

ODPIS



RADA MINISTRÓW

RCL.DPTK.023.64/2015

Warszawa, dnia 11 marca 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpi. dnia	14. 03. 2016
L.dz. ....	L. zał. ....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt sprawy: SK 44/15

**STANOWISKO**

Na podstawie art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, z późn. zm.) Rada Ministrów przedstawia następujące stanowisko w postępowaniu w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną, prowadzonym pod sygn. akt SK 44/15:

**Art. 87 § 3 w związku z art. 302 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR  
Departamentu  
postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

*Joanna Knapieńska*

2016 -03- 14

## UZASADNIENIE

### I. Przedmiot kontroli i zarzuty Skarżących.

Pismem z dnia 23 stycznia 2015 r. Skarżący wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 87 § 3 w związku z art. 302 § 3 Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.; dalej: k.p.k.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim pozbawia osobę niebędącą stroną prawa do drogi sądowej w przypadku wydania przez prokuratora decyzji na podstawie art. 87 § 3 k.p.k. o odmowie udziału pełnomocnika w postępowaniu przygotowawczym.

Art. 87 k.p.k. stanowi:

*Art. 87. § 1. Strona inna niż oskarżony może ustanowić pełnomocnika.*

*§ 2. Osoba nie będąca stroną może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu.*

*§ 3. Sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, może odmówić dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika, o którym mowa w § 2, jeżeli uzna, że nie wymaga tego obrona interesów osoby nie będącej stroną.*

Powoływany również przez Skarżących art. 302 k.p.k. stanowi:

*Art. 302. § 1. Osobom nie będącym stronami przysługuje zażalenie na postanowienia i zarządzenia naruszające ich prawa.*

*§ 2. Stronom oraz osobom nie będącym stronami służy zażalenie na czynności inne niż postanowienia i zarządzenia naruszające ich prawa.*

*§ 3. Zażalenie na postanowienia i zarządzenia oraz na inne czynności prokuratora w postępowaniu przygotowawczym, o których mowa odpowiednio w § 1 i 2, rozpoznaje prokurator bezpośrednio przełożony.*

Zdaniem Skarżących postanowienia Zastępcy Prokuratora Apelacyjnego w B z dnia października 2014 r., listopada 2014 r. i listopada 2014 r. wydane do sprawy Prokuratury Apelacyjnej w B o sygn. akt , naruszają prawa i wolności konstytucyjne wynikające z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Z wydaniem tych postanowień Skarżący łączą naruszenie prawa do zaskarżenia do sądu wydanych na podstawie art. 87 § 3 k.p.k. zarządzeń o odmowie udziału w czynnościach postępowania przygotowawczego ich pełnomocnika.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący wskazali, że jednym z elementów prawa do sądu zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest prawo do rozpoczęcia procedury przed

sądem. W ocenie Skarżących z przepisu tego wynika wola, aby prawem do sądu objąć możliwe najszerszy zakres spraw, a tym samym umożliwić obywatelom dostęp do niezawisłego, niezależnego i bezstronnego sądu. Skarżący podnieśli ponadto, że wykładania pojęć nieostrych powinna podlegać weryfikacji przez sąd, a dokonywanie nawet wielokrotnej kontroli niesądowej nie może równoważyć braku kontroli dokonywanej przez sąd. W ocenie Skarżących odmowa dopuszczenia przez prokuratora do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną mieści się w pojęciu dostępu do sądu na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także ingeruje w konstytucyjnie chronione prawa, i na podstawie art. 77 ust. 2 Konstytucji zastosowanie w niniejszej sprawie winien mieć zakaz zamykania drogi sądowej w przypadku wydania przez prokuratora decyzji w trybie art. 87 § 3 k.p.k.

## **II. Stan faktyczny.**

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący we wrześniu i październiku 2014 roku otrzymali wezwania do osobistego stawiennictwa w Delegaturze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) w B , Wydział Zamiejscowy w S w charakterze świadka w sprawie dotyczącej popełnienia przestępstwa skarbowego przez spółkę, której byli pracownikami. Wszyscy Skarżący zgłosili się do tego samego adwokata z prośbą o uczestnictwo w czynnościach przesłuchania w ABW. Skarżący udzielili mu stosownego pełnomocnictwa do udziału w czynnościach z ich udziałem.

Pełnomocnik pismami z dnia października 2014 roku, października 2014 roku i października 2014 roku zgłosił się jako pełnomocnik Skarżących - osób niebędących stronami - do organów prowadzących postępowanie przygotowawcze (ABW, Prokuratura Apelacyjna w B ).

W dniu października 2014 roku Prokurator Prokuratury Apelacyjnej w B zarządzeniem odmówił dopuszczenia do udziału w postępowaniu tj. w przesłuchaniu w charakterze świadków części Skarżących, ich pełnomocnika - z uwagi na to, że nie wymaga tego obrona interesów osób niebędących stroną.

Analogiczne zarządzenia Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w B , dotyczące kolejnych Skarżących, zostały wydane w dniu października oraz w dniu października 2014 roku.

Wszystkie powołane wyżej zarządzenia prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze wskazywały, że „ustawa nie precyzuje kiedy interesy uczestnika postępowania wymagają ustanowienia pełnomocnika; nie mogą to być jednak interesy abstrakcyjne.

Sformułowanie w art. 87 § 3 k.p.k. wskazuje na to, że dopuszczenie do udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną wymaga nie tylko tego, żeby osoba taka miała w ogóle interes w procesie karnym, lecz tego, aby wymagał on obrony za pośrednictwem pełnomocnika.”.

Skarżący za pośrednictwem pełnomocnika na podstawie art. 302 § 1 i 3 k.p.k. złożyli zażalenia na ww. zarządzenia prokuratora do Prokuratora Apelacyjnego w B jako prokuratora nadrzędnego. Pełnomocnik w zażaleniach wnosił o ich uchylenie i dopuszczenie do udziału w postępowaniu pełnomocnika, wskazując na błędne przyjęcie przez oskarżyciela publicznego, że interes skarżących nie wymaga obrony za pośrednictwem pełnomocnika.

Niektórzy ze Skarżących dodatkowo złożyli odrębne zażalenia na zarządzenia prokuratora. Przede wszystkim wskazywali, że wyznaczyli pełnomocnika do zachowania swoich uprawnień i obrony praw im przysługujących, a także powoływali się na okoliczność, iż samo wyznaczenie pełnomocnika przez świadka winno świadczyć o takiej potrzebie w odczuciu osoby niebędącej stroną.

Zastępca Prokuratora Apelacyjnego w B , po zapoznaniu się z zażaleniami zarówno pełnomocnika, jak i samych Skarżących, wydał postanowienia o nie uwzględnieniu zażaleń i utrzymaniu w mocy zaskarżonych zarządzeń (datowane na dzień: października 2014 r., dwa na dzień listopada 2014 r. oraz na dzień listopada 2014 r.). Powołane postanowienia Zastępcy Prokuratora Apelacyjnego w B są prawomocne i nie podlegają zaskarżeniu.

### **III. Analiza formalnoprawna.**

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, który przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Istotą tego środka jest żądanie przeprowadzenia badania odnośnie do zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach. Przyjęty model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretnego, subsydiarnego środka ochrony wolności i praw (por. np. postanowienie TK z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159, wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt SK 29/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120). Z powyższego wynika, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej jest wyłącznie naruszenie wyrażonych w Konstytucji wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Skarga konstytucyjna winna zatem zawierać przede wszystkim wskazanie, które z określonych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określenie sposobu tego naruszenia.

Obowiązkiem skarżącego jest również wskazanie odpowiednich wzorców kontroli, przewidujących ochronę określonych praw podmiotowych jednostki, ale i powołanie takich argumentów, które wskazywałyby na brak zgodności zaskarżonego przezeń przepisu z Konstytucją. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Trybunał zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co znaczy, że konieczne jest wywiedzenie ze skarżonych przepisów określonej normy, powołanie właściwych wzorców konstytucyjnych zawierających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym i – przez porównanie treści obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej sprzeczności. Innymi słowy, trzon skargi stanowi prawidłowe wskazanie normy wywiedzionej z podstawy normatywnej rozstrzygnięcia i powiązanie jej z adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi (postanowienie TK z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt Ts 144/10, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 317).

Nie ulega wątpliwości, że rozpatrywana skarga konstytucyjna została złożona po wyczerpaniu przez Skarżących przysługującej im drogi prawnej, w zakreślonym ustawowo terminie, a zaskarżone przepisy były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie Skarżących.

Po analizie przedmiotowej skargi konstytucyjnej należy również uznać, że Skarżący prawidłowo wskazali na naruszenie przysługującego im konstytucyjnego prawa (prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji), a także wskazali w jaki sposób doszło do jego naruszenia (art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – Dz. U. poz. 1064, z późn. zm.).

Tym samym w ocenie Rady Ministrów uznać należy, że skarga konstytucyjna spełnia przesłanki formalne i powinna być rozpoznana pod względem merytorycznym.

#### **IV. Wzorzec konstytucyjny.**

Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej Skarżący wskazali art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.* Natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi, że *Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.*

W wyroku z dnia 3 lipca 2008 r. (sygn. akt K 38/07, ZU OTK nr 6A/2008, poz. 102) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że prawo do sądu, wynikające z przywołanych wyżej przepisów Konstytucji, jest jednym z podstawowych praw jednostki. Stanowi ono jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności.

Prawo do sądu w swym historycznym rozwoju przeszło ewolucję: od prawa do ochrony jednostki przed arbitralnością władzy - do prawa do wymiaru sprawiedliwości. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje oba te aspekty. Celem istnienia prawa do sądu jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy (por. np. wyrok TK z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03, ZU OTK nr 3A/2004, poz. 20). Artykuł 45 Konstytucji obejmuje więc wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 maja 2002 r. (sygn. akt SK 32/01, ZU OTK nr 3A/2002, poz. 31) wskazał, że analiza prawa do sądu wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wskazania trzech zasadniczych elementów składających się na to prawo: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Poza art. 45 ust. 1 Konstytucji, powszechnie uważanym za normę statuującą prawo do sądu, wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie konstytucyjnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ujmuje prawo do sądu w formule niejako „negatywnej”; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego.

Wypracowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego koncepcja troistości elementów składających się na prawo do sądu (sam dostęp do sądu, odpowiednio ukształtowanej, rzetelnej procedury oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) zmierza natomiast do sprecyzowania kryteriów „prawa do wymiaru sprawiedliwości” przez wskazanie cech, jakim ten wymiar sprawiedliwości powinien odpowiadać. Sama Konstytucja w art. 77 ust. 2, art. 78 zd. 1 i art. 176 formułuje w zakresie prawa do sądu, jako prawa do wymiaru sprawiedliwości właściwie ukształtowanego, pewne wymagania. Na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zarysowało się zróżnicowanie sytuacji, gdy sąd wykonuje czynności związane ze sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości i sytuacji, gdzie sąd wykonuje czynności z zakresu ochrony prawnej niebędące „ostatecznym rozstrzygnięciem sporu prawnego”, gdzie sąd nie orzeka o zasadności zarzutu stawianego w postępowaniu karnym. Są to sytuacje, w których sąd sprawuje kontrolę nad czynnościami postępowania przygotowawczego. Zróżnicowanie przeprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny pozwala na stwierdzenie, że w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu, jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia w zakresie praw jednostki (o przypisaniu odpowiedzialności karnej,

o rozstrzygnięciu innej niż karna „sprawy”, w ujęciu szerokim, odpowiadającym szerokiemu zakresowi art. 45 Konstytucji) oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki. Dlatego kryterium rozdzielenia dwóch funkcji działania sądów nie powinno się wspierać tylko na opisowym argumente rozstrzygnięcia jakiejś sprawy przez sądy „od początku do końca”, lecz raczej akcentować okoliczność, czy w danej kategorii spraw to właśnie sądy decydują merytorycznie (rozstrzygają, stanowią) o przypisaniu odpowiedzialności karnej lub o innych prawach i wolnościach jednostki, czy też kontrolują działania organów władzy publicznej z punktu widzenia ochrony jednostki przed jej arbitralnością.

W celu określenia zakresu prawa do sądu należy jednak doprecyzować znaczenie pojęcia „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W wyroku z dnia 12 maja 2003 r. (sygn. akt SK 38/02, ZU OTK nr 5A/2003, poz. 38) Trybunał Konstytucyjny zgodził się z poglądem, że od strony przedmiotowej zakres art. 45 ust. 1 Konstytucji jest wyznaczony szerokim pojęciem „sprawy”, który to termin, choć nie jest definiowany w przepisach ustawy zasadniczej, to ma charakter autonomiczny na jej tle (nie zaś wynikający z pojęcia „sprawy” definiowanego przez ustawy zwykłe, na użytek poszczególnych postępowań sądowych). Artykuł 45 Konstytucji obejmuje więc sobą wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje jednak, co mieści się w zakresie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotowy zakres prawa do sądu trzeba określać poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Zgodnie z dominującym poglądem doktryny, do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzygnięcie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz – z pewnymi wyjątkami – spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

Pojęcie „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jak wskazano powyżej, jest to pojęcie autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy, funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości determinowałoby bowiem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Wskazane powyżej pojęcie „sprawy”, wyznaczające zakres przedmiotowy gwarancji przewidzianych w art. 45 ust. 1 Konstytucji, na tle którego rozwinęło się bogate orzecznictwo Trybunału (por. np. wyrok TK z dnia 19 maja 2015 r., sygn. akt SK 1/14, ZU OTK nr 5A/2015, poz. 64; oraz przywołane w nim orzecznictwo), obejmuje dwa

obszary: 1) wszelkiego rodzaju spory prawne z udziałem podmiotów prywatnych oraz 2) rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Prawo do sądu gwarantuje ingerencję sądu w sytuacjach, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o powołanych wyżej prawach. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczona jest w zasadzie droga sądowa dla rozstrzygnięcia sporów na tle podległości służbowej). Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw.

Powtórzenia wymaga, że przyjmuje się, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału, że art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji łącznie ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu. Art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumie się ponadto jako rozwinięcie (dopełnienie) art. 45 ust. 1 Konstytucji. Między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK ZU Nr 3/1999, poz. 36; Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Państwo i Prawo 1997, z. 11-12). O ile bowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 ustanawia zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Innymi słowy, prawo każdego do sądu oznacza, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej. Wszelkie ograniczenia tego prawa muszą spełniać nie tylko warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz również uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi do sądu w zakresie dochodzenia naruszonych wolności lub praw, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Zarazem przyjmuje się, że art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne. Z jego negatywnej formuły wynika obowiązek adresowany do ustawodawcy, którego treścią jest nakaz powstrzymywania się od stanowienia regulacji zamykających drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Z perspektywy tego postanowienia Konstytucji niedopuszczalne jest zatem ustanowienie



regulacji wprost wyłączającej orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach (bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej), jak i wprowadzenie środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania (pośrednie zamknięcie drogi).

Ponadto wskazać należy, że z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne. Tę kwestię należy analizować w kontekście opisanego wyżej art. 77 ust. 2 Konstytucji, w kontekście którego – za wcześniejszym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – należy przyjąć, że o ile art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także przewidzianych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie (por. np. wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, ZU OTK nr 4A/2008, poz. 63). W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego art. 45 ust. 1 Konstytucji, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do tego przepisu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw.

## **V. Analiza zgodności.**

Odnosząc powyższe ustalenia do zakresu faktycznego i prawnego skargi konstytucyjnej w sprawie o sygn. akt SK 44/15, konieczne jest dokonanie oceny, czy w oparciu o zakwestionowane przez Skarżących regulacje Kodeksu postępowania karnego w analizowanej sferze stosunków prawnych może być brana pod uwagę możliwość i zasadność wyłączenia drogi sądowej od orzeczeń prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną. W niniejszej sprawie istota problemu konstytucyjnego polega zatem na rozstrzygnięciu, czy doszło do naruszenia prawa do sądu i zamknięcia drogi sądowej w przypadku weryfikacji postanowienia prokuratora o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną. W postępowaniu przygotowawczym takie rozstrzygnięcie jest kontrolowane przez prokuratora bezpośrednio przełożonego. Osoba niebędąca stroną nie ma możliwości odwołania się od postanowienia wydanego przez prokuratora bezpośrednio przełożonego i jego weryfikacji przez niezależny organ sądowy. Wymaga to przeanalizowania pod kątem tego, czy konstytucyjne standardy związane z prawem do sądu zostały

spełnione. Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga po pierwsze – oceny charakteru prawnego uprawnienia, którego ochrona sądowa została wyłączona wskutek rozwiązania przyjętego w art. 87 § 3 k.p.k. w związku z art. 302 § 3 k.p.k., po drugie – konfrontacji dokonanych ustaleń z art. 77 ust. 2 Konstytucji, który zakazuje zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że w skardze konstytucyjnej Skarżący wskazali kilka aspektów prawa do sądu, które ich zdaniem naruszają zaskarżone regulacje prawne.

Uzasadnienie skargi pozwala stwierdzić, że Skarżący – jako wzorzec – biorą pod uwagę przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji w takim sensie, w jakim gwarantuje on prawo do rozpoczęcia procedury przed sądem w możliwie najszerszym pojęciu sprawy i umożliwia obywatelom dostęp do niezawisłego, niezależnego i bezstronnego sądu. Odwołanie się w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej przez Skarżących do elementów konstytucyjnego prawa do sądu związanego z prawem do sądowego wymiaru sprawiedliwości jest nieadekwatne do oceny sytuacji procesowej z art. 87 § 2 i § 3 k.p.k. Z prawem do sądowego wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 Konstytucji mamy bowiem do czynienia w stosunku do podmiotu, którego sprawa jest rozstrzygana w toku prowadzonego postępowania. Natomiast w niniejszej sprawie postępowanie przygotowawcze nie było prowadzone „w sprawie skarżących”, chodziło bowiem o osoby niebędące stronami tj. o świadków i udział pełnomocnika w czynności procesowej ich przesłuchania. W stosunku do Skarżących nie mieliśmy do czynienia z merytorycznym i definitywnym rozpoznaniem ich sprawy ani przypisaniem im odpowiedzialności karnej.

W istocie zatem w okolicznościach niniejszej sprawy możemy rozważać jedynie drugi aspekt prawa do sądu związany z sądową kontrolą prawidłowości decyzji wydanej w sprawie przez prokuratora. Chodzi o prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa jednostki, gdy sądy działają jako organ kontroli innych aktów władzy publicznej, rozstrzygających sprawy jednostek po to, aby ustrzec je przed arbitralnością władzy. W tym znaczeniu sąd działa nie jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości lecz organ powołany do kontrolowania działalności innych organów państwa w zakresie ochrony praw i wolności jednostki. W aspekcie tym należy także mieć na uwadze kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw.

W analizowanej skardze konstytucyjnej Skarżący nie wskazali jednak ani jakie ich słuszne i prawnie relewantne interesy, ani jakie ich konstytucyjne prawa i wolności zostały ograniczone, naruszone lub pozbawione ochrony na skutek decyzji prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w B o odmowie dopuszczenia do udziału w przesłuchaniu Skarżących w charakterze świadków ustanowionego przez nich pełnomocnika. Nie wykazali Oni, aby decyzja o odmowie dopuszczenia pełnomocnika Skarżących do udziału w ich przesłuchaniu w charakterze świadków,

wiązała się ze sferą ich interesów wynikających z praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie. Należy mieć na uwadze, że decyzja o odmowie dopuszczenia pełnomocnika do udziału w danej czynności procesowej nie powoduje wygaśnięcia pełnomocnictwa ani nie pozbawia możliwości korzystania z pomocy pełnomocnika poza bezpośrednim udziałem w czynnościach postępowania. Decyzja taka jest ograniczona tylko do udziału w danej czynności. Ponadto korzystanie z pomocy pełnomocnika przez osobę niebędącą stroną nie jest gwarantowane na poziomie Konstytucji.

Skarżący w celu potwierdzenia przedstawianej przez siebie tezy odwołali się do szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Należy jednak wskazać, że w powołanych jako przykład przez Skarżących rozstrzygnięciach Trybunału o niezgodności z Konstytucją braku możliwości zaskarżenia do sądu rozstrzygnięć wydawanych w toku postępowania przygotowawczego sytuacja przedstawiała się zgoła odmiennie niż w ich własnej sprawie. W powołanej wyżej sprawie o sygn. akt K 38/07 chodziło o postanowienie prokuratora o przeszukaniu i zatrzymaniu rzeczy oraz inne rozstrzygnięcia wymienione w art. 236 k.p.k., które bezpośrednio ingerują w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą, nietykalność mieszkania, a przez to również w prawo do prywatności i prawo własności. W również już przytoczonej sprawie o sygn. akt K 22/03 zakwestionowane przepisy oddziaływały na konstytucyjnie chronione prawo własności, a w sprawie o sygn. akt K 35/04 (wyrok TK z dnia 14 marca 2005 r., ZU OTK nr 3A/2005, poz. 23) naruszony był interes o charakterze majątkowym, o którym mowa w art. 64 Konstytucji. Na tej podstawie można wysnuć generalną konkluzję, że zdaniem ustawodawcy, w niektórych sprawach istnieje ryzyko naruszenia istotnych praw osób niebędących stronami, co uzasadnia przyznanie im prawa do wniesienia zażalenia do sądu na postanowienia i zarządzenia wydane w postępowaniu przygotowawczym. Co do zasady jest to możliwe w sprawach, w których istnieje ryzyko naruszenia konstytucyjnych praw i wolności innych niż prawo do sądu. Wskazano już, że postanowienia dotyczące przeszukania, zatrzymania rzeczy i dotyczące dowodów rzeczowych (art. 236 k.p.k.) dotyczą sfery m.in. prawa własności, jednak można również w tym miejscu przywołać postanowienia dotyczące kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych (art. 240 k.p.k.), które mogą naruszać prawo do prywatności, postanowienia dotyczące kar porządkowych w postaci zatrzymania i przymusowego doprowadzenia świadka (art. 290 § 2 w związku z art. 285 § 2 k.p.k.) wpływające na nietykalność osobistą czy rozstrzygnięcia co do rzeczy odebranych (jako dowód rzeczowy) w postępowaniu osobie niebędącej stroną na wypadek umorzenia postępowania (art. 323 k.p.k.), mogące naruszać prawa wynikające z art. 64 Konstytucji. Z uwagi na znaczenie wskazanych rozstrzygnięć umożliwiono ich kontrolę sądową. W pozostałych przypadkach stosuje się art. 302 § 3 k.p.k. tj. rozpatrywanie zażaleń przez prokuratora bezpośrednio przełożonego. Rozwiązanie takie służy realizacji celów postępowania przygotowawczego, określonych w art. 297 k.p.k., a także zwiększeniu jego efektywności. Należy pamiętać, że zażalenie na postanowienie prokuratora skierowane do

prokuratora bezpośrednio przełożonego, jest w myśl art. 462 k.p.k. w związku z art. 465 § 1 k.p.k. środkiem względnie suspensywnym, a więc jego złożenie co do zasady nie wydłuża czasu prowadzonego postępowania. Jednakże prokurator prowadzący postępowanie musi mieć na uwadze fakt, że uwzględnienie zażalenia może spowodować konieczność sanowania czynności przesłuchania świadka i uzupełnienia w ten sposób zebranego materiału dowodowego. Ponadto uprawniony wydaje się pogląd, że czas potrzebny na rozpatrzenie przez sąd zażalenia na postanowienie prokuratora o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika świadka byłby dłuższy niż w obecnie obowiązującej procedurze karnej, a w konsekwencji takie rozwiązanie prowadziło do wydłużenia czasu potrzebnego na poczynienie prawdziwych ustaleń faktycznych w sprawie i utrudniłoby realizację zasady prawdy materialnej, wynikającej z art. 2 § 2 k.p.k.

Decyzja prokuratora o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną (w niniejszej sprawie odmowa dopuszczenia do udziału w przesłuchaniu pełnomocnika świadka), wydana w oparciu o stwierdzenie przesłanki braku konieczności obrony interesów osoby niebędącej stroną (która to przesłanka, choć niewątpliwie ma charakter ocenny, to jednak nie dotyczy abstrakcyjnie określonego interesu społecznego), wymaga każdorazowo uwzględnienia sytuacji procesowej osoby niebędącej stroną. W stanie faktycznym będącym podstawą niniejszej skargi konstytucyjnej, Skarżący nie wykazali, aby rozstrzygnięcie zażalenia na postanowienie prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w B \_\_\_\_\_ wiązało się z konkretną sferą praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie i ograniczało ochronę tych praw i wolności przysługujących Skarżącym.

Użyta w przepisie art. 87 § 3 k.p.k. przesłanka „nie wymaga tego obrona interesów osoby nie będącej stroną”, pomimo jej nieostrego charakteru, pozwala objąć przedmiotem tej regulacji szeroki krąg podmiotów, o których mowa w art. 87 § 2 k.p.k., i które mogą skorzystać z uprawnienia ustanowienia pełnomocnika oraz uwzględnić szeroki zakres sytuacji procesowych tych podmiotów. Pozwala tym samym na zapewnienie efektywnego funkcjonowania tej instytucji. Należy jeszcze raz podkreślić, że ocena w zakresie obrony interesów osoby niebędącej stroną dokonywana będzie zawsze indywidualnie w stosunku do każdej z tych osób i przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych danej sprawy. Z samego faktu użycia nieostrej przesłanki, co samo w sobie Trybunał Konstytucyjny ocenia jako dopuszczalne, nie można jeszcze wywodzić, że doszło do zagrożenia konstytucyjnych praw lub wolności, skutkujących koniecznością otwarcia drogi do kontroli sądowej wydanego w tym przypadku rozstrzygnięcia.

Istotne w tym kontekście wydaje się podkreślenie faktu, że „pozycja procesowa świadka jest zupełnie inna niż pozycja procesowa oskarżonego i to nie tylko dlatego, że świadek nie jest stroną postępowania, ale także i przede wszystkim dlatego, że – odmiennie niż oskarżony – zeznawać on

(co do zasady) musi” (por. P. Hofmański, S. Zabłocki, *Dowód z zeznań świadka w: Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, wyd. Zakamycze 2006, które to uwagi zachowują aktualność również na gruncie postępowania przygotowawczego). Zaznaczenia wymaga, że postępowanie przygotowawcze w ramach którego świadek składa zeznania, nie jest prowadzone przeciwko niemu. W odmiennym wypadku miałby on status podejrzanego, składałby wyjaśnienia zamiast zeznań, a jego pełnomocnik miałby prawo uczestniczyć w każdej czynności z jego udziałem.

Należy również wskazać, że regulacje Kodeksu postępowania karnego zawierają szereg norm gwarancyjnych dla osoby przesłuchiwanej w charakterze świadka w postępowaniu przygotowawczym. Można tutaj wskazać między innymi: prawo świadka do odmowy składania zeznań (art. 182 k.p.k.), prawo świadka do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić świadka lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (art. 183 § 1 k.p.k.), możliwość wnoszenia o zwolnienie od złożenia zeznań lub odpowiedzi na pytania świadka pozostające z oskarżonym w szczególnie bliskim stosunku osobistym (art. 185 k.p.k.), szczególny tryb przesłuchania świadków małoletnich i pokrzywdzonych w sprawach o przestępstwa z art. 197-199 k.k. (art. 185a-185d k.p.k.), uprzedzenie świadka o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy (art. 190 k.p.k.), uzyskanie zgody świadka na oględziny ciała i badanie lekarskie lub psychologiczne (art. 192 § 4 k.p.k.), ochrona danych dotyczących miejsca zamieszkania i miejsca pracy świadków (art. 148 § 2a-2c k.p.k., art. 156a k.p.k., art. 191 § 1a i § 1b k.p.k.), możliwość przesłuchania świadka przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (art. 177 § 1a k.p.k.), możliwość przesłuchania świadka w miejscu jego pobytu (art. 177 § 2 k.p.k.), możliwość objęcia świadka środkami ochrony z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21). Zgodnie z art. 300 § 3 k.p.k. przed pierwszym przesłuchaniem poucza się świadka o jego uprawnieniach i obowiązkach określonych w art. 177-192a oraz dostępnych środkach ochrony i pomocy, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka. W dniu 11 czerwca 2015 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach świadka w postępowaniu karnym (Dz. U. poz. 893).

Przy ocenie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie wyłączenia sądowej kontroli decyzji prokuratora należy mieć ponadto na uwadze, że uzasadnieniem dla takiej decyzji ustawodawcy jest zapewnienie efektywności postępowania przygotowawczego i dążenie do zapewnienia szybkiego zakończenia sprawy na tym etapie procesu karnego, przy uwzględnieniu również konieczności ochrony praw stron tego

postępowania. W tym kontekście należy pamiętać o stanowisku wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny, który przykładowo w postanowieniu z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt Ts 44/12 (OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 207) zauważył, że „Postępowanie przygotowawcze nie jest wymiarem sprawiedliwości, lecz stanowi samodzielne niesądowe stadium postępowania karnego; jedynie wybrane decyzje lub czynności podlegają kontroli sądowej w zakresie przewidzianym w k.p.k.”. Nie bez znaczenia w tym zakresie pozostaje także zasada tajności postępowania przygotowawczego, uzasadniona poprzez dążenie do efektywności postępowania, w którego toku następuje zbieranie i przygotowywanie dowodów dla oceny sądu i które powinno przebiegać w warunkach umożliwiających efektywne działanie organowi prowadzącemu postępowanie, a także „eliminowanie sytuacji, w których przedwczesne ujawnienie posiadanych informacji może oznaczać zniweczenie wysiłków i niepowodzenie w gromadzeniu dowodów popełnionego lub zarzucanego przestępstwa” (por. P. Wiliński, *Odmowa dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 11, s. 79).

Na marginesie poczynionych rozważań wskazać należy, że podobny, acz nie tożsamy z wynikającym z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji standard, zakreśla art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm., dalej „Konwencja”). Stanowi on, że każdy ma prawo do rzetelnego procesu, tj. do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Jednakże, analizując postanowienia Konwencji oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), nie sposób przyjąć, że przedmiotowa sprawa ma charakter karny w rozumieniu Konwencji. Na gwarancje artykułu 6 w jego części penalnej może się powoływać wyłącznie podejrzany i oskarżony, nie ma natomiast takiej możliwości pokrzywdzony przestępstwem (zob. Marek Antoni Nowicki, *Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, LEX/el, 2015). Tym bardziej zatem nie sposób uznać, aby taką możliwość posiadał inny uczestnik postępowania, w tym również świadek.

Sam stan faktyczny sprawy nie daje także podstaw do objęcia jej penalnym zakresem art. 6 Konwencji. Zgodnie bowiem z ustaloną linią orzecniczą ETPCz, zasadnicze znaczenie dla ustalenia podmiotowego zakresu art. 6 ma kwestia oficjalnego zakomunikowania danej osobie przez właściwą władzę, że podejrzana jest ona o popełnienie czynu o charakterze karnym (zob. sprawa Deweer p. Belgii, wyrok z dnia 27 lutego 1980 r., skarga nr 6903/75 6903/75, § 44). Wyjątki od powyższego znane są w orzecznictwie strasburskim w sytuacji, gdy z uwagi na odformalizowanie trybu postępowania, akt oficjalnego zakomunikowania zarzutu karnego nie

występuje, lub występuje w formie szczątkowej (zob. sprawę Wemhoff p. Niemcom, wyrok z dnia 27 czerwca 1968 r., skarga nr 2122/64, §§ 18-20, w której za objęcie osoby ściganiem karnym uznano jej pierwsze przesłuchanie w charakterze osoby podejrzanej). Tymczasem z dostępnych dokumentów wynika, że sprawa, która dała początek skardze konstytucyjnej, nie dotyczyła przesłuchania podejrzanego czy choćby osoby podejrzanej o dokonanie czynu zabronionego.

Mając powyższe na uwadze Rada Ministrów wnosi o stwierdzenie, że art. 87 § 3 w związku z art. 302 § 3 k.p.k. w zakresie, w jakim pozbawia osobę niebędącą stroną prawa do drogi sądowej w przypadku wydania przez prokuratora decyzji na podstawie art. 87 § 3 k.p.k. o odmowie udziału pełnomocnika w postępowaniu przygotowawczym - jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z upoważnienia

PREZESA RADY MINISTRÓW



Robert Brochocki

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

- odpisy stanowiska – 5 egz.,
- pełnomocnictwo.

Sprawę prowadzi: Aleksandra Zdunek - Drabot