

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 9 stycznia 2015 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

## U S T A W A

z dnia

### **zmieniająca ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. § 1. Obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć.

§ 2. Prawo, o którym mowa w § 1, przysługuje również osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której muszą zostać podjęte czynności wyjaśniające. Osobę tę należy pouczyć o przysługującym jej prawie. Przepisy art. 21–24 stosuje się odpowiednio.”;

2) w art. 38:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, art. 100 § 1 i 6 zdanie pierwsze, art. 105, art. 107, art. 108, art. 116–134, art. 136–142, art. 156–158, art. 160–166, art. 476 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109–114 i art. 115 § 1, § 2 zdanie pierwsze oraz § 3 Kodeksu postępowania karnego.”;

b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Na odmowę udostępnienia akt osobie, o której mowa w art. 4 § 2, przysługuje zażalenie do sądu.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247) w art. 18 pkt 11 otrzymuje brzmienie:

„11) w art. 38 § 1 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 765, z 2014 r. poz. 486, 579, 786 i 969 oraz z 2015 r. poz. 21.

„§ 1. Do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, art. 100 § 1 i 8, art. 105, art. 107, art. 108, art. 116–134, art. 136–142, art. 156–157, art. 160–166 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109–115 Kodeksu postępowania karnego.”;

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2015 r.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa zmieniająca ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11), stwierdzającego niezgodność art. 4 oraz art. 38 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.; dalej jako: k.p.s.w. lub ustawa) z Konstytucją.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. poz. 786 (data publikacji: 16 czerwca 2014 r.). Pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 6A, poz. 60.

### 2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał 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 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 38 § 1 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, 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.

2.2. Art. 4 k.p.s.w. stanowi, że obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć. O statusie obwinionego przesądza moment skierowania do sądu wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie (art. 20 § 1 k.p.s.w.), natomiast w fazie poprzedzającej wniesienie wniosku o ukaranie przeprowadza się czynności wyjaśniające, w których może brać udział także osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia. W szczególności osoba ta może zostać poddana oględzinom zewnętrznym ciała, jak również innym badaniom niepołączonym z naruszeniem integralności ciała, można od niej pobrać odciski, fotografować ją oraz okazać w celach rozpoznawczych innym osobom,

a ponadto można od niej pobrać krew, włosy, wymaz ze śluzówki policzków bądź też inne wydzieliny organizmu (art. 54 § 5 k.p.s.w.). Osoba, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, powinna zostać także przesłuchana. Przesłuchanie zaczyna się od powiadomienia jej o treści zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania. Stosownie do treści art. 54 § 6 k.p.s.w., podejrzany o popełnienie wykroczenia może wówczas odmówić złożenia wyjaśnień oraz zgłosić wnioski dowodowe (w tym zakresie ustawa również statuuje obowiązek pouczenia). Od przesłuchania można jednak odstąpić, jeżeli byłoby ono połączone ze znacznymi trudnościami. W takim wypadku osoba, przeciwko której ma być skierowany wniosek o ukaranie, może nadesłać wyjaśnienia do właściwego organu w terminie 7 dni od odstąpienia od przesłuchania (art. 54 § 7 k.p.s.w.).

W myśl art. 38 § 1 k.p.s.w., do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, 100 § 1 i 6 zdanie pierwsze, art. 105, 107, 108, 116–134, 136–142, 156 § 1–4, art. 157, 158, 160–166, 476 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109–114 i 115 § 1, § 2 zdanie pierwsze oraz § 3 Kodeksu postępowania karnego. Jak wynika z powyższego, w postępowaniu w sprawach o wykroczenia zastosowanie znajdują m.in. regulacje zawarte w pierwszych czterech paragrafach art. 156 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.; dalej jako k.p.k.), które dotyczą dostępu do akt sprawy sądowej, sporządzania z nich odpisów (notatek), wydawania kserokopii dokumentów złożonych do tychże akt oraz wydawania z nich uwierzytelnionych odpisów. Art. 38 § 1 k.p.s.w. nie odsyła wszelako do art. 156 § 5 k.p.k., zgodnie z którym w sytuacji gdy potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania tudzież ochrony ważnego interesu państwa temu się nie sprzeciwia, stronom, obrońcom, pełnomocnikom oraz przedstawicielom ustawowym udostępnia się także akta postępowania przygotowawczego. Podmioty te mogą sporządzać odpisy lub kopie oraz otrzymywać odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie. Omawiane prawo przysługuje stronom nawet po zakończeniu postępowania przygotowawczego. Poza tym w wyjątkowych wypadkach i za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być udostępnione innym osobom. W przedmiocie udostępnienia akt, sporządzenia odpisów lub kopii lub wydania uwierzytelnionych odpisów lub kopii prowadzący postępowanie przygotowawcze wydaje zarządzenie.

Przedstawione postanowienia związane z dostępem do akt na przedsądowym etapie postępowania karnego nie mają żadnego odpowiednika w k.p.s.w.

2.3. Prawo do obrony, poręczone na mocy art. 42 ust. 2 Konstytucji, identyfikowane jest w orzecznictwie Trybunału zarówno jako jedna z podstawowych zasad procesu karnego, jak i elementarny standard demokratycznego państwa prawnego (art. 2 ustawy zasadniczej). Prawo to ma wymiar tak materialny (obejmuje zatem wszystkie gwarancje procesowe, które umożliwiają podejrzanemu lub oskarżonemu prezentowanie własnego stanowiska, czyli np. prawo wglądu do akt, prawo składania wniosków dowodowych, prawo odmowy składania wyjaśnień), jak i formalny, sprowadzający się do prawa korzystania z pomocy obrońcy, tzn. profesjonalnego pełnomocnika zapewniającego ochronę interesów oskarżonego. Nie budzi też wątpliwości to, że gwarancje płynące z art. 42 ust. 2 Konstytucji odnoszą się nie tylko do postępowania karnego normowanego przepisami k.p.k., ale także do wszelkich postępowań o charakterze represyjnym, a więc penalnych (niezależnie od ich stadium), w tym postępowania w sprawach o wykroczenie, oraz innych (quasi-penalnych), przykładowo: dyscyplinarnych czy przygotowujących do właściwego postępowania.

Prawo do obrony nie jest jednak prawem absolutnym, w związku z czym może podlegać ograniczeniom, pod warunkiem zachowania wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przede wszystkim zaś każde ograniczenie winno odpowiadać przesłankom konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

2.4. Ustosunkowując się do zastrzeżeń sformułowanych względem art. 4 k.p.s.w., TK podkreślił, że prawo do obrony, dotyczy również tej fazy postępowania, która poprzedza postawienie zarzutów danej osobie. O powstaniu tego uprawnienia podmiotowego po stronie jednostki przesądza zatem wskazany w art. 54 § 6 k.p.w. stan obciążających ją dowodów, który determinuje rodzaj czynności, jakie wobec określonej osoby muszą być podjęte przez organ prowadzący postępowanie. Innymi słowy, prawo do obrony nie jest uzależnione ani od formalnego, ani nawet od faktycznego przedstawienia zarzutów popełnienia wykroczenia, ale przysługuje z chwilą, gdy w stosunku do konkretnej osoby, z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy, muszą zostać podjęte pewne czynności wyjaśniające, zmierzające do postawienia jej w stan obwinienia (chodzi tutaj zwłaszcza o 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 bowiem momentu podejmowane w stosunku do niej czynności noszą znamiona prowadzonego przeciwko niej postępowania o charakterze karnym (*sensu largo*).

Trybunał zauważył dalej, że możliwość korzystania z pomocy obrońcy na etapie czynności wyjaśniających ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do obrony w toku

całego postępowania w sprawach o wykroczenie, mającego na celu ukaranie sprawcy czynu zabronionego. Profesjonalnie prowadzona obrona w tej fazie postępowania, nawet jeżeli nie doprowadzi do zaniechania wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, pozwala na zgromadzenie większej liczby dowodów obrony – w tym takich, których przeprowadzenie przed sądem może być już niemożliwe ze względu na upływ czasu, bądź też takich, które mogą utracić swą wartość dowodową (ogłędziny ciała lub miejsca). To z kolei sprzyja pełniejszej realizacji zasady prawdy materialnej, obowiązującej także w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, tj. zasady, zgodnie z którą podstawą wszelkich rozstrzygnięć powinny być prawdziwe ustalenia faktyczne (art. 2 § 2 k.p.k. w związku z art. 8 k.p.s.w.).

W ocenie TK, naruszenie gwarancji formalnego prawa do obrony staje się szczególnie widoczne wtedy, gdy osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, z uwagi czy to na stan zdrowia (osoba niema, niesłysząca, niepoczytalna), czy też inne istotne okoliczności osobiste albo prawne (np. wiek, status ubezwłasnowolnionego) nie jest w stanie w sposób skuteczny samodzielnie bronić swoich interesów. Zdaniem Trybunału, pomoc obrońcy może okazać się jednak niezbędna również dla tych podejrzanych, którzy ze względu na brak wystarczającej wiedzy prawniczej i doświadczenia procesowego, nie mogą skutecznie realizować swojego prawa do obrony, podczas gdy profesjonalne organy państwa prowadzące przeciwko nim postępowanie wyposażone są w szereg uprawnień, często stanowiących istotną ingerencję w sferę wolności (nade wszystko osobistej – art. 54 § 5 k.p.s.w.) i praw jednostki. Możliwość ujawnienia na etapie sądowym wyjaśnień złożonych (bez porozumienia z obrońcą) w toku czynności wyjaśniających i wykorzystania ich jako materiał dowodowy, na którym oparty może zostać wyrok, stanowi dodatkowy argument za przyznaniem prawa do korzystania z pomocy obrońcy osobom, co do których istnieją wystarczające podstawy do skierowania przeciwko nim wniosku o ukaranie.

Wreszcie, nie może zostać pominięte także to, że w art. 30 ustawa przyznaje prawo do korzystania z fachowej pomocy prawnej pokrzywdzonemu oraz oskarżycielowi posiłkowemu. Powołany przepis nie odnosi się przy tym wyłącznie do fazy sądowej postępowania w sprawach o wykroczenie, a zatem wymienione podmioty mogą ustanowić pełnomocnika również w toku czynności wyjaśniających. W tym więc kontekście zagwarantowanie prawa do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających osobie podejrzanej, co do której istnieją uzasadnione podstawy do skierowania przeciwko niej wniosku o ukaranie, sprzyjałoby bez wątpienia większej kontrydiktoryjności postępowania.

Zdaniem Trybunału, w świetle wymogów płynących z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie da się usprawiedliwić ograniczenia prawa do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających. Ograniczenie to nie spełnia warunku konieczności, albowiem nie można wskazać interesu publicznego, dla którego celowe, a zarazem nieodzowne, byłoby całkowite pozbawienie tego prawa osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia. Wartością taką nie może być zwłaszcza szybkość postępowania, gdyż uproszczenie i przyspieszenie rozpoznania sprawy „może (...) dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenie formularzy czy skrócenie terminów składania odwołań), natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną (...) praw i interesów”. Z tych samych powodów przedmiotowe ograniczenie nie może zostać uznane za czyniące zadość zasadzie proporcjonalności *sensu stricto*.

2.5. Analizując z kolei problem dostępu do akt na etapie czynności wyjaśniających, TK zaznaczył, że istotą prawa do obrony jest podejmowanie działań zmierzających do odparcia stawianych oskarżonemu (podejrzanemu) zarzutów za pomocą przyznanych mu uprawnień procesowych. Skuteczna obrona jest niemożliwa, albo co najmniej niezwykle utrudniona, jeżeli podejrzany pozbawiony zostanie możliwości dostępu do zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Dostęp podejrzanego do akt sprawy staje się wobec tego gwarancją rzetelności postępowania.

W opinii Trybunału, wartości leżące u podstaw prawa do obrony, w tym prawa do obrony przed fałszywym czy niesłusznym oskarżeniem, przemawiają za tym, by podejrzany, także w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, miał zapewnioną możliwość ubiegania się o prawo wglądu do materiałów zebranych w toku czynności wyjaśniających i stanowiących podstawę kierowanych wobec niego zarzutów. Brak jakiegokolwiek wiedzy o informacjach, które posiada organ procesowy, jest równoznaczny z brakiem możliwości skutecznej reakcji na wynikające z nich konsekwencje dotyczące podejrzanego. Niemniej w obowiązującym w k.p.s.w. modelu postępowania wykroczeniowego ustawodawca nie przewidział prawa do zaznajomienia się osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia z dowodami zgromadzonymi w ramach czynności wyjaśniających ani przed ich zakończeniem, ani przed wniesieniem wniosku o ukaranie (z wyjątkiem wynikającym z powiadomienia o treści zarzutu). Takie ograniczenie prawa do obrony w aspekcie dostępu do akt jest w istocie nadmierne i nieproporcjonalne.



### 3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. Zważywszy stanowisko TK w sprawie K 19/11, proponuje się, aby art. 4 k.p.s.w. otrzymał nowe brzmienie, przy czym w § 1 znowelizowanego przepisu odzwierciedlenie znajdzie dotychczasowa treść art. 4 (prawo do obrony dla obwinionego), zaś § 2 będzie regulował kwestię uprawnień przysługujących osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia, co do której – z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy – muszą zostać podjęte czynności wyjaśniające. Projektowany § 2 ma też jednoznacznie wskazywać, że osoba, której przysługuje podmiotowe prawo do obrony, musi zostać o tym fakcie pouczona (art. 1 pkt 1, art. 4 § 2 zdanie drugie), ponieważ pouczenie takie warunkuje efektywność gwarancji płynącej z art. 42 ust. 2 Konstytucji. W dodawanym przepisie przesądzone zostanie ponadto, że w wypadku, gdy na etapie przedsądowym w rachubę wchodzi prawo do obrony (tzn. podejmowane są czynności wyjaśniające względem określonej osoby), odpowiednie zastosowanie znajdują zarówno regulacje dotyczące obrony obowiązkowej (art. 21 k.p.s.w.) czy wyznaczenia obrońcy z urzędu (art. 22 oraz art. 23 k.p.s.w.), jak i determinujące wszelkie kwestie związane ze stosunkiem obrończym, w tym zwłaszcza legitymację do wykonywania obowiązków obrońcy w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 24 k.p.s.w.) – art. 1 pkt 1, art. 4 § 2 zdanie trzecie.

Należy w tym miejscu wspomnieć, że art. 46 § 4 k.p.s.w. przewiduje już prawo do kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym w razie zatrzymania, a nade wszystko gwarantuje zatrzymanemu możliwość bezpośredniej rozmowy z profesjonalnym pełnomocnikiem. Wobec tego modyfikacja rozwiązań zawartych w ustawie może się sprowadzać wyłącznie do przyznania formalnego prawa do obrony osobie, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w. Aczkolwiek wskazane jest, aby odpowiednie uprawnienia w tym zakresie służyły również osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia w razie poddania jej czynnościom określonym w art. 74 § 3 i art. 308 § 1 k.p.k. (art. 54 § 5 k.p.s.w.).

3.2. Jeżeli chodzi natomiast o drugie z pominięć legislacyjnych, o których wypowiedział się Trybunał, to wypada nadmienić, że w części motywacyjnej swego rozstrzygnięcia sąd konstytucyjny zaakcentował, iż kwestionowana wada obowiązującej regulacji nie polega na tym, że w art. 38 § 1 k.p.s.w. nie uwzględniono odesłania do art. 156 § 5 k.p.k. (w brzmieniu, jakie przepis ten ma w danym momencie), lecz na tym, że w przypadku osób, w stosunku do których zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia, ustawodawca w ogóle nie unormował problematyki prawa do obrony w aspekcie dostępu do akt. Jednocześnie TK

podzielił pogląd, że sytuacja prawna takich osób jest odmienna od sytuacji osób, którym może zostać postawiony zarzut popełnienia przestępstwa, wobec czego także rozwiązania zwarte w k.p.s.w. i k.p.k. dotyczące tych dwóch kategorii podmiotów wcale nie muszą być identyczne. Istotne jest jedynie to, ażeby w obu wypadkach zachowany był standard konstytucyjny wynikający z art. 42 ust. 2.

Niezależnie od tego przewiduje się jednak odesłanie w treści art. 38 § 1 k.p.s.w. do art. 156 § 5 k.p.k. Odesłanie to będzie miało oczywiście charakter dynamiczny, a więc za każdym razem rekonstrukcja odpowiedniej normy prawnej na gruncie art. 38 § 1 k.p.s.w. wymagać będzie sięgnięcia do treści przepisu odniesienia (tj. właśnie art. 156 § 5 k.p.k.) w jego aktualnym brzmieniu. Proponowany zabieg legislacyjny będzie miał jeden niewątpliwy walor. Mianowicie: art. 156 § 5 k.p.k. był już dwukrotnie przedmiotem kontroli konstytucyjnej, w wyniku której jasno określone zostały materialne wymagania, którym winien czynić zadość przepis poręczający dostęp do materiałów postępowania zebranych w fazie przedsądowej (zob. wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07, a w szczególności wyrok z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt SK 13/13). I jakkolwiek oba wzmiankowane rozstrzygnięcia TK dotyczyły prawa do obrony w postępowaniu karnym *sensu stricto*, czyli w postępowaniu mającym na celu pociągnięcie do odpowiedzialności sprawcy przestępstwa, a nie wykroczenia, to bezspornie muszą one być brane pod uwagę także przy wykonywaniu wyroku, który zapadł w sprawie K 19/11. Warto też podnieść, że art. 156 § 5 k.p.k. nie tylko zapewnia możliwość wglądu do akt postępowania przygotowawczego, lecz precyzuje też, w jakich przypadkach można takiego prawa odmówić (klauzule generalne odwołujące się do potrzeby „zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa”), oraz jaką formę powinna przybrać decyzja organu, w którego dyspozycji owe akta się znajdują.

Oznacza to, że po wejściu projektowanej ustawy w życie podejrzany o popełnienie wykroczenia, zainteresowany wglądem do akt dokumentujących czynności wyjaśniające, będzie mógł ubiegać się o ich udostępnienie na warunkach uregulowanych w art. 156 § 5 k.p.k., natomiast organ właściwy w tym zakresie władny będzie odmówić zarządzeniem tylko wtedy, gdy zachodzą będą okoliczności wymienione w tym przepisie.

Dodatkowo w zmienianym art. 38 § 1 k.p.s.w. (art. 1 pkt 2 lit. a projektu) rozszerzono zakres odesłania na art. 156 § 6 k.p.k. Jakkolwiek bowiem ta jednostka redakcyjna nie była dotychczas wprost wskazywana w przepisie odsyłającym, to wobec odpowiedniego stosowania art. 156 § 2 i 3 k.p.k., w których mowa jest o odpłatnym wydawaniu kserokopii dokumentów

oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, nie może budzić wątpliwości konieczność sięgnięcia do regulacji określających wysokość pobieranych opłat. Stąd też proponowany zabieg legislacyjny ma charakter wyłącznie czyszczący.

Ponadto w art. 1 pkt 2 lit. b projektowanej ustawy zaproponowano wyraźne przyznanie uprawnionemu prawa do wywiedzenia zażalenia na zarządzenie o odmowie udostępnienia akt sprawy (art. 38 § 1a). Środek zaskarżenia będzie w opisywanym wypadku przysługiwał do sądu i to niezależnie od tego, jaki organ (Policja, inspektor pracy, organ, o którym mowa w art. 17 § 3 i 4 k.p.s.w. lub prokurator) odmówił zainteresowanemu dostępu do akt. Poddanie tej kwestii kognicji sądu będzie miało niewątpliwie walor gwarancyjny, szczególnie że – jak to zostało nadmienione powyżej – odmowa dostępu do akt może być uzasadniona ziszczeniem się przesłanek, które mają charakter klauzul generalnych.

3.3. Aby zasadniczy cel proponowanej nowelizacji, którym jest realizacja konkluzji zawartych w orzeczeniu Trybunału, nie został przekreślony w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), niezbędna jest również zmiana art. 18 pkt 11 tej ustawy. Powołany art. 18 pkt 11 nadaje bowiem nowe brzmienie art. 38 § 1 k.p.s.w., ale – z racji uchwalenia noweli k.p.k. jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie K 19/11 – nie uwzględnia odesłania do art. 156 § 5. W konsekwencji w art. 2 projektu dokonano stosownej korekty, z tym że zakresem odesłania objęto już cały art. 156 k.p.k., a więc także jego § 6.

#### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Projekt wychodzi naprzeciw wnioskowi sformułowanemu przez TK w wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r., a tym samym jego podstawowym skutkiem będzie przywrócenie stanu konstytucyjności w sferze regulowanej przepisami procedury wykroczeniowej.

Ze względu na rozszerzenie kręgu osób, które mogą korzystać z profesjonalnej pomocy prawnej, projektowana ustawa może również mieć wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. M.in. w niektórych wypadkach współpraca osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia z adwokatem lub radcą prawnym może przyczynić się do odstąpienia przez organ prowadzący czynności wyjaśniające od sporządzenia i skierowania wniosku o ukaranie jako niemającego dostatecznych podstaw. W tego typu sytuacjach sądy nie będą zatem musiały zajmować się sprawami, w których i tak zapewne doszłoby do uniewinnienia obwinionego lub umorzenia postępowania. Można też przyjąć, iż wprowadzenie czynnika profesjonalnego

na etapie czynności wyjaśniających służyć będzie wymiarowi sprawiedliwości także w tych przypadkach, w których organ wystąpi jednak z wnioskiem o ukaranie.

Ustawa może przyczynić się do wzrostu zainteresowania usługami świadczonymi przez adwokatów i radców prawnych.

Skutki finansowe wejścia w życie proponowanych zmian (zwłaszcza tych ujętych w art. 1 pkt 1 i 2 lit. b) są trudne do oszacowania, niemniej należy zastrzec, że ustawa może spowodować wzrost wydatków budżetu państwa w części 15. Sądy powszechne. Skala tego wzrostu zależeć będzie, przykładowo, od takich czynników jak liczba decyzji ustanawiających obrońców w przypadku osób, o których mowa w projektowanym art. 4 § 2 k.p.s.w. oraz rozstrzygnięć nakładających na Skarb Państwa obowiązek pokrycia kosztów obrony (zob. art. 118 § 2 k.p.s.w. oraz art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 119 k.p.s.w.), liczba odmów udostępnienia akt i złożonych z tego powodu zażaleń.

Wypada w tym miejscu dodać, że według danych udostępnionych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dotyczących postępowań prowadzonych w sprawach o wykroczenie, w 2013 r. Policja skierowała do sądu 369.949 wniosków o ukaranie (na 6.870.558 wykrytych wykroczeń), a w okresie 1.01.2015 – 31.10.2015 odpowiednio 382.654 (na ogólną liczbę 6.807.558 wykrytych wykroczeń). W przypadku straży gminnych i miejskich rok 2013 zamknął się liczbą 153.883 wniosków (przy 3.051.161 wykroczeniach odnotowanych przez te służby).

Można też wspomnieć, że obecnie obowiązującą stawką minimalną za obronę przed sądem rejonowym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia jest stawka w kwocie 180 zł (§ 14 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Dz. U. z 2013 r. poz. 461), przy czym koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% tej stawki oraz niezbędne, udokumentowane wydatki adwokata (§ 19). Co oczywiste, obowiązujące regulacje nie przewidują stawki minimalnej za udział obrońcy w postępowaniu w sprawach o wykroczenie jeszcze przed wniesieniem wniosku o ukaranie. W związku z tym jej określenie będzie kolejną determinantą mającą wpływ na obciążenie Skarbu Państwa z tego tytułu.

Projektowane przepisy nie będą miały natomiast żadnego wpływu na budżety pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

## **5. Konsultacje**

Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Finansów, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu, Krajowej Radzie Prokuratury, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia” i Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS, a ponadto Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Asystentów Sędziów oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Krajowa Rada Sądownictwa, Prokurator Generalny, Krajowa Rada Prokuratury oraz Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa poinformowali, że nie zgłaszają uwag do przekazanego im przedłożenia.

Minister Sprawiedliwości poniósł, że sformułowanie „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której podjęto czynności wyjaśniające” nie jest precyzyjne, gdyż nie uwzględnia przesłanki materialnej związanej z ustaleniem, że zgromadzony w danej sprawie materiał dowodowy jest tego rodzaju, iż uzasadnia dostateczne podejrzenie, że czyn będący wykroczeniem popełniła określona osoba. Dlatego też Minister zaproponował nadanie innego brzmienia projektowanemu art. 4 § 2 zdanie pierwsze k.p.s.w., przy czym jako wzór w tym zakresie wskazał art. 313 § 1 k.p.k. W opinii Ministra Sprawiedliwości znalazła się również sugestia uzupełnienia treści art. 38 § 1 k.p.s.w. o odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów wydanych na podstawie art. 156 § 6 k.p.k. (kwestia wysokości opłat za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy). Poza tym Minister wyraził wątpliwość co do tego, czy odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 159 k.p.k. jest wystarczające dla uznania, że osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, wobec której jeszcze nie skierowano wniosku o ukaranie i która tym samym nie korzysta jeszcze ze statusu strony, może zaskarżyć w drodze zażalenia odmowę udostępnienia akt sprawy.

Z kolei Sąd Najwyższy podkreślił, że w jego orzecznictwie pojęcie „odpowiedzialności karnej” utożsamiane jest wyłącznie z odpowiedzialnością za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Niezależnie od tego Sąd Najwyższy stwierdził, że projektowane rozwiązania nie

obejmują koniecznego elementu, jakim jest regulacja odnośnie do formy ustanowienia obrońcy w postępowaniu wyjaśniającym w sprawach o wykroczenia.

Minister Spraw Wewnętrznych opowiedział się w opinii pisemnej za zastosowaniem w treści zmienianego przepisu formuły, którą posługuje się art. 54 § 6 k.p.s.w. i do której Trybunał nawiązał w sentencji swego orzeczenia, tj. „osoba, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie” (zamiast „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia” – art. 4 § 2). Wskazał również, że prawo wglądu do akt czynności wyjaśniających powinno zostać wyartykułowane w innej jednostce redakcyjnej niż art. 38 § 1 k.p.s.w., albowiem ten ostatni przepis dotyczy – zdaniem Ministra – czynności procesowych prowadzonych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia na etapie postępowania przed sądem. Minister Spraw Wewnętrznych zwrócił też uwagę na lukę w projektowanej regulacji w zakresie odpłatności za uwierzytelnione odpisy i kopie wydawane z akt sprawy oraz na konieczność uzupełnienia rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Pozostałe podmioty nie wypowiedziały się na temat proponowanej nowelizacji.

W trakcie I czytania projektu przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości podtrzymał uwagi przedstawione na piśmie. Zastrzeżenia Ministra Spraw Wewnętrznych zostały z kolei podtrzymane w opinii ustnej wygłoszonej przez przedstawiciela Komendy Głównej Policji.

Obradujące wspólnie Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza zdecydowały się na wprowadzenie czterech poprawek. Dokonana modyfikacja projektu czyni zadość sugestiom płynącym z opinii Ministra Sprawiedliwości, a także uwadze Sądu Najwyższego odnoszącej się do sposobu nawiązania stosunku obrończego.

## **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.