



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, 13 marca 2026 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy- Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 27 lutego 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy-Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (dalej także jako: ustawa z dnia 27 lutego 2026 r.).

Ustawa z dnia 27 lutego 2026 r. została uchwalona w oparciu o osiem projektów ustaw:

- jako wiodący - rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, wniesiony do Sejmu w dniu 1 sierpnia 2025 r. (druk sejmowy nr 1600);
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, wniesiony do Sejmu w dniu 24 kwietnia 2024 r. (druk sejmowy nr 410);
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy-Kodeks karny, wniesiony do Sejmu w dniu 14 sierpnia 2024 r. (druk sejmowy nr 643);

- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy- Kodeks postępowania karnego, wniesiony do Sejmu w dniu 4 listopada 2024 r. (druk sejmowy nr 865);
- poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych, wniesiony do Sejmu w dniu 5 grudnia 2024 r. (druk sejmowy nr 935);
- komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy wniesiony do Sejmu w dniu 21 lutego 2025 r. (druk sejmowy nr 1109);
- komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy wniesiony do Sejmu w dniu 21 lutego 2025 r. (druk sejmowy nr 1110);
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy- Kodeks postępowania karnego, wniesiony do Sejmu w dniu 10 marca 2025 r. (druk sejmowy nr 1131).

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 240 posłów, 174 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, 20 posłów wstrzymało się od głosu, nie głosowało 26 posłów.

Ustawa ta nie spotkała się więc z konsensusem wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Sejmie.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 19 lutego 2026 r. podjął uchwałę o wprowadzeniu do tekstu ustawy czterech poprawek. Sejm na posiedzeniu w dniu 27 lutego 2026 r. przyjął wszystkie poprawki Senatu, ustalając ostatecznie brzmienie ustawy.

Ustawa z dnia 27 lutego 2026 r. nowelizuje 22 ustawy:

- 1) ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego;
- 2) ustawę z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń;
- 3) ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji;
- 4) ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej;
- 5) ustawę z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- 6) ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny;
- 7) ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy;
- 8) ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt;
- 9) ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych;
- 10) ustawę z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy;
- 11) ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych;
- 12) ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia;

- 13) ustawę z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach;
- 14) ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych;
- 15) ustawę z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym;
- 16) ustawę z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka;
- 17) ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. -Prawo o prokuraturze;
- 18) ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej;
- 19) ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa;
- 20) ustawę z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- 21) ustawę z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa;
- 22) ustawę z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.

Ustawa z dnia 27 lutego 2026 r. wprowadza ponad 200 zmian w 22 ustawach. Największa liczba zmian, ponad 140, dotyczy Kodeksu postępowania karnego.

Zasadniczym celem nowelizacji ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (dalej także „k.p.k.”) jest: 1) zmiana dotychczasowej definicji podejrzanego zawartej w art. 71 § 1 k.p.k. („Osoba, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów albo której bez wydania takiego postanowienia postawiono zarzut w związku z przystąpieniem do przesłuchania w charakterze podejrzanego”) na nową („Osoba, co do której zebrane dowody dostatecznie uzasadniają podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa i wobec której podjęto czynność procesową ukierunkowaną na jej ściganie”) oraz wynikające z tego zmiany w k.p.k. i innych ustawach; 2) zmiana przepisów dot. tymczasowego aresztowania, w szczególności zmiana w art. 258 § 2 k.p.k. dotycząca wysokości surowości kary stanowiącej szczególną przesłankę do stosowania tymczasowego aresztowania z 8 do 10 lat pozbawienia wolności; 3) pozbawienie sądu odwoławczego możliwości zaostrenia kary przez wymierzenie kary dożywotniego pozbawienia wolności; 4) pozbawienie Prokuratora Generalnego prawa do wnoszenia kasacji do Sądu Najwyższego z powodu niewspółmierności wymierzonej kary w sprawach o zbrodnie.

Zmiany w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. -Kodeks karny (dalej także „k.k.”) polegają na tym, że: 1) w art. 60 § 3 k.k. dokonano zmiany skutkującej tym, że decyzja o zastosowaniu nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet możliwość warunkowego zawieszenia jej

wykonania w stosunku do sprawcy współdziałającego z innymi osobami w popełnieniu przestępstwa, jeżeli ujawnił on wobec organu powołanego do ścigania przestępstw informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotne okoliczności jego popełnienia, będzie pozostawała w gestii sądu; 2) w art. 233 § 1 k.k. (przestępstwo składania fałszywych zeznań) obniżono dolną granicę z 6 miesięcy do 3 miesięcy i górną granicę z 8 lat do 5 lat ustawowego zagrożenia kary pozbawienia wolności za to przestępstwo; 3) w art. 233 k.k. uchylono § 1a, który stanowił, że: „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.”; 4) w art. 233 k.k. nadano nowe brzmienie § 3, zgodnie z którym: „Nie podlega karze, kto, nie wiedząc o prawie odmowy zeznania lub odpowiedzi na pytania, składa fałszywe zeznania z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu”; 5) w art. 233 § 4 k.k. (przestępstwo przedstawienia przez biegłego, rzeczoznawcę lub tłumacza fałszywej opinii, ekspertyzy lub tłumaczenia mającego służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy) obniżono dolną granicę z 1 roku do 3 miesięcy i górną granicę z 10 lat do 5 lat ustawowego zagrożenia kary pozbawienia wolności; 6) w art. 233 k.k. uchylono § 4a, który stanowił, że: „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 4 działa nieumyślnie, narażając na istotną szkodę interes publiczny, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.”; 7) w art. 305 § 1 k.k. (przestępstwo zakłócania przetargu publicznego) podwyższono dolną granicę do 3 miesięcy i górną granicę z 3 lat do 5 lat ustawowego zagrożenia kary pozbawienia wolności.

Zmiany w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (dalej także „k.w.”) polegają na tym, że w art. 119 § 1 k.w. (kradzież lub przywłaszczenie cudzej rzeczy ruchomej), art. 120 § 1 k.w. (przywłaszczenie wyrębu drzewa w lesie, kradzież lub przywłaszczenie z lasu drzewa wyrąbanego lub powalonego), art. 122 § 1 i 2 k.w. (paserstwo świadome i nieświadome), art. 124 k.w. (umyślne niszczenie, uszkodzenie lub czynienie niezdatnej do użytku cudzej rzeczy ruchomej) wyłączono z treści każdego z tych przepisów znamienia w postaci wartości rzeczy, mienia lub drzewa nie przekraczającej 800 zł., a następnie dodano w art. 130 w § 1 k.w. pkt 3 wskazujący, że przepisów art. 119, 122 i 124 k.w. nie stosuje się, jeżeli wartość rzeczy lub mienia, o których mowa w tych przepisach, przekracza 800 zł oraz dodano w art. 130 k.w. § 1a, który stanowi, że art. 120 k.w. nie stosuje się, jeżeli wartość drzewa, o którym mowa w tym przepisie, przekracza 800 zł.

Przyjęte rozwiązania w zakresie nowej definicji podejrzanego, osłabienia pozycji procesowej prokuratora i organów ścigania, zmiany przepisów dotyczących tymczasowego

aresztowania, obniżenia granic ustawowego zagrożenia za przestępstwa określone w Kodeksie karnym oraz zmiany brzmienia przepisów w Kodeksie wykroczeń oceniam jednoznacznie negatywnie. Ustawa wzbudziła kontrowersje na etapie rządowego procesu legislacyjnego, a także podczas prac w Sejmie oraz w Senacie. Przyjęte rozwiązania były krytykowane przez posłów oraz środowisko prokuratorów. Na etapie rządowego procesu opiniowania krytyczne uwagi do projektowanych rozwiązań zgłosiły również Rządowe Centrum Legislacji, Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz koordynator służb specjalnych.

Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych ustawą jest modyfikacja treści art. 71 § 1 Kodeksu postępowania karnego, określającego definicję podejrzanego. Status podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym ma charakter fundamentalny. Z chwilą uzyskania tego statusu dana osoba nabywa szereg uprawnień procesowych, w tym przede wszystkim prawo do obrony, prawo do korzystania z pomocy obrońcy oraz inne gwarancje procesowe wynikające zarówno z przepisów ustawowych, jak i z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzona w ustawie definicja podejrzanego została jednak sformułowana w sposób nieostry i pozostawiający szerokie pole interpretacyjne. Konstrukcja przepisu może prowadzić do wątpliwości dotyczących momentu uzyskania przez daną osobę statusu podejrzanego. Nieprecyzyjne określenie tego momentu może w praktyce prowadzić do: powstawania rozbieżności interpretacyjnych w praktyce organów ścigania i sądów, sporów dotyczących legalności czynności procesowych oraz kwestionowania prawidłowości przebiegu postępowania przygotowawczego.

Z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji przepisy określające status uczestników postępowania karnego powinny być formułowane w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego jest zasada określoności prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny, tak aby adresaci norm prawnych mogli przewidzieć konsekwencje swojego zachowania. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, w którym Trybunał wskazał, że „Zasady [przyzwoitej legislacji](...) obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów prawa, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności”. (...) Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Nieostrość nowej definicji podejrzanego może prowadzić do naruszenia tej zasady, a tym samym budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie należy podkreślić, że moment uzyskania statusu podejrzanego pozostaje w ścisłym związku z realizacją konstytucyjnego prawa do obrony, wynikającego z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Nieprecyzyjne określenie tego momentu może prowadzić zarówno do ograniczenia gwarancji procesowych jednostki, jak i do sporów dotyczących zakresu dopuszczalności czynności procesowych podejmowanych przez organy ścigania.

W wyroku z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU 2001, Nr 7, poz. 217, Trybunał wskazał, że niezależnie od problemu mocy obowiązującej zasad techniki prawodawczej i kręgu związanych nimi organów ustawodawca nie powinien w tak oczywisty sposób ignorować wyrażonych w nich norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni może się to stać źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa.(...) Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. Oznacza to konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne sformułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.(...) Przekroczenie pewnego poziomu niejasności

przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji), jak i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Zmiana dotychczasowej formalnej definicji podejrzanego zawartej w art. 71 § 1 k.p.k. (*Osoba, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów albo której bez wydania takiego postanowienia postawiono zarzut w związku z przystąpieniem do przesłuchania w charakterze podejrzanego*) na definicję merytoryczno-ocenną (*Osoba, co do której zebrane dowody dostatecznie uzasadniają podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa i wobec której podjęto czynność procesową ukierunkowaną na jej ściganie*), spotkała się z dużą krytyką zarówno ze strony opozycji sejmowej, jak i prokuratorów biorących udział w posiedzeniach komisji sejmowej i senackiej. Została również krytycznie zaopiniowana na etapie prac rządowych, m.in. przez Rządowe Centrum Legislacji, koordynatora Służb Specjalnych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Krajową Radę Sądownictwa oraz Sąd Najwyższy. Warto w tym miejscu przypomnieć zgłaszane uwagi, albowiem zachowują one pełną aktualność i zasadność.

W toku uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji projektu zasadniczy punkt ciężkości uwag koncentrował się wokół projektowanej modyfikacji art. 71 § 1 k.p.k., przewidującej zastąpienie dotychczasowej, formalno-procesowej definicji podejrzanego definicją o charakterze materialno-ocennym. W projektowanym brzmieniu za podejrzanego uznaje się „osobę, co do której zebrane dowody dostatecznie uzasadniają podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa i wobec której podjęto czynność procesową ukierunkowaną na jej ściganie”. Już na etapie opiniowania rządowego dostrzeżono, że taka rekonstrukcja pojęcia podejrzanego nie tylko modyfikuje technikę legislacyjną, lecz przede wszystkim przesuwą punkt graniczny między fazą *in rem* a fazą *in personam*, czyniąc go zależnym od ocen i kwalifikacji dokonywanych przez organ prowadzący postępowanie.

W tym właśnie kierunku poszła uwaga Rządowego Centrum Legislacji, które wskazało, że projektowany przepis - z uwagi na swój niedookreślony charakter - będzie generował wątpliwości co do momentu, w którym dochodzi do przekształcenia postępowania z fazy „w sprawie” w fazę „przeciwko osobie”. Nie jest bowiem jednoznaczne, kiedy „zebrane dowody” osiągają poziom „dostatecznego” uzasadnienia podejrzenia oraz jakie konkretnie czynności procesowe mają zostać uznane za „ukierunkowane na ściganie” w stopniu wystarczającym do aktualizacji statusu podejrzanego. RCL poddało przy tym w wątpliwość adekwatność argumentacji projektodawcy, który uzasadniał „oderwanie” definicji podejrzanego od instytucji

przedstawienia zarzutów koniecznością transpozycji dyrektywy 2013/48/UE. W ocenie RCL, zapewnienie - zgodnie z dyrektywą - prawa dostępu do obrońcy dla osób, wobec których podejmowane są określone czynności (np. zatrzymanie, okazanie), nie wymaga ingerencji w pojęcie „podejrzanego” w k.p.k.; potencjalnie wystarczające mogłoby być przyznanie stosownych uprawnień „osobie podejrzanej”, funkcjonującej już w licznych przepisach kodeksu. Tym bardziej - jak zauważono - że w uzasadnieniu projektu wprost przyznano, iż nowa definicja obejmie w istocie osoby, które obecnie k.p.k. określa mianem „osób podejrzanych”.

Wątki te zostały następnie wzmocnione w stanowisku Koordynatora Służb Specjalnych, który - akcentując punkt wyjścia projektodawcy w postaci konieczności implementacji dyrektyw unijnych - wskazał, że analiza tych aktów nie prowadzi do wniosku o obowiązku zmiany art. 71 k.p.k. Dyrektywy, na które powołuje się uzasadnienie, mają co do zasady gwarantować, aby osoba, wobec której podejmowane są określone czynności, dysponowała adekwatnymi uprawnieniami procesowymi. W polskim porządku procesowym - jak podniesiono - instrumentarium zapewniające możliwość ochrony interesów osoby niebędącej jeszcze stroną postępowania istnieje już obecnie, a w tym kontekście wskazano zwłaszcza art. 87 § 2 k.p.k., dopuszczający ustanowienie pełnomocnika przez osobę niebędącą stroną, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu. Koordynator zwrócił ponadto uwagę na argument o charakterze empirycznym i systemowym: brak jest orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które - na tle art. 6 EKPCz - wskazywałyby, iż obecne brzmienie art. 71 k.p.k. prowadzi do naruszenia standardów rzetelnego procesu. W konsekwencji, zmiana definicji podejrzanego nie jawi się jako warunek konieczny z perspektywy standardów strasburskich.

