



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 63/22
BAS-WAK-1742/22

Warszawa, 14 kwietnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

1024

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A B z 15 czerwca 2021 r. (sygn. akt SK 63/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 17 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375) w części obejmującej zwrot „postępowania karnego nie wszczyna się, jeżeli brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego”,
 - 2) art. 305 § 1 w zw. z art. 17 § 1 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim uprawnia organ procesowy do wydania przed przeprowadzeniem postępowania dowodowego postanowienia w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania karnego z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego,
 - 3) art. 307 § 1 ustawy powołanej w pkt 1,
- są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

Jednocześnie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. A B (dalej: skarżący) przedmiotem kontroli uczynił art. 17 § 1 pkt 1, art. 305 § 1 oraz art. 307 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375; dalej: k.p.k.). Wskazane regulacje odnoszą się do możliwości (a wręcz obowiązku) odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego w razie uznania, że brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego, przy czym w razie potrzeby, przed wydaniem takiej decyzji, organ ścigania może przeprowadzić postępowanie sprawdzające zmierzające do uzupełnienia lub sprawdzenia danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie.

Zgodnie z *petitum* skargi jako przedmiot kontroli został wskazany także art. 426 § 1 k.p.k., który wyłącza wnoszenie środków odwoławczych od orzeczeń sądu odwoławczego oraz od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy. Postanowieniem z 24 maja 2022 r. (sygn. akt Ts 175/21) Trybunał odmówił nadania skardze A B dalszego biegu w zakresie zarzutów dotyczących art. 426 § 1 k.p.k.

2. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.:
„Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia”;
- art. 305 § 1 k.p.k.:
„Niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o przestępstwie organ powołany do prowadzenia postępowania przygotowawczego obowiązany jest wydać postanowienie o wszczęciu bądź o odmowie wszczęcia śledztwa”;
- art. 307 § 1 k.p.k.:
„Jeżeli zachodzi potrzeba, można zażądać uzupełnienia w wyznaczonym terminie danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie lub dokonać sprawdzenia faktów w tym zakresie. W tym wypadku postanowienie o wszczęciu śledztwa albo o odmowie wszczęcia należy wydać najpóźniej w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia”.

W przypadku art. 17 § 1 pkt. 1 k.p.k. zaskarżenie ma charakter zakresowy i obejmuje normę, z której wynika przesłanka odmowy wszczęcia postępowania w postaci braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu. Z kolei w odniesieniu do art. 305 § 1 k.p.k. skarżący wnosi o poddanie kontroli normy, z której wynika uprawnienie organu procesowego do wydania przed przeprowadzeniem postępowania dowodowego postanowienia w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania karnego z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego.

II. Stan faktyczny

A B , będąc osadzonym w Zakładzie Karnym czerwca 2020 r. złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia na jego szkodę przestępstwa określonego w art. 190 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz.1138), polegającego na wypowiedaniu wobec niego gróźb karalnych pozbawienia życia, które wzbudziły u niego uzasadnioną obawę, że zostaną spełnione.

W następstwie złożonego zawiadomienia Policja przeprowadziła postępowanie sprawdzające (sygn. akt RPS 233/20), zakończone wydaniem 3 lipca 2020 r. postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego. Postanowienie to zostało zatwierdzone przez właściwego prokuratora (sygn. akt PR1 Ds.672.2020).

Postanowienie prokuratora zostało zaskarżone przez A B . Postanowieniem z grudnia 2020 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy w K nie uwzględnił zażaleń skarżącego i utrzymał w mocy postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia. Postanowienie Sądu Rejonowego w K stanowi ostateczne rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie, tj. w przedmiocie odmowy wszczęcia dochodzenia z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego.

III. Zarzuty skarżącego

1. Po uprawomocnieniu się postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia A B wystąpił ze skargą konstytucyjną, zarzucając, że art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.,

art. 305 § 1 w zw. z art. 17 § 1 k.p.k. i art. 307 § 1 k.p.k. w zakresie określonym w *petitum* są niezgodne: z art. 38 w zw. z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 47 w zw. Z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W odniesieniu do wszystkich kwestionowanych przepisów skarżący podnosi zarzuty oparte na tożsamych lub bardzo zbliżonych argumentach. Ich odtworzenie jest utrudnione ze względu na dość chaotyczne uzasadnienie skargi oraz uzupełnienie jej treści na skutek zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2021 r. wzywającego skarżącego do uzupełnienia braków formalnych. Na podstawie całości przedłożonej dokumentacji można syntetycznie wskazać istotę sformułowanych przez skarżącego zarzutów.

Skarżący przyjmuje, że jego prawami naruszonymi poprzez wydanie orzeczenia opartego na zaskarżonych przepisach są prawo do ochrony życia i zdrowia oraz czci, ponieważ życie i cześć były przedmiotem popełnionego na jego szkodę przestępstwa groźby karalnej. Dlatego też skarżący kwestionuje zgodność art. 17 §1 pkt 1, art. 305 § 1 i art. 307 § 1 k.p.k. z przepisami Konstytucji zapewniającymi ochronę tych praw, a więc z art. 38 (przewidującym ochronę życia i zdrowia ludzkiego) i art. 47 Konstytucji (przewidującym prawo do ochrony czci). Kolejny zarzut odnosi się do niezgodności wskazanych przepisów ustawy karnoprocesowej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, bowiem skarżący przyjmuje, że prawo do sądu ma charakter służebny względem podstawowych praw i wolności jednostki. Zaskarżone regulacje uniemożliwiają natomiast skarżącemu sądową ochronę jego praw. Jednocześnie główne wzorce kontroli (art. 38, art. 45, art. 47 Konstytucji) zostały ujęte związkowo z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (jednakowo w ramach każdego z trzech wysuniętych zarzutów). Skarżący argumentuje bowiem, że naczelną zasadą konstytucyjną jest zasada dobra wspólnego, mająca swe zakorzenienie w art. 30 Konstytucji. Warunki sprzyjające rozwojowi jednostki, stanowiące istotę zasady dobra wspólnego, realizowane są przez zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), która z kolei jest podstawą kształtowania ochrony konkretnych praw jednostki. Prawa te powinny przy tym podlegać pełnej ochronie, poza wypadkami dopuszczalnego ich ograniczenia w warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (pismo przygotowawcze skarżącego z 6 grudnia 2021 r., s. 2).

Zdaniem skarżącego, istotą wniesionej przez niego skargi jest zarzut „stworzenia przez ustawodawcę nieodpowiedniej procedury realizującej ochronę praw” (życia i zdrowia, czci oraz prawa do sądu). Dlatego też istotne znaczenie ma „ogólna część wzorca kontroli składająca się z art. 2, art. 30 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji” (pismo przygotowawcze, s. 2). Normy wskazane w tych przepisach tworzą bowiem „funkcjonalny związek wyznaczający zrębowo formalne warunki, jakie powinny spełniać instytucje chroniące konstytucyjne prawa jednostki” (pismo przygotowawcze, s. 5). Według powyższego schematu skarżący skonstruował skargę, rozwijając argumentację co do poszczególnych zarzutów.

3. W przedmiocie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. skarżący podnosi, że przepis ten daje podstawę do odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu, nie obligując jednocześnie organu ścigania do przeprowadzenia jakichkolwiek czynności dowodowych przed podjęciem takiej decyzji. Powoduje to, zdaniem skarżącego, że decyzja o odmowie wszczęcia jest podejmowana na podstawie materiału dowodowego zebranego przed wszczęciem postępowania przygotowawczego, a dokonana ocena opiera się na informacjach przekazanych przez pokrzywdzonego, który na tym etapie nie dysponuje środkami pozwalającymi na dostarczenie materiału dowodowego. Zaskarżony przepis odwołuje się więc do wewnętrznego przekonania organu procesowego, czy materiał dowodowy na etapie podejmowania decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego pozwala uzasadnić podejrzenie popełnienia czynu zabronionego (skarga, s. 6-7). W konsekwencji, według skarżącego, prowadzić to może do arbitralnych ocen tego samego lub zbliżonego materiału dowodowego przez różne organy procesowe. Dlatego też skarżący zarzuca, że taka regulacja „podważa zaufanie do organów państwa, co stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) oraz wynikającą z niej zasadą pogłębiania zaufania obywateli do państwa” (skarga, s. 7). O naruszeniu art. 2 Konstytucji świadczy także stwierdzenie, że art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. uprawnia organ procesowy do zwolnienia się z zadania, do którego został powołany, czyli ochrony jednostki w toku postępowania (pismo przygotowawcze, s. 3). Ponadto skarżący stwierdza, że jednym z celów postępowania karnego jest uwzględnienie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego, w tym życia i zdrowia chronionego na podstawie art. 38 Konstytucji oraz czci chronionej na podstawie art. 47 Konstytucji. Zauważa, że ochrona tych dóbr

odbywa się m.in. poprzez przyznanie jednostce prawa do sądu. Ocenia, że norma zawarta w art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., uniemożliwia jednostce ochronę jej podstawowych interesów w drodze prawnokarnej, powodując jednocześnie, że jej prawo do sądu pozostaje niezrealizowane. Naruszenie prawa do sądu polega w tym przypadku na możliwości wyłączenia drogi sądowej na skutek decyzji prokuratora, podjętej na podstawie przekonania o braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa, bez konieczności przeprowadzenia żadnego postępowania zmierzającego do zebrania jakichkolwiek danych (pismo przygotowawcze, s. 7). Skarżący podnosi, że wyłączenie ochrony praw jednostki w tym przypadku wynika z ekonomiki procesowej, jednak cel ten nie mieści się w katalogu przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w związku z czym dochodzi do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do ochrony życia (pismo przygotowawcze, s. 4).

4. W odniesieniu do drugiego zaskarżonego przepisu, a mianowicie art. 305 § 1 k.p.k. skarżący zauważa, że przepis ten nie może być odczytywany w oderwaniu od treści art. 17 § 1 k.p.k., dlatego też art. 305 § 1 k.p.k. i art. 17 § 1 k.p.k. zostały ujęte przez skarżącego związkowo. Wobec art. 305 § 1 k.p.k. skarżący podnosi tożsame zarzuty, które sformułował wobec art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. Podkreśla, że decyzja o odmowie wszczęcia postępowania podejmowana jest w oparciu o przekonanie organu procesowego, kształtowane na podstawie dowodów dostarczonych przez składającego zawiadomienie. Wskazuje jednocześnie, że przeprowadzenie postępowania sprawdzającego na podstawie art. 307 § 1 k.p.k. nie jest obowiązkiem organu procesowego. Tym samym skarżący zarzuca, że przekonanie organu procesowego co do istnienia podejrzenia popełnienia czynu zabronionego nie musi odpowiadać prawdzie, ponieważ do jej ustalenia niejednokrotnie wymagane jest wyczerpanie środków dowodowych, które dostępne są dopiero na etapie postępowania przygotowawczego (skarga, s. 8).

5. W stosunku do art. 307 § 1 k.p.k. skarżący wysuwa tezę, że czynności sprawdzające i postępowanie przygotowawcze mają ten sam przedmiot, bowiem sprawdzenie faktów w toku postępowania sprawdzającego jest równoznaczne z weryfikacją zarzutu stawianego w zawiadomieniu. Podkreśla, że od wyniku czynności sprawdzających, będących swoistym „przedsądem” dokonanym przez

organy ścigania, zależy wszczęcie postępowania przygotowawczego, które z kolei jest – co do zasady – konieczne dla zainicjowania postępowania sądowego. Skarżący konkluduje, że postępowanie sprawdzające jest swoistym rodzajem postępowania przygotowawczego (skarga, s. 10), które jednak nie spełnia standardów zabezpieczających przyznane jednostce prawo do sądu. Świadczy o tym, zdaniem skarżącego, fakt, że ustawa nie wskazuje, jakie czynności mogą być podejmowane w postępowaniu sprawdzającym, co więcej – ogranicza zakres dopuszczalnych działań organów procesowych. Ponadto, pokrzywdzony nie ma możliwości aktywnego udziału w przeprowadzanych przez organ czynnościach sprawdzających. Prowadzi to także do tego, że na etapie kontroli decyzji o odmowie wszczęcia postępowania sąd może wypowiadać się tylko co do przeprowadzonych czynności sprawdzających, nie mając przy tym informacji o innych możliwych czynnościach, które mogły być przeprowadzone.

IV. Analiza formalna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania należy poprzedzić rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał.

Przesłanki merytorycznego rozpoznania skargi wskazane są w art. 79 Konstytucji oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK). Z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, że warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie zaskarżonego aktu normatywnego doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu wolności lub praw określonych w Konstytucji. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi uzależnione jest zatem od spełnienia kilku przesłanek.

Po pierwsze, przedmiotem skargi może być jedynie ustawa lub inny akt normatywny, przy czym musi on stanowić podstawę orzeczenia przez sąd o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Ocenie Trybunału nie podlega zatem treść aktu stosowania prawa

w postaci orzeczenia czy decyzji, lecz akt stanowienia prawa, będący podstawą ich wydania (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06). Orzeczenie musi być przy tym ostateczne.

W analizowanej sprawie skarżący kwestionuje normy wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów ustawy – Kodeks postępowania karnego. Skarżący nie kwestionuje stosowania prawa przez organ procesowy, lecz treść norm prawnych będących podstawą wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Orzeczenie to stało się prawomocne w wyniku wydania przez Sąd Rejonowy w K postanowienia o nieuwzględnieniu zażalenia złożonego przez skarżącego i utrzymania w mocy prokuratorskiego postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia. Decyzja sądu stanowi ostateczne rozstrzygnięcie w tej sprawie. Od postanowienia sądu, orzekającego w tym przypadku jako sąd odwoławczy, nie przysługuje bowiem zwyczajny środek zaskarżenia. W niniejszej sprawie nie został także wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia. W tym więc zakresie jedna z przesłanek warunkujących rozpoznanie skargi konstytucyjnej została spełniona.

W odniesieniu do warunku, zgodnie z którym w skardze można kwestionować akt prawny, na podstawie którego organ rozstrzygnął o wolnościach lub prawach skarżącego określonych w Konstytucji stwierdzić należy, że zaskarżone przepisy zostały zastosowane w niniejszej sprawie. Prokurator wydał bowiem postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, jako przesłankę podając okoliczność wskazaną w art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., przy czym norma kompetencyjna do wydania przedmiotowego postanowienia zawarta została w art. 305 § 1 k.p.k. Pewne wątpliwości mogą się natomiast pojawić co do dopuszczalności uczynienia przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie art. 307 § 1 k.p.k. Jest to bowiem przepis, który bezpośrednio nie reguluje kwestii odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego, do której odnosi się skarga. Trzeba jednak zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że pojęcie „podstawy prawnej” orzeczenia o prawach i wolnościach podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną ma autonomiczne znaczenie i nie może być utożsamiane wyłącznie z przepisem, który stanowił normatywną (kompetencyjną, proceduralną) podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. TK wskazuje, że o tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia można mówić wtedy, gdy to rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania

normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego. Nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy organ prowadzący zakończoną sprawę powołał kwestionowany przez skarżącego przepis *explicite*, czy też przepis ten był merytoryczną przesłanką zastosowania prawa w danej sprawie (postanowienia TK z: 9 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 19/99; 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00; 11 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10). W trybie skargi konstytucyjnej można zaskarżyć taki przepis, który wpłynął na rozstrzygnięcie sądu lub innego organu bądź zdeterminował w sensie prawnym treść tego rozstrzygnięcia (postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03). Odnosząc powyższe do analizowanego przedmiotu zaskarżenia należy stwierdzić, że art. 307 § 1 k.p.k. nie stanowił wprawdzie bezpośredniej podstawy wydania decyzji o odmowie wszczęcia postępowania, jednak objęcie go zakresem zaskarżenia jest uzasadnione. Cel prowadzonych czynności sprawdzających oraz konsekwencje ustaleń poczynionych w ramach tego postępowania mają bowiem bezpośredni wpływ na podjęcie decyzji w przedmiocie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia. Znajduje to potwierdzenie także w treści uzasadnienia Sądu Rejonowego w K , który badając zażalenie wniesione przez skarżącego dokonał oceny czynności dokonanych w trybie art. 307 k.p.k. jako stanowiących przesłankę wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego.

2. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.TK skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W swym orzecznictwie TK podkreśla, że wymóg uzasadnienia „nie może być traktowany powierzchownie i instrumentalnie, a argumenty przytoczone w skardze mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz muszą być «argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny»” (postanowienia TK z: 17 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 22/19; 30 listopada 2021 r., sygn. akt Sk 11/21; 8 listopada 2022 r., sygn. akt SK 15/22). Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że „ciężar dowodu w procedurze kontroli norm prawnych spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie” (postanowienie TK z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt SK 55/19).

W niniejszym postępowaniu związkowymi wzorcami kontroli skarżący uczynił art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Sejmu, przedstawione przez

skarżącego wyjaśnienia mające uzasadniać niezgodność kwestionowanych przepisów k.p.k. z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostają bardzo lakonicznie i nie odpowiadają – nawet bardzo szeroko ujmowanym – wymogom określonym w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.TK. Przede wszystkim, argumentacja mająca świadczyć o naruszeniu powołanych wzorców nie pozwala określić, w czym w istocie wyraża się zarzut niekonstytucyjności względem wymienionych wzorców. Skarżący nie przedstawił w tym względzie wyjaśnień, odnoszących się z osobna do wymienionych wzorców. Pogłębiona lektura skargi pozwala co najwyżej sformułować tezę – nie udowodnioną bliżej przez skarżącego – że wymienione przepisy stanowią szczególnego rodzaju metawzorcy. W konsekwencji naruszenie przepisów wyrażających konstytucyjne wolności i prawa (w przypadku niniejszej skargi jest to art. 45 ust. 1 Konstytucji) powinno być zatem jednocześnie kwalifikowane jako skutkujące niezgodnością przepisów poddanych kontroli z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niezależnie od braku trafności takiego twierdzenia na przeszkodzie w poddaniu go merytorycznej ocenie stoi odstąpienie od przedstawienia przez skarżącego argumentacji, mającej świadczyć o naruszeniu wymienionych wzorców.

W tym stanie Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie obejmującym kontrolę zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na brak przedstawienia przez skarżącego stosownego uzasadnienia podniesionych zarzutów.

3. W polskim modelu skargi konstytucyjnej wyłączona jest możliwość wniesienia tzw. skargi powszechnej (*actio popularis*). W konsekwencji do wniesienia skargi uprawniona jest wyłącznie ta osoba, której konstytucyjne prawa zostały naruszone, przy czym skarżący zobowiązany jest do wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo i w jaki sposób zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.TK). Podkreślenia wymaga, że po stronie skarżącego musi wystąpić osobisty (a nie obiektywny) i aktualny (realny, a nie potencjalny) interes prawny w stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji prawnej.

W tym zakresie skarżący jako naruszone prawa wskazał prawo do ochrony życia, prawo do ochrony czci i prawo do sądu. Rozstrzygnięcie, czy przez zastosowanie określonych przez skarżącego norm prawnych doszło do naruszenia wskazanych przez niego konstytucyjnych praw lub wolności wymaga zatem porównania przedmiotu regulacji kwestionowanych w skardze przepisów k.p.k.

z przedmiotem ochrony wskazanych norm konstytucyjnych. Analiza tego zagadnienia prowadzi do wniosku, że żaden z przepisów ustawy karnoprosesowej objętych zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie nie odnosi się do ochrony życia i zdrowia człowieka ani do ochrony jego czci. Art. 17 § 1 k.p.k. jest przepisem *stricte* formalnoprawnym i zawiera katalog przesłanek procesowych, a więc warunków, od których przepisy uzależniają możliwość wszczęcia i przeprowadzenia postępowania karnego. Mają one charakter uogólniony w tym znaczeniu, że odnoszą się do każdego postępowania karnego, przesądzając o jego prawnej dopuszczalności niezależnie od typu czynu zabronionego, którego miałyby dotyczyć postępowanie karne.

W skardze przyjęto, że związek między art. 17 § 1 k.p.k. a art. 38 oraz art. 47 Konstytucji wyraża się w tym, że art. 17 § 1 k.p.k. pozwala na nieuzasadnioną, zdaniem skarżącego, odmowę wszczęcia postępowania karnego, w ramach którego mogłoby dojść do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa skierowanego przeciwko życiu, zdrowiu lub czci pokrzywdzonego. Dopuszczenie podjęcia decyzji o odmowie wszczęcia ma zatem – w ocenie skarżącego – uniemożliwiać skuteczną ochronę wymienionych praw w toku postępowania karnego. Taki sposób rozumienia związku między przedmiotem zaskarżenia a wzorcami kontroli konstytucyjnej nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Gdyby bowiem przyjąć tok argumentacji skarżącego to należałoby konsekwentnie uznać, że każda decyzja o odmowie wszczęcia postępowania karnego narusza nie tylko prawo do życia i zdrowia lub cześć osoby, ale – w zależności od przedmiotu ataku sprawy przestępstwa – także inne prawa i wolności (np. przy przestępstwach przeciwko mieniu – prawo własności i rozporządzania swoim mieniem; przy przestępstwach przeciwko wolności – prawo do wolności osobistej i nietykalności itd.). Trudno wskazać tu bezpośredni związek pomiędzy zastosowanym przepisem prawa formalnego, odnoszącym się w sposób uogólniony do jednego z elementów procedury karnej a regulacją Konstytucji przewidującą ochronę konkretnego prawa lub wolności jednostki. Zarówno art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. i związany z nim art. 305 § 1 k.p.k., jak i art. 307 k.p.k. są przepisami procesowymi, które nie odnoszą się do życia, zdrowia, czci i innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

W tym więc zakresie należy stwierdzić, że brak jest związku treściowego pomiędzy przedmiotem zaskarżenia a wskazanymi wzorcami kontroli. Nie został więc spełniony warunek merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, wymagający wykazania, że przez zastosowanie określonych przez skarżącego norm prawnych

doszło do naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Stwierdzona nieadekwatność wzorców kontroli przesądza o niedopuszczalności skargi konstytucyjnej. Dlatego też, zdaniem Sejmu, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 17 § 1 pkt 1, art. 305 § 1 w zw. z art. 17 § 1 oraz art. 307 § 1 k.p.k. z art. 38 i art. 47 Konstytucji winno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Za adekwatny wzorzec kontroli należy natomiast uznać art. 45 ust. 1 Konstytucji. Istotą problemu konstytucyjnego podniesionego w analizowanej skardze jest bowiem niewłaściwa – zdaniem skarżącego – procedura podejmowania decyzji o odmowie wszczęcia postępowania karnego, a konkretnie nieprawidłowa konstrukcja normatywna umożliwiająca odmowę wszczęcia postępowania karnego z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego przy jednoczesnym niezapewnieniu odpowiednich gwarancji wynikających z prawa do sądu. O niewłaściwym ukształtowaniu tego elementu procedury karnej świadczy, zdaniem skarżącego, brak obowiązku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego przed podjęciem decyzji o odmowie wszczęcia postępowania karnego, oparcie takiego postanowienia jedynie na informacjach dostarczonych przez składającego zawiadomienie o przestępstwie, bez przeprowadzenia postępowania dowodowego oraz brak uprawnień dowodowych pokrzywdzonego w toku postępowania sprawdzającego. Skarżący konkluduje więc, że w konsekwencji wskazanych rozwiązań ustawodawca przewidział rozwiązanie pozwalające na podjęcie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania karnego w oparciu o wewnętrzne przekonanie organu, a więc umożliwiające arbitralność oceny stanu faktycznego. To z kolei zamyka drogę do sądowej ochrony życia i zdrowia oraz czci, które były przedmiotem ataku sprawcy przestępstwa. W opinii skarżącego, wadliwie ukształtowana procedura narusza jego konstytucyjne prawo do sądu i podważa zaufanie obywatela do państwa, godząc w godność człowieka, która stanowi źródło praw i wolności człowieka. Jednocześnie, poszukując uzasadnienia wskazanego ograniczenia prawa do sądu, skarżący podnosi, że wynika ono z wymogów ekonomiki procesowej, który to cel nie stanowi konstytucyjnie usprawiedliwionego ograniczenia korzystania z praw i wolności jednostki.

Niewątpliwie zaskarżone przepisy prawa formalnego dotyczą możliwości zaniechania ścigania i tym samym zamykają drogę do przeprowadzenia postępowania

przed sądem karnym. Dostęp do sądu stanowi natomiast jeden z elementów konstytucyjnego prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też należy uznać, że przesłanka skargi konstytucyjnej przewidująca wymóg wskazania i uzasadnienia naruszenia gwarantowanych w Konstytucji praw poprzez wydanie orzeczenia przez sąd została spełniona w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 17 § 1, art. 305 § 1 w zw. z art. 17 § 1 oraz art. 307 § 1 k.p.k. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tylko w tym zakresie, zdaniem Sejmu, merytoryczne rozpoznanie skargi przez Trybunał jest dopuszczalne.

V. Wzorzec kontroli

Art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sądu. Przepis ten przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W swym orzecznictwie Trybunał wskazuje, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13). Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. Trybunał podkreśla, że treść normatywna tego pojęcia utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach (zob. np. wyrok TK z 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14). Ochrona przewidziana w art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy przy tym nie tylko wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz obejmuje także inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu (zob. wyrok TK z 8 października 2013 r., sygn. akt K 30/11). Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy

zasadniczej (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11).

VI. Analiza zgodności

1. Zaskarżone regulacje karnoprocesowe związane są z zagadnieniem uruchomienia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo ścigane w trybie publicznoskargowym.

Przystępując do analizy zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją należy podkreślić, że dostęp do sądu, jako jedyne go organu konstytucyjnie uprawnionego do rozstrzygania o odpowiedzialności karnej (art. 175 ust. 1 Konstytucji), zgodnie z przyjętym w Polsce modelem postępowania karnego, jest warunkowany spełnieniem określonych przesłanek. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z obowiązującą zasadą skargowości (art. 14 § 1 k.p.k.) wszczęcie i przeprowadzenie postępowania przed sądem karnym uzależnione jest od wniesienia skargi karnej (najczęściej w postaci aktu oskarżenia), inicjującej to postępowanie. W konsekwencji, w trybie publicznoskargowym, w którym ścigana jest zdecydowana większość przestępstw w Polsce (w tym groźba karalna, której dotyczy niniejsza sprawa), przygotowanie i wniesienie oskarżenia jest zadaniem oskarżyciela publicznego, który niezbędne ustalenia stanowiące podstawę oskarżenia czyni w ramach postępowania przygotowawczego, będącego przedsądowym stadium postępowania karnego. Wymaga zatem podkreślenia, że zarówno funkcja ścigania, jak i funkcja oskarżenia zostały powierzone właściwym organom państwa, a nie jednostce (osobom pokrzywdzonym czynem zabronionym). Wynika to z faktu, że – jak zauważa TK – „prawo karne jest w swej zasadniczej funkcji prawem publicznym. Stoi na straży interesu publicznego. Pod tym pojęciem należy rozumieć zarówno interesy wspólnoty jak i indywidualne interesy jej członków, których respektowanie tworzy warunki harmonijnego funkcjonowania życia społecznego”. Dlatego też „o tym, czy istnieją przesłanki wszczęcia postępowania w sprawie popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, a więc stanowiącego naruszenie interesu publicznego, zarówno wówczas, gdy poszkodowanym jest osoba indywidualna czy zbiorowość, decyduje oskarżyciel publiczny” (wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00). Przyjęty model postępowania sądowego, w którym uzależnione jest ono od wniesienia oskarżenia po przeprowadzeniu postępowania przygotowawczego,

stanowi więc wyraz ustawowego uregulowania „postępowania przed sądami”, o którym stanowi art. 176 ust. 2 Konstytucji. Należy przy tym podkreślić, że uprawnienia prokuratora (jako organu ścigania oraz oskarżyciela publicznego) obejmują zarówno prawo decydowania w przedmiocie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, jego przebiegu (w tym postawienia zarzutów określonej osobie), a także sposobu zakończenia (umorzenia albo wniesienia oskarżenia).

Odnosząc dwuetapową strukturę postępowania karnego do konstytucyjnego prawa jednostki do sądu zauważyć należy, że w swoim orzecznictwie Trybunał wskazuje, że „prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd” nie oznacza, że całe postępowanie musi toczyć się przed tym organem. Pewne czynności przygotowawcze (śledztwo, dochodzenie) realizowane mogą być poza sądem i mogą dotyczyć także czynności zmierzających jedynie do ustalenia pewnego stopnia prawdopodobieństwa zaistnienia czynu zabronionego pod groźbą kary (wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00). Błędny jest więc zarzut skarżącego, który twierdzi, że „odmowa wszczęcia postępowania przygotowawczego zastępuje orzeczenie sądu” (pismo przygotowawcze, s. 5). Cele postępowania przygotowawczego są wyraźnie wskazane w art. 297 k.p.k. i wynika z nich, że czynności śledztwa lub dochodzenia zmierzają do uzyskania określonego poziomu uprawdopodobnienia faktu popełnienia przestępstwa przez konkretną osobę, pozwalającego na sformułowanie oskarżenia, na podstawie którego sąd rozpozna sprawę. W konsekwencji, z uwagi na zakres konstytucyjnego „prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd”, nieuzasadniony jest zarzut naruszenia prawa do sądu poprzez możliwość wyłączenia drogi sądowej na skutek decyzji organu niesądowego (prokuratora) o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, którego przeprowadzenie jest konieczne dla uruchomienia postępowania przed sądem karnym.

2. Odnosząc się do przyczyny odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego kwestionowanej przez skarżącego należy przede wszystkim wskazać, że jednym z elementów regulacji przebiegu postępowania karnego są prawnie określone warunki dopuszczalności procesu określone w art. 17 § 1 k.p.k. Trybunał w swym orzecznictwie wyraźnie podkreśla, że ustawowo określone formalne rygory proceduralne (m.in. co do inicjowania postępowania) wyznaczają granice, w jakich może być realizowane prawo do sądu (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt

K 21/99). Art. 17 § 1 k.p.k. zawiera katalog okoliczności, od których uzależniona jest możliwość wszczęcia i przeprowadzenia postępowania. Wśród nich zawarta jest kwestionowana przez skarżącego przesłanka, która wskazuje, że postępowanie jest prawnie niedopuszczalne, gdy brak jest faktycznych podstaw do ścigania karnego. Uzasadnienie tego zakazu związane jest z faktem, iż postępowanie karne, jak każde postępowanie w przedmiocie rozstrzygnięcia kwestii prawnej, musi mieć swój przedmiot. Jest nim kwestia odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwo. Rozpoznanie i rozstrzygnięcie w przedmiocie procesu karnego wymaga w pierwszej kolejności określenia tego przedmiotu, a więc skonkretyzowania przestępstwa, co do którego rozstrzygana będzie odpowiedzialność karna. Następuje to z momentem wszczęcia postępowania przygotowawczego i znajduje wyraz w wydawanym przez organ ścigania postanowieniu o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, w którym winno się wskazać czyn, będący przedmiotem postępowania i jego kwalifikację prawną (art. 303 k.p.k.). Wszczęcie postępowania karnego uzależnione jest więc od identyfikacji popełnionego przestępstwa, w związku z którym badana będzie odpowiedzialność karna. Brak istnienia nawet uzasadnionego podejrzenia, że zostało popełnione przestępstwo powoduje, że nie można określić przedmiotu postępowania karnego, w związku z czym jego prowadzenie jest bezprzedmiotowe. Decyzja o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego nie dotyczy przedmiotu postępowania karnego, gdyż w istocie rozstrzyga o niemożności lub niedopuszczalności powstania tego przedmiotu (postanowienia SN z: 22 września 1999 r., sygn. akt II KZ 70/99; 7 czerwca 2000 r., sygn. akt II KZ 58/00).

Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu konieczność określenia przedmiotu postępowania wynika z istoty tego prawa, którego zakres należy analizować na dwóch płaszczyznach – podmiotowej i przedmiotowej. Prawo określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi się bowiem do „sprawy”, której rozstrzygnięcia przez odpowiedni sąd może domagać się jednostka. Co więcej, skuteczne odwołanie się do prawa do sądu jest uwarunkowane istnieniem prawnej relacji między potencjalnym podmiotem tego uprawnienia a przedmiotem zamierzonego lub toczącego się postępowania sądowego, której istota sprowadza się najogólniej do tego, aby przedmiot tego postępowania i jego wynik dotyczył sytuacji prawnej zainteresowanego (P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Art. 45*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis nb 44). Zauważyć należy, że w odniesieniu do pojęcia „sprawy karnej” w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że jest nią każde

orzekanie organu procesowego (rozstrzygnięcie co do istoty lub stwierdzenie niedopuszczalności wydania takiego rozstrzygnięcia) o winie i odpowiedzialności karnej w związku z zarzutem popełnienia czynu zabronionego albo kwestii ściśle z tym związanej, które powoduje zmiany w sferze bezpośrednich interesów uczestnika postępowania, a ze względu na swoją dolegliwość koniecznym jest, by rozstrzygnięcie zapadło w warunkach bezstronności i niezależności przed niezawisłym sądem (P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2010, s. 137; wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13). Nie ma więc wątpliwości, że prawo do sądu w odniesieniu do spraw karnych nierozzerwalnie związane jest z przedmiotem tego postępowania, a więc orzekaniem o odpowiedzialności karnej w związku z zarzutem popełnienia określonego przestępstwa. Brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego przesądza więc o bezprzedmiotowości postępowania i stanowi uzasadnioną przesłankę odmowy wszczęcia postępowania, wyłączając jednocześnie tę sytuację procesową z zakresu konstytucyjnego prawa do sądu.

3. W odniesieniu do elementów konstytucyjnego prawa do sądu należy także rozważyć zarzuty dotyczące przesłanek wydania decyzji o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Skarżący podnosi w tym zakresie, że postanowienie to wydawane jest w oparciu o wewnętrzne przekonanie prokuratora, a ograniczony zakres dowodów stanowiących podstawę takiej decyzji powoduje, że stwierdzenia organu co do popełnienia lub niepopełnienia czynu zabronionego nie zawsze odpowiadają prawdzie.

Odnosząc się do tych zarzutów należy podkreślić, że z uwagi na dynamiczny i rozłożony w czasie proces pozyskiwania informacji o rzeczywistości, w toku postępowania karnego dopuszczalne jest podejmowanie wielu decyzji procesowych w oparciu o ustalenia tylko w pewnym stopniu uznane za zweryfikowane. Realizacja zasady prawdy materialnej, zgodnie z którą podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne (art. 2 § 2 k.p.k.) oznacza więc oparcie niektórych decyzji na ustawowo wskazanym, określonym stopniu prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zdarzenia (por. m.in.: M. Cieślak, *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, Warszawa 1955, [w:] S. Waltoś (red.), *Marian Cieślak. Dzieła wybrane. Tom I*, Kraków 2011, s. 100-111; J. Jodłowski, *Zasada prawdy materialnej w postępowaniu karnym*, Warszawa 2015, s. 100; R. Kaczor,

Stopnie prawdopodobieństwa a ocena dowodów w postępowaniu karnym, „Przełęcz Sądowy” 2009, nr 7-8, s. 160-174; R. Kmiecik, *Uprawdopodobnienie w procesie karnym*, „Nowe Prawo” 1983, nr 5, s. 49; M. Żbikowska, *Ciężar dowodu w polskim procesie karnym*, Warszawa 2019, s. 331-336). Uprawdopodobnienie określonych faktów rozumiane jako „przedpole udowodnienia” oznacza więc wykorzystanie środków dowodowych stwarzających jedynie większy lub mniejszy stopień prawdopodobieństwa (J. Nelken, *Uprawdopodobnienie w procesie karnym*, „Nowe Prawo” 1970, nr 4, s. 514). Prawdopodobieństwo to ma na gruncie przepisów karnoprosesowych charakter stopniowalny, przy czym najniższy jego poziom określony jest jako przypuszczenie, wyższy – jako podejrzenie, zaś najwyższy jako duże (wysokie) prawdopodobieństwo (szerzej: J. Karaźniewicz, *Prawdopodobieństwo wystąpienia określonego zdarzenia jako przesłanka podjęcia czynności przez organy procesowe – zarys problematyki*, [w:] R. Olszewski, A. Małolepszy (red.), *Quo vadit processus criminalis? Rzeczywistość i wyzwania*, Warszawa - Łódź 2021, s. 145-146). W odniesieniu do podstawy faktycznej postępowania karnego podkreślić więc należy, że wymagane jest jedynie podejrzenie popełnienia przestępstwa, przez które rozumie się sytuację, w której posiadane informacje pozwalają na wyprowadzenie dwóch, maksymalnie trzech poprawnych pod względem logicznym alternatywnych wersji zdarzenia, z której jedna przyjmuje, że zostało popełnione przestępstwo (L. Schaff, *Zakres i formy postępowania przygotowawczego*, Warszawa 1961, s. 32–33; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. T. I*, Warszawa 2014, s. 1037). Co więcej, jeśli uzyskane informacje nie wykluczają definitywnie możliwości popełnienia przestępstwa, nie dając jednak jeszcze „podejrzenia” popełnienia przestępstwa, wówczas z uwagi na istnienie „przypuszczenia” popełnienia przestępstwa organ ścigania zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania sprawdzającego przed podjęciem decyzji o wszczęciu albo o odmowie wszczęcia postępowania. Tak określona przesłanka wszczęcia postępowania przygotowawczego nie tylko nie świadczy o naruszeniu konstytucyjnego prawa do sądu, ale może być postrzegana wręcz jako element gwarancyjny realizacji tego prawa. Ustawodawca wymaga bowiem najniższego stopnia prawdopodobieństwa popełnienia czynu zabronionego jako przesłanki zobowiązującej organ państwa do podjęcia czynności zmierzających do ścigania sprawcy przestępstwa. Tak określony, niski poziom uprawdopodobnienia faktu popełnienia przestępstwa jest także ściśle związany z koniecznością realizacji zasady legalizmu, z której wynika nakaz, aby nikt (poza wypadkami określonymi

w ustawie lub prawie międzynarodowym) nie był zwolniony od odpowiedzialności za przestępstwo (art. 10 § 2 k.p.k.).

4. W zakresie zarzutu dotyczącego podstaw podjęcia decyzji o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego (oparcie decyzji głównie na informacjach pokrzywdzonego, nieobowiązkowy charakter postępowania sprawdzającego) także należy stwierdzić, że jest on bezpodstawny z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do sądu.

Przede wszystkim trzeba podkreślić, że mimo braku wyraźnego sformułowania w treści art. 307 § 1 k.p.k., sprawdzenie i uzupełnienie danych zawartych w zawiadomieniu jest obowiązkiem organu ścigania, przy spełnieniu określonych przesłanek. Czynności te mają charakter fakultatywny tylko w takim znaczeniu, że nie muszą poprzedzać postępowania przygotowawczego w każdej sprawie. Jeśli z danych zawartych w zawiadomieniu wynika uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa albo wręcz przeciwnie – przyjmując zasady logicznego rozumowania należy wykluczyć możliwość jego popełnienia, organ ścigania, niezwłocznie po przyjęciu zawiadomienia, zobowiązany jest wydać postanowienie o wszczęciu albo o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia (art. 305 § 1 k.p.k.). Natomiast w razie potrzeby uzupełnienia i sprawdzenia informacji zawartych w zawiadomieniu, dokonywanych w celu uzyskania „podejrzenia” popełnienia przestępstwa albo wykluczenia możliwości jego popełnienia, organ podejmuje czynności sprawdzające. Obligatoryjny charakter tego postępowania w takich wypadkach wynika przede wszystkim z obowiązującej w procesie karnym zasady legalizmu, która nie tylko uprawnia, ale wręcz zobowiązuje organ do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania karnego w każdym przypadku, w którym jest ono faktycznie zasadne i prawnie dopuszczalne (art. 10 § 1 k.p.k.).

Należy ponadto podkreślić, że pokrzywdzony (a precyzyjnie – zawiadamiający o przestępstwie) nie jest jedynym źródłem informacji, na podstawie których prokurator podejmuje decyzję o wszczęciu albo o odmowie wszczęcia postępowania. Zgodnie z treścią art. 307 k.p.k. organ może przyjąć ustne zawiadomienie o przestępstwie oraz wnioski o ściganie; przesłuchać w charakterze świadka osobę zawiadamiającą, ale także zażądać uzupełnienia w wyznaczonym terminie danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie, jak również dokonać sprawdzenia faktów poprzez przeprowadzenie czynności pozaprocesowych. Organ ścigania dysponuje więc

szerokimi uprawnieniami w zakresie sprawdzenia lub uzupełnienia danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie, które umożliwiają mu podjęcie uzasadnionej decyzji o wszczęciu albo odmowie wszczęcia postępowanie.

Postępowanie sprawdzające, na co zwraca uwagę skarżący, nie zezwala natomiast na prowadzenie postępowania *stricte* dowodowego, a więc dokonywania czynności procesowych, dopuszczalnych w toku prowadzonego już postępowania karnego. Rozwiązanie to, także z konstytucyjnego punktu widzenia, należy ocenić jednak odmiennie niż uczynił to skarżący. Trzeba bowiem pamiętać, że postępowanie sprawdzające nie jest częścią postępowania karnego z uwagi na brak istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Są to czynności podejmowane w sytuacji, w której istnieje przypuszczenie, którego poziom wiarygodności i przekonywalności jest na tyle niski, że nie daje podstaw do prowadzenia formalnego postępowania karnego. Zakaz wykonywania czynności *stricte* procesowych (takich jak zatrzymanie osoby, przeszukanie, przesłuchanie pod rygorem odpowiedzialności karnej w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa) postrzegać należy nie jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu, lecz jako gwarancje ochrony konstytucyjnie chronionych praw jednostki przed nadmierną ingerencją władz publicznych. W tym kontekście istnienie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa stanowi minimalny poziom prawdopodobieństwa, który warunkuje możliwość prowadzenia tego typu czynności. Prawdą jest więc, co podnosi skarżący, że decyzja o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego podejmowana jest w oparciu o niekompletny materiał dowodowy (skarga, s. 5). Trzeba jednak podkreślić, że gromadzenie materiału dowodowego, wymagające ingerencji w prawa i wolności jednostki (nie tylko oskarżonego, ale także innych osób, np. świadków) jest zastrzeżone tylko dla sytuacji, w których istnieje co najmniej uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, a więc od chwili wszczęcia postępowania karnego. Dopuszczenie do kompletowania dowodów wówczas, gdy nie ma nawet podejrzenia, że zostało popełnione przestępstwo, byłoby nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnie określonych wymogów ograniczenia praw i wolności jednostki.

5. Z punktu widzenia skutecznej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu należy także zwrócić uwagę na fakt, że ocenny charakter przesłanki odmowy wszczęcia postępowania w postaci braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego pozostawia prokuratorowi swobodę

oceny posiadanych informacji. Dokonuje się jej przy uwzględnieniu źródła informacji o przestępstwie, jej treści, sposobu uzyskania i innych elementów wpływających na wiarygodność danych. Brak precyzyjnych kryteriów oceny istniejącego prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa świadczy o tym, że uprawnienie prokuratora nosi pewne cechy oportunistycznego procesowego (J. Karaźniewicz, *Ocena zasadności i dopuszczalności wszczęcia postępowania karnego a realizacja wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, [w:] J. Karaźniewicz, T. Kuczur (red.), *Karnomaterialne i procesowe instrumenty ochrony jednostki przed nadużyciami władzy państwowej*, Toruń 2015, s. 129-134). Dlatego też regulacje karnoprosowe zwierają rozwiązania stanowiące zabezpieczenie realizacji zasady legalizmu (nakazu ścigania). Przesądzają one jednocześnie o tym, że w przypadku uprawnienia prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na możliwość poddania decyzji prokuratora kontroli sądowej. Na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia przysługuje bowiem zażalenie. Uprawnionym do jego wniesienia jest pokrzywdzony, a także instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa oraz osoba (niebędąca pokrzywdzonym), która złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, jeżeli wskutek przestępstwa doszło do naruszenia jej praw (art. 306 § 1 k.p.k.). Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje także prawo przejrzenia akt sprawy (także dokumentacji zgromadzonej w toku postępowania sprawdzającego). Najistotniejszym elementem omawianej procedury zażaleniowej jest powierzenie kontroli decyzji podjętej przez prokuratora sądowi powołanemu do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Sądowa kontrola decyzji o zaniechaniu ścigania jest jedną z najważniejszych czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym, stanowi najistotniejszą gwarancję przestrzegania zasady legalizmu, a z punktu widzenia interesów pokrzywdzonego – pozwala na najpełniejsze zabezpieczenie jego konstytucyjnego prawa do sądu. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreśla, że „ostatecznie to sąd ocenia, badając zażalenie na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania. Jeżeli nawet zapada postanowienie o utrzymaniu decyzji prokuratora w mocy, zamykające drogę do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, to na skutek uprzedniej kontroli sądu,

kóry po przekazaniu zażalenia przez prokuratora pełni funkcję organu odwoławczego” (wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00). Prawo do wniesienia zażalenia i uruchomienia sądowej kontroli postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa zapewnia więc pokrzywdzonemu realizację prawa do sądu. Jak podkreśla się bowiem w orzecznictwie TK prawo to „jest niewątpliwie zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia (...) kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem” (wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07; 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10).

Ponadto należy wskazać, że zażalenie na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania może ostatecznie doprowadzić do uzyskania przez pokrzywdzonego prawa do samodzielnego wniesienia skargi subsydiarnej. Jeśli sąd uwzględni zażalenie pokrzywdzonego, uchylając prokuratorskie postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, a następnie prokurator ponownie wyda takie postanowienie (po przeprowadzeniu uzupełniających czynności), zatwierdzone przez prokuratora nadrzędnego – wówczas pokrzywdzony może w terminie miesiąca wnieść akt oskarżenia do sądu, wstępując tym samym w rolę oskarżyciela subsydiarnego. W takim przypadku mamy do czynienia z realizacją prawa do sądu w rozumieniu prawa do bezpośredniego uruchomienia przez pokrzywdzonego postępowania sądowego.

6. Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. oraz art. 305 § 1 w zw. z art. 17 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim przepisy te stanowią, że nie wszczyna się postępowania, jeżeli brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego oraz dają uprawnienie organu procesowego do wydania przed przeprowadzeniem postępowania dowodowego postanowienia w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania karnego z tej przyczyny, nie naruszają konstytucyjnego prawa do sądu. Nie stanowi ograniczenia prawa do sądu uzależnienie wszczęcia postępowania przed sądem karnym od uprzedniego przeprowadzenia postępowania przygotowawczego przez organy niesądowe i związane z tym prawo prokuratora jako organu ścigania i oskarżyciela publicznego do decydowania o wszczęciu albo odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia. W razie stwierdzenia, że brak jest uzasadnionego podejrzenia

popęlnienia czynu zabronionego, odmowa wszczęcia postępowania karnego wynika z braku przedmiotu postępowania, który wyznacza pojęcie „sprawy”, której rozpoznania, w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji, może domagać się pokrzywdzony. Jednocześnie przepisy karnoprocesowe przewidują istotne gwarancje zabezpieczające realność konstytucyjnego prawa do sądu. Przede wszystkim zobowiązują organ procesowy do przeprowadzenia czynności mających na celu sprawdzenie i uzupełnienie informacji zawartych w zawiadomieniu w przypadku, w którym zachodzi jedynie przypuszczenie popełnienia przestępstwa. Ponadto, umożliwiają pokrzywdzonemu uruchomienie sądowej kontroli decyzji o zaniechaniu ścigania, a także przewidują możliwość wniesienia skargi subsydiarnej.

W związku z powyższym Sejm wnosi o uznanie, że art. 17 § 1 pkt k.p.k. w części obejmującej zwrot „postępowania karnego nie wszczyna się, jeżeli brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego”, jak również art. 305 § 1 w zw. z art. 17 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim uprawnia organ procesowy do wydania przed przeprowadzeniem postępowania dowodowego postanowienia w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania karnego z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego są **zgodne** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

7. W odniesieniu do podniesionego na tle art. 307 § 1 k.p.k. zarzutu dotyczącego uniemożliwienia pokrzywdzonemu aktywnego udziału w czynnościach sprawdzających poprzez brak przyznania mu uprawnień procesowych, w tym do inicjowania czynności, Sejm wyraża stanowisko, że zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Aktualne pozostają przy tym wskazane wyżej argumenty dotyczące istoty i zadań postępowania sprawdzającego.

Jest to postępowanie zmierzające do sprawdzenia i uzupełniania danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie, podejmowane – zgodnie z wymogami zasady legalizmu – w każdym przypadku, w którym nie istnieją dane wskazujące na „uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa”, a jednocześnie nie można wykluczyć zaistnienia takiego zdarzenia. Postępowanie sprawdzające postrzegać należy jako gwarancję zabezpieczającą interes pokrzywdzonego przed bezpodstawnym zaniechaniem ścigania sprawcy przestępstwa popełnionego na jego szkodę.

Brak przyznania pokrzywdzonemu uprawnień procesowych jest wynikiem pozaprocesowego charakteru tego postępowania. Z uwagi na brak faktycznych podstaw do ścigania (brak uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa) czynności sprawdzające nie stanowią etapu postępowania karnego, lecz kompleks czynności podejmowanych przed powzięciem decyzji o wszczęciu albo o odmowie wszczęcia postępowania. Ze względu na potrzebę ochrony obywateli przed nadmierną ingerencją w ich konstytucyjnie chronione prawa i wolności, organy procesowe nie zostały wyposażone w uprawnienia procesowe, zastrzeżone dla organów w ramach prowadzonego postępowania. Skoro w toku postępowania sprawdzającego nie ma zidentyfikowanego czynu zabronionego to w konsekwencji nie można mówić w tym czasie o pokrzywdzonym w sensie procesowym ani o innym podmiocie wyposażonym w uprawnienia procesowe charakterystyczne dla stron. Organ procesowy zobowiązany jest z urzędu podjąć czynności zmierzające do zweryfikowania uzyskanych informacji pod kątem istnienia podstaw do wszczęcia postępowania. Wiąże go przy tym zasada obiektywizmu, stanowiąca gwarancję bezstronności organu i jednocześnie interesów „potencjalnie pokrzywdzonego”. Podkreślić przy tym należy, że celem postępowania określonego w art. 307 k.p.k. jest sprawdzenie i uzupełnienie posiadanych informacji, ale tylko w zakresie umożliwiającym podjęcie decyzji o wszczęciu albo odmowie wszczęcia postępowania. W chwili stwierdzenia podstaw do wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, a więc uznania, że zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego, organ zobowiązany jest niezwłocznie wszcząć postępowanie, w którym pokrzywdzony uzyskuje *ex lege* status strony i związane z tym uprawnienia procesowe.

Pozycja pokrzywdzonego w toku postępowania sprawdzającego, wynikająca z celu i zakresu podejmowanych w jego trakcie czynności, nie stanowi więc ograniczenia prawa do sądu. W konsekwencji Sejm wnosi o uznanie, że art. 307 § 1 k.p.k. jest **zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek