

KU 540/14



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 26 listopada 2014 r.

DPK-I-404-4/14

dot. BPS/KU-034/743/2/14

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący

W związku z pismem z dnia 24 października 2014 r., w sprawie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych z inicjatywy Komisji Ustawodawczej Senatu RP w projekcie *ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 743), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Wyrokiem z 3 czerwca 2014 r., K 19/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 4 k.p.s.w. w zakresie, w jakim pomija prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 k.p.s.w., jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- art. 38 § 1 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 k.p.s.w., prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wyrok ten został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 16 czerwca 2014 r. pod pozycją 786, a jego uzasadnienie opublikowane w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r., nr 6, pod poz. 60.

Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma charakter zakresowy, tzn. uznaje za niezgodny z Konstytucją określony przepis (normę zrekonstruowaną z tego przepisu) nie w całości, lecz tylko w pewnym zakresie. Do tego zakres niekonstytucyjności przepisów został ujęty od strony negatywnej, co oznacza zakwestionowanie przepisów nie dlatego, że zawierały określoną treść, a z tego względu, że nie przewidywały określonego uprawnienia, mimo iż w świetle unormowań konstytucyjnych powinny je przewidywać. Konsekwencją takiego ujęcia jest to, że zaskarżone przepisy należy stosować w pełnym zakresie wynikającym z ich brzmienia. Pozostaje natomiast otwarte zagadnienie realizacji uprawnień, które w ocenie Trybunału Konstytucyjnego powinny przysługiwać zgodnie z regulacjami Konstytucji RP, a których przepis ustawy nie przewiduje.

W kwestii realizacji tego typu uprawnień należy zauważyć, że zakresowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionowano brak w ustawie określonej regulacji, w każdym wypadku wymaga interwencji ustawodawcy. Jej przedmiotem powinno być skonstruowanie odpowiedniego uprawnienia oraz towarzyszących mu unormowań związanych z zasadami i trybem jego wykonywania. Kwestie te stanowią materię ustawową i zawsze powinny stanowić asumpt do podjęcia prac legislacyjnych.

Przedmiotowa inicjatywa Komisji Ustawodawczej Senatu RP, dotycząca *projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 743), ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyżej wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2014 r., w sprawie K 19/11.

Zasadnicza konstrukcja projektu opiera się na rozszerzeniu zakresu podmiotowego prawa do obrony w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, określonego w art. 4 k.p.s.w., poprzez dodanie do tej jednostki redakcyjnej § 2, przewidującego prawo do obrony również dla osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której podjęto czynności wyjaśniające. Zdefiniowanie tej osoby, aczkolwiek zmierzające do nadania prawa do obrony w toku czynności wyjaśniających możliwie najszerszego zakresu, może jednak budzić pewne wątpliwości.

Trzeba przede wszystkim zważyć na odmienności proceduralne w tym zakresie pomiędzy uregulowaniem przedsądowego etapu postępowania

w postępowaniu karnym i postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Kodeks postępowania karnego przewiduje prawo do obrony dla podejrzanego i oskarżonego (art. 6), Kodeks karny wykonawczy również dla skazanego (art. 8 § 1), jako strony biernej procesu. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na etapie poprzedzającym skierowanie wniosku o ukaranie do sądu, ustawodawca nie zastosował formalnego kryterium wykreowania strony procesowej biernej, jakim jest wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów w postępowaniu karnym. Stąd odwołać się trzeba w postępowaniu w sprawach o wykroczenia do przesłanki materialnej, która nie charakteryzuje się równą precyzją. Wymaga ona bowiem każdorazowej oceny przez organ procesowy stanu sprawy, w szczególności zebranych w postępowaniu dowodów, a nie opiera się na stwierdzeniu faktu wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Podzielić wypada stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w powyższym wyroku w sprawie K 19/11, że nie ma zatem decydującego znaczenia ani terminologia używana do określenia statusu tej osoby (podejrzanym, osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia itp.), ani to, czy zostały jej przedstawione zarzuty, ale obiektywny stan zgromadzonych przez organy i obciążających ją dowodów, który determinuje podjęcie wobec niej dalszych czynności. Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że współczesne rozwiązania procesowe nie akceptują już subiektywnego podejścia organu ścigania jako kryterium wszczęcia postępowania *in personam*. W odniesieniu do kwestii uznania, czy postępowanie toczy się jeszcze w sprawie, czy już przeciwko określonej osobie, rozstrzygający nie jest status formalny podejrzanego, lecz jego status określony materialnie obiektywnym stanem dowodów obciążających i obowiązkiem nałożonym przez przepis prawa na organ ścigania (uchwała Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2007 r., I KZP 4/07, OSNKW 2007, nr 6, poz. 45).

Rzecz w tym jednak, że kryteria ustalenia początkowego momentu, z którym w postępowaniu poprzedzającym złożenie skargi zasadniczej w sprawie o wykroczenie otwiera się prawo do korzystania z pomocy obrońcy, projektodawca pragnie ustalić wedle odmiennych kryteriów i w zakresie znacznie szerszym, niż ma to miejsce w postępowaniu karnym. W postępowaniu karnym kładzie się szczególny nacisk na moment wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów, tak by odpowiadał on zaistnieniu przesłanek wprost wskazanych w przepisie art. 313 § 1 k.p.k. Ma to przede wszystkim znaczenie ze względów gwarancyjnych, pozwalając na podjęcie akcji obrończej. Wybierając ów moment, należy mieć na

uwadze fakt, że przedwczesne wydanie postanowienia (przy braku istnienia wystarczającej podstawy faktycznej) może wiązać się z niestępnym postawieniem osoby w stan podejrzenia, z czym wiąże się szereg negatywnych konsekwencji nie tylko w ramach procesu, ale także poza nim. Z kolei spóźnione wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów wiąże się z tym, że osoba, przeciwko której zebrano w toku postępowania wystarczające dowody uzasadniające postawienie jej w stan podejrzenia i w związku z tym jest „faktycznie podejrzanym” w procesie, nie może – do chwili wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów – korzystać z uprawnień procesowych przysługujących podejrzanemu.

W konsekwencji wydaje się, że w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w którym nie przewiduje się wydawania postanowienia o przedstawieniu zarzutów, momentem początkowym, warunkującym uzyskanie prawa do obrony w toku czynności wyjaśniających, powinno być dokonanie takich ustaleń, które uzasadniają dostatecznie podejrzenie, że czyn będący wykroczeniem popełniła określona osoba.

Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku w sprawie K 19/11, określił z kolei, że ten moment, decydujący o nabyciu przez określoną osobę prawa do obrony w toku czynności wyjaśniających, zachodzi wówczas, gdy wobec określonej osoby z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy muszą zostać podjęte określone czynności wyjaśniające, zmierzające do postawienia jej w stan obwinienia (przesłuchanie w trybie art. 54 § 6 k.p.w. czy wezwanie do złożenia pisemnych wyjaśnień na podstawie art. 54 § 7 k.p.w.). Od tego momentu podejmowane wobec niej czynności noszą znamiona prowadzonego przeciwko tej osobie postępowania o charakterze karnym (*sensu largo*), do którego, jak już wskazano, odnoszą się gwarancje określone w art. 42 ust. 2 Konstytucji (pkt 6 uzasadnienia tego wyroku).

Należy zauważyć, że obydwa te określenia, zarówno oparte na konstrukcji przesłanki postawienia zarzutu w postępowaniu karnym, jak i sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku, przyjmują jako determinantę określony stan materiału dowodowego, pozwalający na prowadzenie przeciwko danej osobie postępowania zmierzającego do wystąpienia wobec niej ze skargą zasadniczą do sądu. Przy tym wydaje się, że sformułowanie oparte na konstrukcji art. 313 § 1 k.p.k. ma ten walor, że nie uzależnia uzyskania tego statusu od konieczności badania, czy zebrane dowody wskazujące na dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia przez daną osobę jednocześnie

implikują podjęcie określonych czynności wyjaśniających, zmierzających do postawienia jej w stan obwinienia. Innymi słowy, wystarczające dla zaistnienia podstaw do podjęcia akcji obrończej powinno być stwierdzenie, że na podstawie dokonanych ustaleń zachodzi dostateczne podejrzenie, że czyn będący wykroczeniem popełniła określona osoba. Oczywiście jest, że w razie dokonania takich ustaleń trzeba podjąć czynności zmierzające do postawienia danej osoby w stan obwinienia (por. art. 54 § 6 i 7 k.p.s.w.), co czyni zbędnym konieczność wyartykułowania takiego warunku prawnego.

Nie jest przy tym bez znaczenia fakt, że proponowane ujęcie odpowiada konstrukcyjnie zakresowi temporalnemu prawa do obrony w postępowaniu przygotowawczym w prawie karnym procesowym, które z natury rzeczy winno się odznaczać wyższym stopniem gwarancyjności niż procedura wykroczeniowa.

W tym kontekście krytycznie trzeba się odnieść do zaproponowanego w projekcie określenia „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której podjęto czynności wyjaśniające”. Osobą podejrzaną o popełnienie wykroczenia jest każdy, wobec kogo zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przez tę osobę wykroczenia, ale nie skierowano formalnie przeciwko niej ścigania, przy czym podejrzenie należy rozumieć jako przekonanie oparte na konkretnych dowodach, które wskazują na to, iż dana osoba mogła popełnić określone wykroczenie (por. A. M. Tęcza-Paciorek, *Pojęcie osoby podejrzanej i jej uprawnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 11, s. 60). Jeżeli zatem ustalenia sprawy wskazują na to, że dana osoba mogła popełnić określone wykroczenie, wówczas dalsze przedsięwzięte wobec niej czynności prowadzą wprost do postawienia jej w stan obwinienia (skierowania do sądu wniosku o ukaranie). Czynności wyjaśniające przeciwko danej osobie mogą być podejmowane zarówno przed (np. przeszukanie – art. 44 k.p.s.w.), jak i po tym, gdy stan ustaleń w sprawie wskaże ją jako prawdopodobnego sprawcę wykroczenia. Jednakże te czynności realizujące funkcję ścigania podjęte przed dowodowym uprawdopodobnieniem sprawstwa danej osoby nie będą odnosiły się z oczywistych względów do osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, bo takiego statusu z procesowego punktu widzenia mieć ona nie będzie (uzyska go w przyszłości bądź też nie). Ze względów merytorycznych i logiki formalnej właściwym określeniem powinno zatem być „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, wobec której z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy muszą zostać podjęte czynności wyjaśniające zmierzające do postawienia jej w stan obwinienia”. Jednakże z wyżej

wskazanych względów należy postulować ograniczenie się do wystarczającego w tym względzie i zgrabniejszego językowo określenia opartego na konstrukcji z art. 313 § 1 k.p.k.

Wydaje się również, że projektowany przepis art. 4 § 2 k.p.s.w. wyraża treść normatywną zapewniającą również osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy. Z przepisu tego nie wynika jednak, w jakim trybie należy owo prawo na tym etapie postępowania realizować. W świetle propozycji zaprezentowanych w senackim przedłożeniu powstawałby np. problem, czy wobec takiej osoby należałoby stosować odpowiednio art. 22 k.p.s.w. Pożądane byłoby zatem wprowadzenie do projektu osobnej regulacji (np. kolejny paragraf w art. 4 k.p.s.w.), zgodnie z którą przepisy dotyczące prawa do obrony obwinionego stosowałoby się odpowiednio do osoby, o której mowa w art. 4 § 2 k.p.s.w.

W związku z propozycją zmiany art. 38 § 1 k.p.s.w. w zakresie, w którym przewiduje ona zapewnienie możliwości dostępu do akt sprawy w toku czynności wyjaśniających, uzasadnione wydaje się też wprowadzenie w tym przepisie, w odniesieniu do odpłatności za wydawanie kopii i uwierzytelnianych odpisów z akt, odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów wydanych na podstawie art. 156 § 6 k.p.k.

Pewne wątpliwości może budzić stanowisko projektodawców, z którego wynika, że odwołanie w art. 38 § 1 k.p.s.w. do odpowiedniego stosowania art. 159 k.p.k. zapewni podejrzanemu o popełnienie wykroczenia możliwość wywiedzenia zażalenia na zarządzenie o odmowie udostępnienia akt sprawy (str. 7 uzasadnienia). Stosownie do art. 159 k.p.k. na odmowę udostępnienia akt zażalenie służy wyłącznie stronom postępowania przygotowawczego, mimo że zgodnie z art. 156 § 5 k.p.k. o ich udostępnienie mogą wnosić nie tylko strony, obrońcy, pełnomocnicy, przedstawiciele ustawowi, ale także i inne osoby. Osoba przesłuchana w charakterze podejrzanej o popełnienie wykroczenia w trybie art. 54 § 6 k.p.s.w. nie staje się zaś stroną postępowania, gdyż taki status uzyskuje dopiero po wniesieniu przeciwko niej wniosku o ukaranie (art. 20 § 1 k.p.s.w. oraz systematyka działu III k.p.s.w.). Z uwagi zatem na ograniczenie uprawnienia do złożenia zażalenia na odmowę udostępnienia akt sprawy w trakcie czynności wyjaśniających jedynie do stron tego postępowania znajdować będzie uzasadnienie wykładnia, że zażalenie to nie przysługuje osobie podejrzanej o popełnienie

wykroczenia, nawet mimo odwołania się do odpowiedniego stosowania art. 159 k.p.k.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że ocena skutków finansowych wejścia ustawy w życie zostanie przekazana niezwłocznie jak to tylko będzie możliwe. Jest to spowodowane koniecznością uzyskania informacji statystycznych od Ministra Spraw Wewnętrznych, gdyż to organy podległe temu organowi prowadzą w większości wypadków czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia.

2
poważnie
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Katarzyna Kłopotowska
dr hab. Monika Zbrojevska
PODSEKRETARZ STANU