Równocześnie Koordynator Służb Specjalnych zarysował istotny komponent dogmatyczny: aktualny model procesowy w sposób precyzyjny określa moment pojawienia się „strony biernej” w postaci podejrzanego, któremu przysługują pełne gwarancje procesowe, a o czym - stosownie do art. 300 k.p.k. - jest poucзany. Projektowane przesunięcie na kryteria „dowodów dostatecznie uzasadniających” oraz „czynności ukierunkowanej na ściganie” może prowadzić do niejasności co do chwili nabycia statusu strony procesu karnego. W ocenie Koordynatora, w połączeniu z projektowanym zakazem dowodowym (art. 171 § 7a k.p.k.) może to wytworzyć konstrukcję, która - z uwagi na sporność momentu powstania statusu podejrzanego - stanie się instrumentem obstrukcji procesowej oraz mechanizmem eliminowania dowodów o istotnej wartości. W miejsce dotychczasowego, „twardego” kryterium (podpisanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów) proponuje się bowiem

kryterium miękkie i uznawowe, zależne od oceny materiału jako „dowodów” oraz od kwalifikacji czynności jako „ukierunkowanej na ściganie”, mimo że w tym samym czasie postępowanie może pozostawać na etapie gromadzenia i weryfikowania informacji. Skoro zaś status podejrzanego rodzi zarówno prawa, jak i obowiązki, wprowadzenie nieostrego progu może generować niepewność co do prawidłowego sposobu działania organów ścigania, a w konsekwencji utrudniać efektywne ściganie.

Analogiczne zastrzeżenia, choć formułowane z perspektywy bezpieczeństwa prawnego praktyki stosowania, przedstawiło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. MSWiA wskazało, że projektowana definicja - z uwagi na swój nieostry charakter - może w praktyce powodować trudne do usunięcia wątpliwości interpretacyjne. Ustawa nie rozstrzyga bowiem, jakie dowody „dostatecznie” uzasadniają podejrzenie ani jakie czynności procesowe mają status „ukierunkowujących na ściganie”, pozostawiając te kwestie do oceny stosującego prawo. Wątpliwości tych nie usuwa uzasadnienie projektu, które - wskazując przykładowe czynności (zatrzymanie, okazanie, przeszukanie osoby lub lokalu, pobranie materiałów biologicznych, zarządzanie podsłuchu procesowego) - de facto potwierdza, że nadal organ procesowy będzie w praktyce rozstrzygał o tym, czy i kiedy jednostka uzyskuje status podejrzanego, a tym samym w jakim momencie aktualizuje się pełnia gwarancji prawa do obrony. MSWiA podkreśliło w tym kontekście, że ustalenie jednoznacznej granicy uzyskania statusu podejrzanego ma charakter kluczowy.

W dalszej kolejności krytyczna ocena tego rozwiązania została wyrażona przez Krajową Radę Sądownictwa, która zwróciła uwagę na ryzyko systemowej niespójności. W ocenie KRS „oderwanie” definicji podejrzanego od instytucji przedstawienia zarzutów (pisemnie w śledztwie i ustnie w dochodzeniu na podstawie art. 325g § 2 k.p.k.) sprawi, iż te regulacje staną się nie tylko niespójne, ale miejscami wręcz sprzeczne. Co istotne, KRS zakwestionowała zarazem założenie, iż nowa definicja automatycznie poprawi sytuację procesową jednostki - uzyskanie statusu podejrzanego w oderwaniu od treści i formalnego zakomunikowania zarzutów może bowiem prowadzić do sytuacji, w której formalne „przyznanie” statusu strony nie jest skorelowane z klarownym zakresem zarzutu, a zatem nie wzmacnia realnych gwarancji obrony.

Na tle powyższych stanowisk szczególnie wyraźnie wybrzmiały uwagi Sądu Najwyższego, który wskazał na „daleko idące kontrowersje” związane z wprowadzeniem materialnej definicji podejrzanego, w istocie rozszerzającej to pojęcie na „osobę podejrzaną”. SN zaakcentował, że nie chodzi wyłącznie o detal definicyjny, lecz o zmianę konstrukcji

procesowej oddziałującą na całą architekturę gwarancji oraz relację między czynnościami organu a statusem jednostki.

Krytyczne stanowisko w podobnym duchu zaprezentowało także środowisko prokuratorskie, reprezentowane w toku prac legislacyjnych oraz na posiedzeniach komisji sejmowej i senackiej przez przedstawicieli Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem” oraz Związku Zawodowego Prokuratorów i Prawników Prokuratury RP. Prokuratorzy wskazywali, że projektowana definicja podejrzanego jest rozwiązaniem nie tylko błędnym dogmatycznie, lecz również potencjalnie najbardziej „niebezpiecznym” z punktu widzenia skutków praktycznych. Ich zasadniczy zarzut dotyczył ryzyka zatarcia jednoznacznej granicy między sytuacją, w której dana osoba ma status podejrzanego, a sytuacją, w której status ten nie powstał. W ocenie tego środowiska pozostaje to w sprzeczności z ugruntowanym dorobkiem gwarancyjnym prawa karnego, opartym na założeniu, że dopiero klarowna, należycie umotywowana, umiejscowiona w czasie i formalnie podjęta decyzja procesowa uprawnionego organu (w szczególności postanowienie o przedstawieniu zarzutów) może przesądzać o nabyciu statusu podejrzanego.

Wskazywano jednocześnie, że wejście w życie nowej definicji mogłoby skutkować zbyt pochoptym, opartym na nieostrej i szerokiej przesłance („czynność procesowa ukierunkowana na ściganie”), nadawaniem znacznej liczbie osób statusu podejrzanego. Zmiana ta - jak argumentowano - niesie nie tylko implikacje procesowe, ale również doniosłe skutki faktyczne, w tym ryzyko nieuzasadnionego napiętnowania społecznego osoby, wobec której finalnie brak będzie podstaw do ścigania. Prokuratorzy powoływali w tym zakresie także uwagi Prokuratury Krajowej, która w opinii prawnej z 23 grudnia 2024 r. wskazywała na uznaniowy charakter przesłanek oraz na wieloznaczność zwrotu „czynność procesowa ukierunkowana na ściganie”, mogącego obejmować szeroki katalog działań organów. Szczególnie podkreślano doniosłość momentu uzyskania statusu podejrzanego z perspektywy skutków prawnych i organizacyjnych: od tej chwili jednostka jest ujmowana w określonych rejestrach i bazach danych wykorzystywanych przez Policję również do celów operacyjnych; aktualizują się określone konsekwencje dotyczące biegu terminów przedawnienia karalności; możliwe staje się również podejmowanie czynności takich jak powoływanie biegłych lekarzy psychiatrów do opiniowania w zakresie stanu zdrowia psychicznego.

W rezultacie, pomimo różnic perspektywy poszczególnych organów opiniujących, zarysowuje się wspólny rdzeń argumentacji: projektowana zmiana art. 71 § 1 k.p.k. -poprzez wprowadzenie nieostrych kryteriów „dostateczności dowodów” oraz „czynności ukierunkowanej na ściganie” - rodzi istotne ryzyka dla pewności prawa i spójności konstrukcji

procesowej, a także może generować praktyczne konsekwencje zarówno dla gwarancyjności procesu, jak i dla efektywności ścigania, w tym poprzez przeniesienie ciężaru rozstrzygania o statusie jednostki na sferę ocenną i potencjalnie sporną, zamiast na jednoznaczny akt procesowy.

Wnioski płynące z przedstawionych stanowisk ukazują szereg obaw, które w pełni podzielam. Prawo karne- zarówno w warstwie materialnej, jak i procesowej - może być realnie skuteczne tylko wówczas, gdy jego podstawowe konstrukcje są normatywnie stabilne, jednoznaczne i odporne na systemowe podważanie. Chodzi nie tyle o „niepodważalność” w sensie wyłączenia kontroli sądowej, ile o taki stopień precyzji i komunikatywności regulacji, który ogranicza ryzyko, że sama przesłanka uruchomienia danego reżimu prawnego stanie się osią stałego sporu, generując efekt destabilizujący całe postępowanie.

W szczególności, normy wyznaczające moment nabycia określonego statusu procesowego oraz uruchamiające daleko idące skutki prawne muszą posługiwać się kryteriami możliwie obiektywnymi i weryfikowalnymi. Jeżeli ustawodawca wprowadza konstrukcje o wysokim stopniu uznaniowości albo o nieostrych granicach zastosowania, to w sposób nieuchronny zwiększa pole do kontestacji: zarówno w płaszczyźnie interpretacyjnej, jak i w płaszczyźnie procesowej (zarzuty formalne, zarzuty dotyczące dopuszczalności dowodów, wnioski o eliminację materiału dowodowego, kwestionowanie terminów i sekwencji czynności). W takim ujęciu spór przenosi się z meritum (odpowiedzialność karna, ustalenia faktyczne) na spór o podstawę, od której w ogóle można mówić o prawidłowym uruchomieniu mechanizmów procesowych.

Z perspektywy państwa prawnego jest to zjawisko podwójnie niekorzystne. Po pierwsze, podważa przewidywalność prawa i pewność sytuacji prawnej uczestników postępowania, bo nie jest jasne, kiedy i w jakich warunkach aktualizują się prawa i obowiązki procesowe. Po drugie, osłabia efektywność procesu karnego, bo w miejsce klarownego przebiegu postępowania pojawia się ryzyko sporów „progowych” i zjawiska obstrukcji procesowej, które mogą trwale obciążać organy postępowania oraz sądy.

Dlatego wnioskiem zamykającym analizowane argumenty jest następująca teza generalna: ustawodawca, kształtując normy karne i normy postępowania karnego, powinien tak konstruować ich przesłanki i definicje, aby były one możliwie jednoznaczne, spójne systemowo i praktycznie wykonalne - w szczególności tam, gdzie chodzi o punkt graniczny uruchamiający intensywną ingerencję w sferę praw jednostki oraz uruchamiający rozbudowane konsekwencje prawne. Tylko taka regulacja zapewnia, że prawo karne pozostaje jednocześnie gwarancyjne i

efektywne: gwarancyjne, bo jest przewidywalne i kontrolowalne; efektywne, bo nie jest „łatwe do rozszczelnienia” poprzez spór o to, czy i kiedy mogło zostać zastosowane.

Moje kolejne istotne wątpliwości wywołuje nowelizacja przepisów Kodeksu postępowania karnego regulujących stosowanie tymczasowego aresztowania, a w szczególności zmiana treści art. 258 § 2 k.p.k. W jego dotychczasowym brzmieniu przewidziana tam szczególna przesłanka stosowania tymczasowego aresztowania obejmuje sprawców przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat.

Ustawą z dnia 27 lutego 2026 r. zmieniono art. 258 § 2 k.p.k. przez podwyższenie progu „surowości kary” z 8 do 10 lat pozbawienia wolności. W praktyce oznacza to, że przesłanka ta - dotychczas typowo wykorzystywana w sprawach o czyny zagrożone karą do 8 lat pozbawienia wolności - nie może już stanowić samodzielnej podstawy zastosowania (ani podtrzymania) tymczasowego aresztowania w tej grupie spraw. Innymi słowy: w odniesieniu do czynów, których ustawowe zagrożenie nie przekracza 8 lat pozbawienia wolności, sąd - przy braku innych przesłanek z art. 258 § 1 k.p.k. - nie będzie mógł oprzeć decyzji o izolacji oskarżonego wyłącznie na ustawowym progu surowości kary. Dotychczas, według wskazywanych w analizach zestawień, mechanizm ten pozostawał dostępny wobec sprawców 52 typów przestępstw z Kodeksu karnego, dla których górna granica sankcji wynosiła 8 lat pozbawienia wolności.

Skutki tej zmiany najlepiej unaocznić poprzez wskazanie przykładowych kategorii przestępstw, w których - mimo doniosłości chronionych dóbr prawnych - ustawodawca przewidział zagrożenie karą do 8 lat pozbawienia wolności, a zatem które w dotychczasowym stanie prawnym mieściły się w zakresie oddziaływania art. 258 § 2 k.p.k., natomiast po nowelizacji co do zasady z tego zakresu wyłączone są:

1) Przestępstwa godzące w podstawowe interesy Rzeczypospolitej Polskiej (bezpieczeństwo państwa, obronność, bezpieczeństwo informacyjne) Do tej grupy należą czyny, które - choć nie zawsze kwalifikowane jako zbrodnie - wprost dotyczą suwerenności, integralności i zdolności państwa do samodzielnego wykonywania funkcji obronnych, jak również bezpieczeństwa informacyjnego i ciągłości funkcjonowania instytucji publicznych.

W jej rdzeniu znajdują się typy przestępstw związane z aktywnością obcego wywiadu oraz współdziałaniem z podmiotem zewnętrznym w sposób stwarzający realne ryzyko szkody dla Rzeczypospolitej. Obejmuje to m.in. zgłaszanie gotowości działania na rzecz obcego

wywiadu przeciwko RP, gromadzenie lub przechowywanie informacji oraz ich pozyskiwanie poprzez bezprawny dostęp do systemów informatycznych (art. 130 § 3 k.k.). W tej samej perspektywie sytuują się zachowania polegające na udziale w działalności obcego wywiadu prowadzonej na terytorium RP bez wymaganej zgody (art. 130 § 6 k.k.), a także przygotowania do czynów dywersyjnych, sabotażowych albo o charakterze terrorystycznym podejmowanych w związku z obcym wywiadem lub na jego rzecz (art. 130 § 8 k.k. w zw. z art. 130 § 7 k.k.).

W wymiarze szczególnie wrażliwym lokują się również czyny dotyczące ochrony informacji w relacjach z podmiotem zagranicznym (art. 265 § 2 k.k.) oraz czyny wymierzone w dane informatyczne o szczególnym znaczeniu dla obronności kraju, bezpieczeństwa w komunikacji i prawidłowego funkcjonowania administracji oraz instytucji publicznych (art. 269 § 1 k.k.). W praktyce chodzi zarówno o klasyczne naruszenia integralności danych (niszczenie, usuwanie, zmiana), jak i o działania prowadzące do zakłócenia albo uniemożliwienia automatycznego przetwarzania, gromadzenia bądź przekazywania informacji o znaczeniu strategicznym.

W tej kategorii mieszczą się także czyny o charakterze infrastrukturalnym i porządkowym, odnoszące się do sabotowania elementów sieci i systemów o znaczeniu krytycznym (m.in. energetycznych, telekomunikacyjnych, transportowych, wodno-kanalizacyjnych) - art. 254a k.k. - oraz czyny związane z bezpieczeństwem granic, w szczególności organizowanie innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom (art. 264 § 3 k.k.).

Komplementarnie, w ramach ochrony bezpieczeństwa państwa ujmuje się typy związane z porządkiem wojskowym i zdolnością obronną: czyny dotyczące zakazanej wojskowej służby najemnej (przyjmowanie obowiązków; prowadzenie zaciągu; opłacanie, organizowanie, szkolenie lub wykorzystywanie) (art. 141 § 2 k.k.; art. 142 § 2 k.k.) oraz czyny z obszaru dyscypliny wojskowej (kwalifikowana dezercja; kwalifikowana czynna napaść na przełożonego) (art. 339 § 2 k.k.; art. 345 § 2 k.k.). W zależności od realiów sprawy, funkcjonalnie może się z tym wiązać również nielegalne posiadanie broni palnej lub amunicji (art. 263 § 2 k.k.) jako element zwiększający ryzyko dla bezpieczeństwa publicznego i państwowego.

2) Przestępstwa dotyczące dzieci (w tym dziecka poczętego). Drugą przykładową kategorią są czyny, w których przedmiotem ochrony pozostaje życie i zdrowie dziecka - ujmowane zarówno prenatalnie (dziecko poczęte), jak i w szerszym ujęciu, gdy penalizacja obejmuje działania wymierzone w osoby szczególnie podatne na skrzywdzenie z uwagi na wiek lub stan zależności.

W tym zakresie wyróżniają się typy przestępstw dotyczące przerwania ciąży w postaciach kwalifikowanych, w szczególności gdy dziecko poczęte osiągnęło zdolność do samodzielnego życia poza organizmem kobiety ciężarnej (art. 152 § 3 k.k.), jak również przypadki przerwania ciąży bez zgody kobiety ciężarnej lub doprowadzenia jej do przerwania ciąży przemocą, groźbą bezprawną bądź podstępem (art. 153 § 1 k.k.). Charakterystyczne dla tych czynów jest to, że ustawodawca chroni jednocześnie autonomię decyzyjną kobiety ciężarnej oraz dobro prawne związane z życiem i zdrowiem dziecka w fazie prenatalnej, zwłaszcza w stadium zaawansowanym.

W szerszej perspektywie ochrony dzieci mieści się także penalizacja znęcania się nad osobą nieporadną ze względu na wiek, o ile w konkretnym stanie faktycznym nieporadność wynika właśnie z małoletniości (art. 207 § 1a k.k.). W tej podkategorii akcent pada na szczególną bezbronność pokrzywdzonego i wynikającą z tego potrzebę podwyższonej ochrony prawnej.

Znaczące osłabienie ochrony dzieci oraz cyberbezpieczeństwa przejawia się również we wprowadzonej zmianie art. 259 § 3 k.p.k. Nowe brzmienie tego przepisu uniemożliwiałoby stosowanie przez sąd tymczasowego aresztowania w stosunku do sprawców przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności do lat 2, czyli min. w przypadku uszczerbku na zdrowiu dziecka poczętego (art. 157a § 1 k.k.), rozpijania małoletniego (art. 208 k.k.), hakingu (art. 267 k.k.) czy groomingu (art. 200a § 2 k.k.). Wbrew twierdzeniom projektodawców zmiany te nie odnoszą się co do zasady do czynów o mniejszej szkodliwości społecznej. Przestępstwo hakingu to najczęściej popełniane cyberprzestępstwo i jego ściganie, w kontekście cyberbezpieczeństwa i ochrony infrastruktury państwa powinno być priorytetem. Jeszcze większym priorytetem powinna być ochrona dzieci w sieci przed pedofilami. Przestępstwa *child groomingu* to bardzo często początek ciągu innych przestępstw popełnianych wobec dzieci, jeszcze poważniejszych w skutkach. Dlatego też wprowadzanie do systemu jakichkolwiek przeszkód w ściganiu tego rodzaju przestępstw, osłabiających możliwość chronienia przed nimi dzieci jest po prostu niedopuszczalne.

Będąc współodpowiedzialnym za bezpieczeństwo Polski, jak również za bezpieczeństwo jej obywateli nie mogę dopuścić do sytuacji, w której prawo uchwalane w Polsce stawiałoby w uprzywilejowanej pozycji czy to osoby gotowe zdradzić Ojczyznę, osłabić jej zdolności obronne czy to przestępców, którzy atakują najbardziej bezbronną grupę, którą są dzieci.

Kompleksowa analiza proponowanych zmian w procedurze karnej prowadzi do wniosku, że następuje osłabienie pozycji prokuratury oraz organów ścigania w wykonywaniu

ich ustawowych zadań. Prokuratorom i organom ścigania powinny być zapewnione - na poziomie ustawowym - warunki do rzetelnego i skutecznego prowadzenia czynności dochodzeniowo-śledczych. Zwracam również uwagę na stanowisko części środowiska prokuratorskiego, zgodnie z którym przyjęte rozwiązania „wybijają zęby prokuraturze”. Podjęta na łamach prasy polemika ze strony przedstawiciela administracji rządowej nie obaliła - w mojej ocenie - zasadniczych zastrzeżeń formułowanych przez oskarżycieli publicznych.

Przedłożona mi do podpisu ustawa z dnia 27 lutego 2026 r. dokonuje także nowelizacji przestępstw stypizowanych w rozdziale XXX Kodeksu karnego zatytułowanym Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości. Moje zastrzeżenia wzbudza zmiana polegająca na obniżeniu dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia kary pozbawienia wolności. Nie znajduję racjonalnego uzasadnienia dla podjętej przez nieznaczną większość parlamentarną decyzji w tym zakresie. W praktyce działalności wymiaru sprawiedliwości, prokuratury oraz organów ścigania dowód z zeznań jest najczęściej przeprowadzanym dowodem. Zaproponowany kierunek nowelizacji art. 233 k.k. zmierzający do złagodzenia ustawowego zagrożenia karą za przestępstwo składania fałszywych zeznań, ale także przestępstwa przedstawienia przez biegłego, rzeczoznawcę lub tłumacza fałszywej opinii, ekspertyzy lub tłumaczenia mającego służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, godzi moim zdaniem nie tylko w sam wymiar sprawiedliwości, ale także społeczne poczucie sprawiedliwości. Jedną z funkcji prawa karnego jest tzw. prewencja ogólna, która ma na celu zapobieganie przestępczości w społeczeństwie jako całości. Granice ustawowego zagrożenia za przestępstwo wpisują się w tę funkcję prawa penalnego. Jedną z prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, określoną w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, jest powoływanie sędziów. Zgodnie z art. 174 ustawy zasadniczej *Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej*, stosownie zaś do treści art. 175 ust. 1 *Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe*. Uważam zatem, że zaproponowane przez większość parlamentarną złagodzenie ustawowego zagrożenia za przestępstwa zaliczone do grupy przestępstw przeciwko wymiaru sprawiedliwości godzi w bezpieczeństwo sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości, a tym samym w majestat Rzeczypospolitej Polskiej. Wypełniając słowa roty przysięgi, które wypowiedziałem w dniu 6 sierpnia 2025 r. przed Zgromadzeniem Narodowym, że *będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa*, nie mogę zaakceptować takiej zmiany prawa, która stoi w sprzeczności z tymi wartościami.

Ustawa z dnia 27 lutego 2026 r. znacznie ograniczyła kompetencje prokuratora na etapie postępowania przygotowawczego, sądowego oraz wykonawczego. Nowe regulacje ingerują w istotę zawodu prokuratora, jaką jest sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze *„Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. ”* W myśl art. 5 powołanej ustawy *„Prokurator może uczestniczyć na prawach strony lub uczestnika postępowania w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej.”* Przepisy Kodeksu postępowania karnego czy Kodeksu karnego wykonawczego nie powinny zatem uniemożliwiać prokuratorom wykonywania ich zadań, ani też nadawać im jedynie fasadowego znaczenia.

Postępowanie przygotowawcze odgrywa kluczową rolę w systemie wymiaru sprawiedliwości, gdyż na tym etapie następuje ustalenie podstaw faktycznych odpowiedzialności karnej sprawcy, zabezpieczenie materiału dowodowego oraz podjęcie decyzji o skierowaniu sprawy do sądu. Ograniczenie możliwości skutecznego prowadzenia tego etapu postępowania może prowadzić do obniżenia efektywności ścigania przestępstw oraz zwiększenia liczby spraw kończących się umorzeniem z powodu braku dostatecznych dowodów winy. Z punktu widzenia interesu publicznego niezwykle istotne jest zachowanie równowagi pomiędzy gwarancjami procesowymi jednostki a skutecznością działania organów państwa odpowiedzialnych za ściganie przestępstw. Z tych względów szczególne zastrzeżenia budzą zmiany wpływające na zakres kompetencji prokuratury w postępowaniu przygotowawczym. Prokuratura pełni w polskim systemie prawnym funkcję organu odpowiedzialnego za prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych oraz za realizację polityki karnej państwa. Wprowadzane ustawą rozwiązania mogą w praktyce prowadzić do ograniczenia możliwości skutecznego działania prokuratury. Osłabienie pozycji prokuratury może mieć istotne konsekwencje dla funkcjonowania całego systemu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności poprzez: wydłużenie postępowań przygotowawczych, utrudnienia w gromadzeniu materiału dowodowego, zmniejszenie skuteczności ścigania przestępstw.

Przyjęta przez ustawodawcę treść zmienionego art. 55 k.p.k. zrywa z zasadą udziału prokuratora nadrzędnego w rozpatrywaniu zażaleń na drugą w kolejności decyzję procesową o zakończeniu postępowania przygotowawczego. Uzasadniono to obserwacją, że udział prokuratora nadrzędnego w tej procedurze niepotrzebnie ją wydłuża oraz narusza prawa

oskarżyciela subsydiarnego do rozpoznania sprawy przez niezawisły i niezależny sąd. Jednak udział w postępowaniu odwoławczym prokuratora nadrzędnego pozwala obecnie na zmniejszenie liczby spraw przekazywanych do sądu, co wydatnie wpływa na sprawność działania wymiaru sprawiedliwości. Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia prokuratora - po spełnieniu określonych wymogów - nadal ma prawo do wniesienia tzw. subsydiarnego aktu oskarżenia, a w razie skierowania aktu oskarżenia do sądu - może pełnić rolę oskarżyciela posiłkowego. Uwagi prokuratora nadrzędnego w postępowaniu przygotowawczym mogą się przyczynić do zebrania pełniejszego materiału dowodowego, co w razie skierowania skargi subsydiarnej upraszcza i przyspiesza postępowanie sądowe. Wyeliminowanie udziału prokuratora nadrzędnego może spowodować wzrost niezasadnych oskarżeń subsydiarnych także wobec funkcjonariuszy publicznych realizujących prawidłowo swoje ustawowe uprawnienia.

Sprzeciw budzi dodanie § 1a do art. 333 k.p.k., przez co w liście osób wezwanych do przesłuchania i w wykazie dowodów zawartych w akcie oskarżenia należało będzie wskazać w odniesieniu do każdego dowodu, jakie okoliczności mają być udowodnione, a w razie potrzeby także określić sposób i kolejność przeprowadzenia dowodów. Takie rozwiązanie tylko zbędnie wydłuża postępowanie karne, nakazując prokuratorowi wykonanie żmudnych czynności w postaci opisywania dowodów. W niektórych sprawach - np. gospodarczych prokurator będzie musiał opisywać tysiące dowodów w postaci faktur, umów oraz innych dokumentów finansowych. Tymczasem ma on tylko 14 dni od zamknięcia śledztwa na sporządzenie aktu oskarżenia. Wprowadzenie takiej jednostki redakcyjnej do k.p.k. nawiązuje do tradycji Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z lat 2009-2013. Na podstawie jej prac wprowadzono tzw. proces kontradyktoryjny „poświęcający” zasadę prawdy materialnej, która ma podstawowe znaczenie dla urzeczywistnienia zasady sprawiedliwego wyrokowania. Pomimo że idea procesu kontradyktoryjnego w krótkim okresie lat 2015-2016 nie sprawdziła się, to ponownie próbuje się wprowadzić złe rozwiązania.

Negatywnie oceniam także zmiany Kodeksu postępowania wykonawczego (dalej także „k.k.w.”), których efektem jest niezasadne pozbawienie lub znaczne ograniczenie praw i obowiązków prokuratora w tym postępowaniu. Uchylenie w art. 9 k.k.w. ust. 5-8 skutkuje pozbawieniem prokuratora uprawnień procesowych w postępowaniu w przedmiocie wstrzymania wykonania orzeczenia, jeżeli wstrzymanie wykonania orzeczenia skutkowałoby zwolnieniem skazanego z aresztu śledczego lub zakładu karnego. Prokurator powinien zachować swoje dotychczasowe uprawnienia w tym zakresie, ponieważ w myśl art. 2 Prawa o prokuraturze stoi on na straży praworządności. Z tych samych powodów krytycznie odnoszę

się do uchyleniu w art. 22 k.k.w. ust. 2a, który stanowi, że „Udział prokuratora w posiedzeniu jest obowiązkowy, jeżeli ustawa tak stanowi” oraz nowelizację w art. 43le § 3 skutkującą zmianą z obligatoryjnego na fakultatywny udziału prokuratora w posiedzeniu w przedmiocie udzielenia zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Uważam, że dobro publiczne wymaga obligatoryjnej obecności oskarżyciela publicznego w tych posiedzeniach. Jako wyraz niezasadnego pozbawienia znaczenia prokuratora w postępowaniu wykonawczym uważam także uchylenie w art. 43lj k.k.w. § 1a skutkujące pozbawieniem prokuratora możliwości zgłoszenia sprzeciwu na udzielenie skazanemu zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, wskutek którego to sprzeciwu zezwolenie stawało się wykonalne z chwilą uprawomocnienia oraz w art. 431b k.k.w. uchylenie § 3 skutkujące pozbawieniem prokuratora możliwości zgłoszenia sprzeciwu na decyzję komisji penitencjarnej o udzielenie skazanemu zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, wskutek którego to sprzeciwu zezwolenie stawało się wykonalne z chwilą uprawomocnienia. Zasadność odbycia kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, a zatem poza jednostką penitencjarną, powinno podlegać ocenie także przez prokuratora, który w razie potrzeby powinien mieć możliwość sprzeciwienia się takiemu rozstrzygnięciu. Kolejny przejaw osłabienia roli prokuratora to nowelizacja brzmienia art. 160 § 3 k.k.w. skutkująca zmianą z obligatoryjnego na fakultatywny udziału prokuratora w posiedzeniu sądu penitencjarnego w przedmiocie odwołania warunkowego zwolnienia oraz nowelizacja brzmienia art. 161 § 1 k.k.w. skutkująca zmianą z obligatoryjnego na fakultatywny udziału prokuratora w posiedzeniu sądu penitencjarnego w przedmiocie warunkowego zwolnienia.

Mając na uwadze powyższe wyrażam pogląd, że, potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego wymaga, aby prokurator miał realną możliwość wykonywania swojej oskarżycielskiej funkcji nie tylko na etapie postępowania przygotowawczego i sądowego, ale także wykonawczego. Poważne zastrzeżenia budzą również projektowane zmiany w Kodeksie wykroczeń, obejmujące w szczególności art. 119 § 1, art. 120 § 1, art. 122 § 1-2 oraz art. 124 k.w. Istota problemu polega na tym, że ustawodawca - zamiast utrzymać dotychczasową, bezpośrednią konstrukcję znamion czynów zabronionych - usuwa z przepisów typizujących element wartościowy (wartość rzeczy, mienia albo drewna), a następnie rekonstruuje go poprzez odesłanie do regulacji odrębnych. W konsekwencji dochodzi do rozszczepienia znamion czynu oraz przeniesienia części elementów decydujących o kwalifikacji prawnej poza przepis typizujący, co osłabia standard określoności i przewidywalności prawa oraz zwiększa ryzyko rozbieżności interpretacyjnych w praktyce stosowania.

Narusza to wymagania wynikające z art. 2 Konstytucji, rozumianego jako źródło zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym dyrektyw poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W obszarze norm represyjnych standard ten ma charakter szczególnie zaostrzony: adresat normy musi móc - w stopniu możliwie najwyższym - przewidzieć, czy jego zachowanie wypełnia znamiona czynu zabronionego, a organ stosujący prawo nie może być wyposażony w nadmierną swobodę interpretacyjną, sprzyjającą rozbieżnościom kwalifikacyjnym. Tymczasem konstrukcja odesłań, w której element graniczny rozstrzygający o reżimie odpowiedzialności (wykroczenie/przestępstwo) został wyprowadzony poza przepis typizujący, osłabia komunikatywność normy i zwiększa jej podatność na różne odczytania.

Eliminacja znamienia wartości z przepisów typizujących prowadzi do sytuacji, w której opis czynu zabronionego przestaje być „samonośny” (kompletny) na poziomie jednostki redakcyjnej. Odtąd prawidłowa rekonstrukcja normy wymaga równoległego stosowania kilku przepisów oraz przyjęcia określonej relacji pomiędzy przepisem podstawowym a przepisem „odrębnym” (zwykle o funkcji wyłączającej lub modyfikującej zakres zastosowania). Skutek jest systemowy: norma represyjna nie wynika już wprost z przepisu typizującego, lecz powstaje dopiero w drodze złożonej operacji wykładniczej. Tego rodzaju mechanizm -w realiach prawa wykroczeń, gdzie kwalifikacja musi być szybka i jednolita (mandat, wniosek o ukaranie, postępowania masowe) - generuje ryzyko błędów kwalifikacyjnych i nierównej praktyki.

Projektowana zmiana zwiększa ryzyko niejednorodności interpretacyjnej, a w konsekwencji - naruszenia zasady równego traktowania w stosowaniu prawa (w wymiarze praktycznym). Powstaje bowiem przestrzeń dla sporów o to, czy próg wartościowy ma charakter znamienia pozytywnego, czy przesłanki negatywnej; czy powinien być badany jako element typu wykroczenia, czy jako warunek jego „niezastosowania”; jak rozkłada się ciężar argumentacji i dowodu w wypadku sporu o wartość; wreszcie - jak postępować, gdy wartość jest na etapie czynności wyjaśniających niepewna lub sporna. Każde z tych zagadnień, w dotychczasowym modelu, było w znacznym stopniu neutralizowane przez prostą i bezpośrednią konstrukcję przepisu typizującego, w którym próg wartościowy był elementem opisu czynu. Omawiana konstrukcja sprzyja powstawaniu wątpliwości co do właściwej kwalifikacji prawnej czynu już na najwcześniejszym etapie reakcji państwa. W praktyce nie jest to problem wyłącznie teoretyczny: w typach „przełożonych” ustalenie wartości determinuje nie tylko rodzaj odpowiedzialności, lecz także właściwość organów, tryb postępowania oraz zakres dopuszczalnych instrumentów procesowych. Im bardziej kwalifikacja zależy od „rozproszonej” rekonstrukcji normy, tym większe ryzyko błędów, które

następnie muszą być korygowane w toku postępowania, co obciąża organy, wydłuża postępowania i zwiększa liczbę sporów proceduralnych.

Rozwiązanie to osłabia funkcję gwarancyjną norm represyjnych. W prawie wykroczeń - analogicznie jak w prawie karnym - normy powinny być formułowane w sposób, który ogranicza możliwość „podważania” kwalifikacji poprzez argumenty czysto formalno-konstrukcyjne. Wprowadzając konstrukcję odesłaniową, ustawodawca zwiększa liczbę potencjalnych punktów spornych, które mogą być wykorzystywane instrumentalnie, w tym dla kwestionowania kwalifikacji i wydłużania postępowań. Jest to sprzeczne zarówno z postulatem pewności prawa, jak i z potrzebą zachowania sprawności oraz jednolitości egzekwowania norm.

W konsekwencji zmiany dotyczące art. 119 § 1, art. 120 § 1, art. 122 § 1-2 oraz art. 124 Kodeksu wykroczeń należy ocenić krytycznie. Choć mogą one być przedstawiane jako działanie „porządkujące”, w praktyce mogą obniżyć przejrzystość przepisów i utrudnić ich jednolite stosowanie, zwłaszcza w obszarze odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

Nie chodzi przy tym o spór na poziomie preferencji co do techniki legislacyjnej. Problem dotyczy minimalnego standardu jakości prawa w sprawach sankcyjnych: aby norma wykroczeniowa mogła być stosowana skutecznie i w sposób możliwie jednolity, powinna być możliwie kompletna już w przepisie, który typizuje czyn zabroniony. W szczególności przesłanki graniczne, rozstrzygające o tym, jaki reżim odpowiedzialności znajduje zastosowanie, nie powinny być konstruowane w sposób rozproszony i pośredni (poprzez odesłania), jeżeli prowadzi to do konieczności odtwarzania znamion z wielu jednostek redakcyjnych. Tego rodzaju rozwiązanie zwiększa ryzyko rozbieżności interpretacyjnych, sporów co do prawidłowej kwalifikacji czynu oraz błędów w praktyce stosowania prawa. W rezultacie osłabia przewidywalność regulacji dla adresatów norm, a organom stosującym prawo może utrudniać sprawne i spójne podejmowanie decyzji.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że nawet zasadna - i w określonym zakresie pożądana - aprobata niektórych rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 27 lutego 2026 r. (przykładowo: doprecyzowanie instrumentarium w zakresie przepadku zwierzęcia w sytuacji, gdy sprawca czynu określonego w art. 35 ust. 1, 1a lub 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nie jest właścicielem zwierzęcia) nie może przesądzać o dopuszczalności podpisania całego aktu. W polskim modelu ustrojowym Prezydent Rzeczypospolitej nie dysponuje kompetencją do tzw. weta selektywnego. Konstytucja nie przewiduje mechanizmu umożliwiającego zatwierdzenie ustawy jedynie „w części aprobowanej”, przy równoczesnym zwróceniu pozostałych przepisów do ponownego rozpatrzenia. W konsekwencji ocena aktu

ustawowego musi mieć charakter całościowy: pozytywne elementy - choćby doniosłe aksjologicznie - nie neutralizują skutków rozwiązań, które w sposób systemowy i realny osłabiają zdolność państwa do wykonywania jego podstawowych funkcji ochronnych.

Z tej perspektywy zasadnicze znaczenie ma to, że uchwalona nowelizacja - w warstwie procesowej i materialnoprawnej - ingeruje w takie instrumenty działania państwa, które w praktyce wyznaczają efektywność ścigania i karania przestępstw, a tym samym realny poziom ochrony bezpieczeństwa obywateli. Nie chodzi przy tym o abstrakcyjną „surowość” rozwiązań, lecz o zachowanie właściwego, konstytucyjnie relewantnego balansu pomiędzy gwarancyjnym wymiarem procedury karnej a jej funkcją ochronną i sprawnościową. W szczególności w sytuacji podwyższonego ryzyka dla bezpieczeństwa państwa - wynikającego zarówno z pełnoskalowej wojny napastniczej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, jak i z działań o charakterze presji i destabilizacji podejmowanych przez reżim białoruski wobec Rzeczypospolitej - organy państwa odpowiedzialne za wykrywanie i ściganie przestępstw muszą dysponować nie tylko formalną podstawą działania, ale też normatywnie stabilnym, jasnym i wykonalnym zestawem instrumentów procesowych. Prawo karne procesowe, które w sposób odczuwalny redukuje skuteczność reakcji państwa w sprawach najpoważniejszych, w praktyce staje się czynnikiem ryzyka dla bezpieczeństwa - nie tylko rozumianego indywidualnie (ochrona ofiar i świadków), lecz także publicznie (ochrona państwa przed przestępczością zorganizowaną, cyberprzestępczością i działaniami hybrydowymi).

W tym kontekście szczególnie doniosłe są te modyfikacje, które - w ocenie formułowanej w toku debaty i konsultacji - prowadzą do „rozszerzenia” mechanizmów izolacyjnych i zabezpieczających, zwłaszcza w obszarze tymczasowego aresztowania. Tymczasowe aresztowanie, jako środek o najwyższym stopniu dolegliwości, ma charakter *ultima ratio*, jednak równocześnie pełni funkcję kluczową w sprawach, w których zachodzi wysokie ryzyko matactwa, wpływania na świadków, niszczenia dowodów, kontynuowania działalności przestępczej albo ucieczki. Osłabienie realnej dostępności tego instrumentu - przez podwyższanie progów, wprowadzanie sztywnych ograniczeń czasowych nieuwzględniających ciężaru i złożoności postępowań oraz przez modyfikację ustawowych przesłanek w sposób utrudniający ich stosowanie - w konsekwencji nie uderza w „prokuraturę jako instytucję”, lecz w zdolność państwa do neutralizacji najbardziej niebezpiecznych sprawców na etapie, gdy postępowanie dowodowe jest najbardziej wrażliwe na zakłócenia. W praktyce oznacza to wzrost ryzyka dla pokrzywdzonych oraz świadków, a w sprawach o charakterze zorganizowanym lub transgranicznym - także dla interesu publicznego.

Analogicznie należy ocenić rozwiązania, które poprzez zmianę przesłanek lub techniki legislacyjnej utrudniają stosowanie środków zapobiegawczych w sprawach, gdzie realne zagrożenie wynika z charakteru czynu i sposobu działania sprawcy. W dobie eskalacji cyberzagrożeń i wykorzystania cyberprzestrzeni jako narzędzia działań hybrydowych, ograniczanie efektywności środków izolacyjnych w sprawach dotyczących poważnych form cyberprzestępczości może skutkować nie tylko niższą wykrywalnością i trudniejszym zabezpieczeniem dowodów, lecz także realnym zwiększeniem ryzyka wtórnej wiktylizacji (w szczególności w przestępstwach wymierzonych w małoletnich, gdzie sprawca - pozostając na wolności - może dalej oddziaływać na ofiary lub kontaktować się z nimi). Państwo ma obowiązek tworzyć ramy prawne pozwalające działać szybko i skutecznie w sytuacjach, w których zwłoka procesowa lub niedostateczna ochrona proceduralna pokrzywdzonych prowadzi do nieodwracalnych skutków.

Nie mniej istotne są te elementy nowelizacji, które powodują obniżenie standardu „niepodważalności” podstaw prawnych działania organów ścigania. Skuteczność prawa karnego - zwłaszcza w jego wymiarze operacyjnym - zależy od tego, czy przepisy wyznaczające status procesowy uczestników postępowania, zakres ich uprawnień i obowiązków oraz ramy dopuszczalności czynności dowodowych są na tyle jednoznaczne, aby nie generowały trwałej, strukturalnej niepewności interpretacyjnej. Jeżeli ustawodawca tworzy rozwiązania obciążone wysokim ryzykiem rozbieżnej wykładni (np. przez posługiwanie się kryteriami nieostrymi, których weryfikacja w czasie rzeczywistym jest w praktyce sporna), to w sposób przewidywalny powstaje przestrzeń do podważania legalności czynności procesowych, do sporów o moment powstania określonych gwarancji, a w konsekwencji - do kwestionowania wartości materiału dowodowego. W sprawach o najcięższe przestępstwa skutkiem nie jest „akademicka” dyskusja dogmatyczna, lecz ryzyko uchyleń rozstrzygnięć z przyczyn stricte formalnych, a więc z przyczyn, które nie wynikają z braku sprawstwa, lecz z wadliwości konstrukcji normatywnej.

Wreszcie, z perspektywy odpowiedzialności konstytucyjnej państwa za bezpieczeństwo obywateli, nie można tracić z pola widzenia, że procedura karna nie jest wyłącznie „procedurą między stronami”, lecz instrumentem realizacji funkcji ochronnej państwa. Ustawa, która - w zestawieniu jej skutków normatywnych - prowadzi do osłabienia sprawności ścigania, zmniejszenia efektywności zabezpieczania postępowań i zwiększenia ryzyk dla pokrzywdzonych oraz świadków, musi być oceniana jako akt potencjalnie godzący w bezpieczeństwo wewnętrzne. W warunkach zewnętrznych zagrożeń i rosnącej presji przestępczości transgranicznej państwo powinno dysponować regulacjami „twardymi” w

sensie normatywnym: odpornymi na arbitralność interpretacyjną, wykonalnymi w praktyce i nieprowadzącymi do niezamierzonych luk ochronnych. Z tych względów uznaję, że przyjęcie nawet pojedynczych rozwiązań korzystnych (w tym w obszarach istotnych społecznie) nie jest wystarczającą przesłanką do podpisania ustawy jako całości, jeżeli równolegle zawiera ona regulacje, które w wymiarze systemowym osłabiają państwo w zwalczaniu przestępczości i w zapewnianiu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej.

Sformułowana przez rzymskiego prawnika Celsusa sentencja prawnicza: *Ius est ars boni et aequi* oznaczająca, że prawo jest sztuką tego, co dobre i słuszne, została przywołana przez przedstawicieli środowiska prokuratorskiego podczas prac nad ustawą na posiedzenia senackiej komisji, lecz najwyraźniej nie została usłyszana. Jako Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, odwołując się do filaru europejskiej myśli prawnej mówię, że tylko prawo dobre i słuszne może zyskać akceptację najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej.

Korzystając ze swojej prerogatywy określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji i odmawiając podpisania ustawy godzącej w bezpieczeństwo Polski wypełniam nie tylko swój konstytucyjny obowiązek stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa określony w art. 126 ust. 2 Konstytucji, ale także zwracając się ku aksjologii ustawy zasadniczej wyrażonej w jej preambule, w poczuciu odpowiedzialności, wypełniam obowiązek zapewnienia rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki