do arbitralnej oceny prokuratora. Zatem zarówno osoba zatrzymana, jak i jej obrońca, o którym mowa w art. 245 § 1 k.p.k., nie mają zapewnionego dostępu do akt postępowania w części zawierającej dowody uzasadniające przeprowadzenie tej czynności i umożliwiającej skuteczne wywiedzenie środka odwoławczego.

Brak zagwarantowania osobie zatrzymanej dostępu do części akt uzasadniających jej zatrzymanie jest luką prawną prakseologiczną. Ustawodawca wprowadził szereg norm prawnych, których *ratio legis* sprowadza się do objęcia konstytucyjnym prawem do obrony zatrzymanego⁴⁶. Jednocześnie niemożność zapoznania się z odpowiednią częścią materiału dowodowego uniemożliwia skuteczne oraz realne korzystanie z następcej kontroli sądowej czynności zatrzymania.

Analizowana wątpliwość została dostrzeżona przez RPO, który w swoich trzech pismach wskazał, że brak zagwarantowania w treści art. 156 § 5 k.p.k. osobie zatrzymanej, a następnie zwolnionej bez uzyskania statusu podejrzanego, dostępu do części akt, zawierającej materiał dowodowy, na podstawie którego dokonano zatrzymania. Według RPO to „stanowi naruszenie art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 Konstytucji RP”⁴⁷. Powyższa luka prawna jest spreczna tak-

⁴⁶ Wśród tych norm wskazać w szczególności należy uprawnienie do ustanowienia obrońcy (art. 245 § 1 k.p.k.) czy możliwość zaskarżenia czynności zatrzymania i poddania jej następcej kontroli sądowej (art. 246 § 1 k.p.k.).

⁴⁷ Pismo RPO z 18.07.2019 r. ..., s. 3; pismo RPO z 19.03.2023 r. adresowane do MS, s. 4, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-03/Do_MS_zatrzymanie_akta_dostep_19.03.2023.pdf (dostęp: 23.06.2025 r.); pismo RPO z 20.04.2024 r., s. 3, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-04/Do_MS_zatrzymany_akta_dostep_20_04_2024.pdf (dostęp: 23.06.2025 r.).

że z art. 41 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż uniemożliwia skuteczne i realne zakwestionowanie decyzji procesowej w przedmiocie zatrzymania. W konsekwencji dochodzi także do naruszenia art. 41 ust. 5 Konstytucji RP, poprzez uniemożliwienie takiej osobie uzyskania potencjalnego odszkodowania za ewentualne bezprawne pozbawienie wolności. Brak analizowanej regulacji pozostaje także w sprzeczności z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP⁴⁸.

MS pismem z 24.11.2023 r., odpowiadając na dwa pierwsze wystąpienia RPO, odmówił zasadności zawartej w nich argumentacji. Wskazał, iż aktualna regulacja k.p.k. umożliwia osobie zatrzymanej skuteczne zaskarżenie tej czynności⁴⁹. Natomiast w piśmie z 20.04.2024 r., odnosząc się do kolejnego, tożsamego wystąpienia RPO, MS przyznał rację podniesionym argumentom i wskazał na potrzebę interwencji legislacyjnej w tym zakresie⁵⁰.

Zgodzić należy się z argumentacją przedstawioną przez RPO, która wskazywała na znaczną sprzeczność aktualnej regulacji k.p.k. w odniesieniu do analizowanego problemu. Obecność tej luki prawnej narusza standard gwarancyjny wynikający z Konstytucji RP oraz orzecznictwa ETPCz. Doktryna również podkreśla doniosłość analizowanego problemu, wskazując, iż brak zapewnienia jakiegokolwiek dostępu do części akt, która zawiera dowody uzasadniające zatrzymanie, czyni możliwość skutecznego wywiedzenia zażalenia fasadową. Stanowisko MS wyrażone w piśmie z 24.11.2023 r., iż udostępnienie akt w określonym zakresie osobie zatrzymanej mogłoby naruszać dobro postępowania bądź szereg tajemnic prawnie chronionych⁵¹, jawi się

⁴⁸ Tak też wskazuje RPO w swoich stanowiskach. Szerzej zob. pismo RPO z 18.07.2019 r..., s. 4-5; pismo RPO z 19.03.2023 r..., s. 5-6; pismo RPO z 20.04.2024 r..., s. 4-5.

⁴⁹ DLPK-I.053.10.2019, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-12/Odpowiedz_MS_zatrzymanie_akta_dostep_24.11.2023.pdf (dostęp: 23.06.2025 r.). MS wskazał w tym piśmie, że prawidłowo sporządzony protokół zatrzymania osoby jest wystarczający dla skutecznego wniesienia zażalenia na tę czynność, a na etapie następczej kontroli sądowej osoba zatrzymana będzie uprawniona do uzyskania dostępu do akt postępowania przygotowawczego na podstawie art. 156 § 1 k.p.k.

⁵⁰ DLPK-I.053.10.2024, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-05/Odpowiedz_MS_zatrzymanie_akta_dostep_28_04_2024.pdf (dostęp: 23.06.2025 r.).

⁵¹ Szerzej zob. Odpowiedź MS z 24.11.2023 r....

jako bezpodstawne. Zakładając, że dochodzi do kolizji dóbr prawnych – dobra postępowania oraz gwarancji procesowych osoby zatrzymanej – jej rozwiązanie nie może polegać na całkowitym nadaniu prymu jednej z tych wartości. Nie jest pożądane, aby dobro postępowania przygotowawczego było urzeczywistniane za pomocą pozbawiania osoby zatrzymanej realnej możliwości sądowej kontroli czynności zatrzymania. Test proporcjonalności nakazuje zapewnienie dostępu do części akt postępowania przygotowawczego zawierającej dowody leżące u podstaw przeprowadzenia tej czynności procesowej.

Analizowany problem ma doniosły praktycznie charakter, czego dowodem jest obecność jego rozwiązania – postulowanych zmian – zarówno w projektach – ministerialnym⁵², jak i autorstwa komisji kodyfikacyjnej⁵³. Każdy z nich przewiduje wprowadzenie tożsamyh zmian legislacyjnych, które pozostają w zgodzie ze standardem gwarancyjnym wyznaczonym Konstytucją RP oraz orzecznictwem ETPCz. Projekty przewidują zagwarantowanie osobie zatrzymanej i jej obrońcy dostępu do akt postępowania przygotowawczego w zakresie odnoszącym się do podstaw zatrzymania oraz możliwości wniesienia zażalenia na odmowę ich udostępnienia. Obie propozycje zmian należy ocenić pozytywnie, bowiem ich zaaplikowanie wypełni aktualną prakseologiczną lukę prawną.

Podsumowanie

W doktrynie wielokrotnie pochyłano się nad wątpliwościami związanymi z kształtem dostępu do akt postępowania przygotowawczego. Jest ona bowiem kluczową gwarancją procesową stron oraz jego uczestników. Jednakże zapowiadane zmiany legislacyjne uzasadniają ponowne przeanalizowanie stanu badań tego zagadnienia. Poza aktualizacją podnoszonych dotychczas wątpliwości związanych z treścią art. 156 § 5 i § 5a k.p.k. zasadne było również zwrócenie się ku dotychczas nieopisywanym szeroko aspektom tego zagadnienia.

Zważywszy na obecną sytuację legislacyjną w kraju – szeroko zakrojone prace kodyfikacyjne – zasadne jest sygnalizowanie potrzeby

⁵² Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o zmianie...*

⁵³ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Projekty aktów prawnych...*

zmian w treści art. 156 § 5 i § 5a k.p.k. Umożliwić to może urzeczywistnienie formułowanych postulatów *de lege ferenda*.

Stawiane w artykule tezy oraz wnioski wskazują na niewystarczający, z punktu widzenia gwarancyjności i standardu strasburskiego, sposób uregulowania dostępu do akt postępowania przygotowawczego. Pomimo zmian legislacyjnych na przestrzeni niecałych 30 lat treść art. 156 § 5 i § 5a k.p.k. nie odpowiada wzorcowi, jaki wyznaczają orzecznictwo ETPCz, TK oraz poglądy doktryny. W treści artykułu zasygnalizowano, że wątpliwości natury gwarancyjnej podnosi się również w odniesieniu do art. 156 § 5b k.p.k., jednakże z uwagi na wybór tematu oraz obszaru badawczego zaniechano pochylenia się nad tym zagadnieniem.

Oba projekty w części dotyczącej przepisów normujących badane zagadnienie podkreślają aktualność wybranego tematu. Doniosłość oraz zakres przyszłej nowelizacji – zmiana treści art. 156 § 5 i § 5a k.p.k., art. 159 k.p.k., art. 250 k.p.k. oraz dodanie art. 246 § 1a k.p.k. – wskazują na jedno z największych zmian legislacyjnych tej instytucji od czasów wprowadzenia obecnego k.p.k. Jako pozytywne należy ocenić uwzględnienie przez ich projektodawców chociaż części podnoszonych w niniejszym tekście postulatów *de lege ferenda*. Zapowiedziane zmiany dotyczą między innymi zapewnienia dostępu do akt osobie zatrzymanej, usunięcia możliwości arbitralnego ograniczania jawności akt przez prokuratora na etapie postępowania w przedmiocie tymczasowego aresztowania czy usunięcia obowiązku do określenia terminu pokrzywdzonemu wglądu w akta. Negatywnie należy ocenić jednak zaniechanie uwzględnienia w projektach zmian tych postulatów, które odnoszą się do zagwarantowania podejrzanemu wglądu do akt w części uzasadniającej zastosowanie nieizolacyjnych środków zapobiegawczych oraz wyznaczenia mu terminu, w jakim przed posiedzeniem aresztowym uzyskałby wgląd do materiałów sprawy.

Nieuwzględnienie we wskazanych projektach części podnoszonych wątpliwości wskazuje na konieczność dalszego podkreślania niezbędności nowelizacji k.p.k. w tym zakresie. Przemawia za tym doniosłość praktyczna oraz gwarancyjna tych kwestii. Obecny etap prac legislacyjnych umożliwia dalsze wprowadzanie zmian w projektach, wo-

bec czego niniejszy artykuł może stanowić przyczynek do debaty publicznej nad konsekwentną oraz gruntowną nowelizacją instytucji dostępu do akt postępowania przygotowawczego dla stron i jego uczestników.

Bibliografia

1. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018.
2. A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.) *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, Warszawa 2013.
3. D. Drajewicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. t. 1. Komentarz. Art. 1-424*, Warszawa 2020.
4. K. Dutka, *Praktyka stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych w polskim procesie karnym*, Warszawa 2016.
5. K. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. t. 1. Komentarz do art. 1-18*, Warszawa 2010.
6. V. Konarska-Wrzosek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz (red.), *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa oferowana profesorowi Andrzejowi Markowi*, Warszawa 2010.
7. J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
8. J. Zagrodnik, *Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym i karnym skarbowym*, Warszawa 2020.

Selected Doubts Concerning the Access to Pre-Trial Files

Abstract: The purpose of the study is to shed light on some doubts concerning the current regulation of access to case files in pre-trial pro-

ceedings. The problems perceived in the doctrine of criminal procedural law have been juxtaposed with the guarantee standard resulting from national, international, and EU legislation. The paper also takes into account the attitudes presented in the jurisprudence. The article concludes by presenting *de lege ferenda* postulates focused on the current content of art. 156 § 5 and § 5a of the Polish Code of Criminal Procedure.

Keywords: access to the case files, pre-trial proceedings, procedural guaranties, right to defense

Redakcja przyjmuje wyłącznie prace dotychczas niepublikowane (także na prywatnych stronach internetowych).

Redakcja prosi o nadsyłanie tekstów przeznaczonych do publikacji wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word, zgodnie z następującymi ustawieniami: strona niestandardowa, marginesy: górny 5 cm, boczne (lewy i prawy) 4,2 cm i dolny 5,5 cm, czcionka Arial w rozmiarze 11 (tytuł 15, przypisy dolne 9) oraz odstęp między wierszami 1,2; odstęp między akapitami 0 pkt.; odstęp między śródtytułami 8 pkt, wcięcie akapitu 1,25. Tytuły i śródtytuły pogrubione. Wyrażenia obcojęzyczne w tekście polskim – kursywą (za wyjątkiem streszczenia i słów kluczowych w języku angielskim).

Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilkudzaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania oraz słowa kluczowe, a na ostatniej stronie – w punktach alfabetyczny wykaz wykorzystanej literatury (bez aktów prawnych, orzeczeń, publikacji internetowych) oraz tytuł pracy, streszczenie i słowa kluczowe w języku angielskim. Prosimy nie używać twardych spacji.

Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, nr Pesel (tylko do wiadomości wydawcy, celem wystawienia umowy), informację o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów albo stopni naukowych oraz afiliację, a także ORCID.

Od studentów i aplikantów wymagana jest opinia dotycząca wartości merytorycznej przedstawionego artykułu (głosy) opiekuna naukowego lub zawodowego.

Przypisy i bibliografię prosimy przytaczać w następujący sposób:

1) przypisy dolne:

Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.).

Wyr. SN z 17.12.2008 r., II KK 140/08, LEX nr 486186.

A. Baładynowicz, *Człowiek częścią wszechświata*, Warszawa 2019, s. 155.

P. Gensikowski P., *Instytucja przewidziana w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii a orzeczenie przepadku*, Prok. i Pr. 2013, nr 2, s. 37-48.

J. Zajadło, *Filozofia prawa a teoria prawa* [w:] J. Hołówka, B. Dziobkowski (red.), *Filozofia prawa. Normy i fakty*, Warszawa 2020, s. 30.

Ł. Chruściel, B. Wszeborowski; *SN dał ZUS do ręki bat na przedsiębiorców (Opinia)*, Dziennik Gazeta Prawna 11.01.2024 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/9400001,sn-dal-zus-do-reki-bat-na-przedsiębiorcow-opinia.html> (dostęp: 20.08.2024 r.).

Ostatnio cytowana pozycja: Ibidem, s. 345.

Wcześniej cytowana pozycja: A. Baładynowicz, *Człowiek...*, s. 158.

2) bibliografia:

A. Baładynowicz, *Człowiek częścią wszechświata*, Warszawa 2019.

P. Gensikowski P., *Instytucja przewidziana w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii a orzeczenie przepadku*, Prok. i Pr. 2013, nr 2.

J. Hołówka, B. Dziobkowski (red.), *Filozofia prawa. Normy i fakty*, Warszawa 2020.

W tekście i przypisach prosimy o stosowanie następujących skrótów:

k.c. ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071)

k.k. ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 383)

k.k.s. ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 633)

Konstytucja RP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)

k.p.a.	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 769)
k.p.c.	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568, ze zm.)
k.p.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 46 ze zm.)
KPP	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
k.p.w.	ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 860)
k.w.	ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 734)
o.p.	ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 111 ze zm.)
pr. bank.	ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 146 ze zm.)
pr.u.s.p.	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 526 ze zm.)
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MS	Minister Sprawiedliwości
NBP	Narodowy Bank Polski
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
PG	Prokurator Generalny
PK	Prokurator Krajowy
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SR	Sąd Rejonowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Apelacyjny
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
Biul.PK	Biuletyn Prawa Karnego
Biul. SN	Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń i Sądów Administracyjnych
CzPKINP	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
Dz.U.	Dziennik Ustaw
GP	Gazeta Prawna
MoP	Monitor Prawniczy
MoPr	Monitor Prawa Pracy
M.P.	Monitor Polski
NP	Nowe Prawo
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNwSK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPIKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy Seria A

OTK-B	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy Seria B
OwSG	Orzecznictwo w sprawach gospodarczych
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Pr. Sp.	Prawo Spółek
PS	Przegląd Sądowy
R.Pr.	Radca Prawny
REPiS	Ruch Ekonomiczny, Prawniczy i Socjologiczny
Sl. Prac.	Służba Pracownicza
SP	Studia Prawnicze
SPE	Studia Prawno-Ekonomiczne
Wok.	Wokanda
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUGd	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
art.	artykuł
cz.	część
dot.	dotyczy
etc.	et cetera (i tak dalej)
ibidem	dzieło cytowane na tej samej stronie (tamże)
in fine	na końcu
itd.	i tak dalej
itp.	i tym podobne
lit.	litera
j.w.	jak wyżej
m.in.	między innymi
nb.	numer brzegowy
niepubl.	niepublikowany/a/e
np.	na przykład
nr	numer
pkt	punkt
por.	porównaj
post.	postanowienie
poz.	pozycja
r.	rok
red.	redakcja
rozdz.	rozdział
s.	strona/y
t.	tom
tekst jedn.	tekst jednolity
tj.	to jest
tw.	tak zwany/a/e
uchw.	uchwała
ust.	ustęp
wyr.	wyrok
w zb.	w zbiegu
w zw.	w związku
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami
zł	złoty
zob.	zobacz

Jednocześnie informujemy, że ramy artykułu nie powinny przekraczać **30** stron znormalizowanego tekstu (54.000 znaków), a pozostałych opracowań – **15** stron (27.000 znaków).

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych.

Materiały należy przysyłać na adres e-mail: redakcja.pk@prokuratura.gov.pl

Wszystkie materiały publikowane w czasopiśmie podlegają ocenie recenzentów. Do jednego materiału wyznacza się dwóch recenzentów, którzy sporządzają opinie według formularza „KARTA RECENZENTA”. Recenzentowi nie podaje się wiadomości o autorze materiału przekazanego w celu sporządzenia recenzji. Autor ma prawo zapoznać się z treścią recenzji. Nazwiska recenzentów poszczególnych materiałów nie są ujawniane.

Ostateczną decyzję o przyjęciu materiału do publikacji bądź jego odrzuceniu podejmuje KOLEGIUM REDAKCYJNE.



Prokuratura Krajowa
ul. Postępu 3
02-676 Warszawa
e-mail: redakcja.pk@prokuratura.gov.pl

ISSN 2957-1065