



Warszawa, dnia 21 stycznia 2016 r.

PG VIII TK 133/15

SK 44/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpł. dnia	22. 01. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną M. M., Ł. J., M. P.,  
D. J., A. A., W. O., S. T., U. P., M. M. i  
M. K., którzy podnoszą, że:

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 ze zm.) - w zakresie, w jakim pozbawia osobę niebędącą stroną prawa do drogi sądowej w przypadku wydania przez prokuratora zarządzenia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika - jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**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 ze zm.) - w zakresie, w jakim pozbawia osobę niebędącą stroną możliwości zaskarżenia do sądu zarządzenia prokuratora o odmowie dopuszczenia do udziału w**

postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika tej osoby - jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

## UZASADNIENIE

W powołanej skardze konstytucyjnej inicjatorzy postępowania zakwestionowali konstytucyjność 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 ze zm.; dalej: k.p.k.). Zdaniem Skarżących, zakwestionowana norma - w zakresie, w jakim pozbawia osobę niebędącą stroną prawnej możliwości odwołania się do sądu w przypadku wydania przez prokuratora zarządzenia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika tej osoby - jest niezgodna z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Skarga wniesiona została w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Skarżący zostali wezwani przez Delegaturę Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w B. . . . ., Wydział Zamiejscowy w S. . . . . w celu przesłuchania ich w charakterze świadka w sprawie nadzorowanej przez Wydział V do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Apelacyjnej w B. . . . .

Wymienieni Skarżący wystąpili do adwokata P. . . . . P. . . . . z prośbą o jego uczestnictwo podczas przesłuchań w ABW (udzielając mu w tym zakresie stosownych pełnomocnictw).

W dniu 6 października 2014 r. prokurator Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku wydał zarządzenie o odmowie dopuszczenia pełnomocnika adwokata P. . . . . P. . . . . do udziału w czynności przesłuchania w charakterze świadków: S. . . . . T., U. . . . . P., W. . . . . O., Ł. . . . . J., A. . . . . A. . . . . i M. . . . . P.

Takie same zarządzenia wydane zostały w odniesieniu do udziału w czynności przesłuchania w charakterze świadków: M M. (w dniu października 2014 r.) oraz M M., D J. i M K. (w dniu października 2014 r.).

W uzasadnieniu zarządzeń prokurator Prokuratury Apelacyjnej w B stwierdził, że w danej sprawie nie zaistniała sytuacja wymagająca obrony interesów osób występujących w charakterze świadków.

Od wydanych zarządzeń Skarżący wniesli - na podstawie art. 302 § 1 i 3 k.p.k. - zażalenia do prokuratora bezpośrednio przełożonego.

Zastępca Prokuratora Apelacyjnego w B, po rozpoznaniu wniesionych środków odwoławczych, wydał postanowienia utrzymujące w mocy zaskarżone zarządzenia (w dniu października 2014 r. - dotyczące S T., U P., W O., Ł J., A A. i M P.; dwa postanowienia w dniu listopada 2014 r.: jedno - dotyczące M M. i drugie - dotyczące M M., D J. i M K. oraz w dniu listopada 2014 r. - dot. Ł J. i U P.)

Z wydaniem postanowień Zastępcy Prokuratora Apelacyjnego w B Skarżący łączą naruszenie prawa do sądu. Ich zdaniem, zarządzenia wydane w pierwszej instancji przez prokuratora nadzorującego postępowanie przygotowawcze powinny być poddane kontroli sądowej. Tymczasem zakwestionowana regulacja prawna nie przewiduje wniesienia środka odwoławczego do sądu.

Skarżący wykorzystali wszystkie dostępne im środki prawne w celu uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia. Zapadłe w tej sprawie orzeczenia są ostateczne. Zachowany również został trzymiesięczny termin wniesienia skargi konstytucyjnej.

W dniu 15 grudnia 2015 roku udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich. W stanowisku

przesłanym do Trybunału w dniu 8 stycznia 2016 roku podzielił pogląd Skarżących w przedmiocie niezgodności zakwestionowanej normy z przywołanymi wzorcami kontroli.

Punktem wyjścia do rozważań na temat konstytucyjności zakwestionowanej normy powinna być jej analiza z uwzględnieniem całego otoczenia prawnego dotyczącego zaskarżania postanowień i zarządzeń wydawanych przez prokuratora w postępowaniu przygotowawczym, a dotyczących osób niebędących stronami.

Zgodnie z treścią art. 87 § 2 k.p.k. „[o]soba niebędąca stroną może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu”. Z treści art. 87 § 3 k.p.k. wynika, że w postępowaniu przygotowawczym prokurator może odmówić dopuszczenia do udziału w postępowaniu wspomnianego pełnomocnika, jeżeli uzna, że nie wymaga tego obrona interesów osoby niebędącej stroną.

Na zarządzenie prokuratora, odmawiające dopuszczenia do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika reprezentującego osobę niebędącą stroną, służy zażalenie przewidziane przez art. 302 § 1 k.p.k. (znajdujący się w dziale VII k.p.k. dotyczącym postępowania przygotowawczego), który stanowi, że „[o]sobom niebędącym stronami przysługuje zażalenie na postanowienia i zarządzenia naruszające ich prawa”.

Z treści art. 302 § 2 k.p.k. wynika, że zażalenie służy nie tylko na postanowienia i zarządzenia naruszające prawa, lecz także na czynności podejmowane w postępowaniu przygotowawczym. W tym przypadku prawo wniesienia zażalenia przysługuje zarówno stronom, jak i osobom niebędącym stronami.

Zgodnie z treścią zakwestionowanego art. 302 § 3 k.p.k., „[z]ażalenie na postanowienia i zarządzenia oraz na inne czynności prokuratora w postępowaniu

przygotowawczym, o których mowa odpowiednio w § 1 i 2, rozpoznaje prokurator bezpośrednio przełożony”.

Według Skarżących, zażalenie takie powinien rozpoznawać niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Brak takiego rozwiązania prawnego powoduje - ich zdaniem - że mamy do czynienia z naruszeniem prawa do sądu zagwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią, „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał (vide np. - wyrok z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; wyrok z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52), że na prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do 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. Potwierdzając tę linię orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny dokonał jej rozwinięcia w wyroku z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty istotny element, tj. prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Pogląd ten Trybunał powtórzył między innymi w wyroku z dnia 14 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124) oraz w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

„Prawo do sądu nie ma jednak bezwzględного i absolutnego charakteru, stwarzającego uprawnionemu, w ramach każdej procedury i każdego typu postępowania, możliwość nieograniczonej ochrony swych praw na drodze sądowej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r.,

sygn. akt P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79). Warto zauważyć, że analizowana sprawa odnosi się do osób niebędących stronami postępowania karnego, którym - z oczywistych względów - nie przysługuje tak szeroki katalog uprawnień, jaki przysługuje stronom, a ponadto dotyczy postępowania przygotowawczego.

Ustawodawca, mając jednak na uwadze pewne sytuacje, w których może dojść do naruszenia istotnych praw osób niebędących stronami, przewidział możliwość poddania kontroli sądowej niektórych decyzji podejmowanych w postępowaniu przygotowawczym. I tak, wniesienie zażalenia do sądu przez osobę niebędącą stroną jest możliwe na postanowienia i zarządzenia wydane w postępowaniu przygotowawczym dotyczące:

- przeszukania, zatrzymania rzeczy i w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 236 k.p.k.),
- kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych (art. 240 k.p.k.),
- kar porządkowych w postaci zatrzymania i przymusowego doprowadzenia świadka (art. 290 § 2 w związku z art. 285 § 2 k.p.k.),
- rozstrzygnięcia co do rzeczy odebranych (jako dowód rzeczowy) w postępowaniu osobie niebędącej stroną na wypadek umorzenia postępowania (art. 323 k.p.k.).

Ustawodawca uznał, że decyzje podejmowane w sprawach wymienionych powyżej są na tyle istotne, iż konieczna jest ich kontrola sądowa. W pozostałych przypadkach postanowienia i zarządzenia wydane w postępowaniu przygotowawczym poddawane są kontroli prokuratora bezpośrednio przełożonego - na podstawie art. 302 § 3 k.p.k.

Wydaje się, że ustawodawca właściwie uchwycił tę granicę, która przebiega pomiędzy decyzjami wymagającymi kontroli sądowej a decyzjami, które takiej kontroli nie wymagają. Potwierdzeniem tego jest choćby art. 290 § 2 k.p.k., dotyczący kar porządkowych, z którego wynika, że zażalenia na postanowienia

prokuratora o nałożeniu kary pieniężnej jako kary porządkowej rozpoznaje prokurator bezpośrednio przełożony, ale zażalenia na zarządzenia prokuratora o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu rozpoznaje już sąd.

Ewentualne ograniczenia prawa do sądu oceniać należy zawsze w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który zezwala na obniżenie standardu w zakresie korzystania z tego prawa tylko w formie ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (wyrok z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125).

„Konieczność” w demokratycznym państwie - jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa - wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności.

„Z zasady proporcjonalności zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględny zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09, op. cit.).

Należy zauważyć, że sprawa, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną, dotyczyła postępowania przygotowawczego. Organ prowadzący to postępowanie ma obowiązek zrealizować jego cele określone w art. 297 § 1

k.p.k., a zwłaszcza ustalić, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo, oraz zebrać, zabezpieczyć i w niezbędnym zakresie utrwalić dowody dla sądu. W doktrynie wskazuje się, że postępowanie przygotowawcze powinno przebiegać w warunkach umożliwiających efektywne działanie organowi, który je prowadzi (por. P. Wiliński, *Odmowa dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 11, s. 79). „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.” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt Ts 44/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 207).

Ograniczenie prawa w postaci braku możliwości zaskarżenia do sądu, przez osobę niebędącą stroną, zarządzenia prokuratora odmawiającego dopuszczenia do udziału pełnomocnika w postępowaniu przygotowawczym jest konieczne; w przeciwnym razie prokurator utraciłby możliwość sprawnego nadzorowania postępowania, za które odpowiada. Trudno wyobrazić sobie bowiem poddawanie kontroli sądowej niemal wszystkich decyzji podejmowanych w postępowaniu przygotowawczym, zwłaszcza w odniesieniu do świadków. Postępowanie przygotowawcze - w odróżnieniu od postępowania sądowego - charakteryzuje się też pewnym stopniem dyskrecjonalności. Szeroki krąg osób mogących uczestniczyć w czynnościach przesłuchania niektórych świadków z racji udzielonego im pełnomocnictwa mógłby w niektórych przypadkach niweczyć cele postępowania karnego.

Wymienione ograniczenie jest też zgodne z zasadą proporcjonalności. Należy zauważyć, że osoba niebędąca stroną ma możliwość złożenia zażalenia na zarządzenie prokuratora do prokuratora bezpośrednio przełożonego.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w przekazanym do Trybunału Konstytucyjnego stanowisku z dnia 8 stycznia 2016 roku, zwraca uwagę, że w



myśl art. 87 § 3 k.p.k. prokurator może odmówić dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika, jeżeli sam arbitralnie uzna, iż nie wymaga tego obrona interesów osoby niebędącej stroną. Zdaniem Rzecznika (podzielającego pogląd Skarżących), wspomniana odmowa odbywa się w oparciu o oceną, niedookreśloną przesłankę; a skoro tak, to weryfikacja zastosowanej przez prokuratora wykładni pojęcia nieostrego („nie wymaga tego obrona interesów osoby niebędącej stroną”) powinna podlegać weryfikacji sądowej.

Ustawa nie precyzuje, kiedy interesy takiej osoby wymagają ustanowienia pełnomocnika. Nie ulega jednak wątpliwości, że nie mogą to być interesy abstrakcyjne, lecz konkretne - takie, które powstały w związku z wciągnięciem danej osoby w orbitę określonego procesu karnego. A przy tym nie są to interesy pokrzywdzonego, którego procesowy status jest uregulowany odrębnie.

Jeżeli zatem wobec osoby wezwanej przez prokuratora w charakterze świadka planowane jest przeprowadzenie w postępowaniu przygotowawczym czynności mogących naruszać jej interesy, zwłaszcza te objęte gwarancjami konstytucyjnymi (jak chociażby przeszukanie, zatrzymanie rzeczy, oględziny ciała, nałożenie kary porządkowej, ewentualne przedstawienie zarzutów i zmiana statusu ze świadka na podejrzanego), to jest to niewątpliwie sytuacja wymagająca obrony interesów osoby niebędącej stroną i wyrażenia zgody na udział pełnomocnika w postępowaniu przygotowawczym na tym etapie. Za takim poglądem przemawia analiza wszystkich przepisów dotyczących postępowania przygotowawczego, a zwłaszcza tych, które przewidują wniesienie zażalenia do sądu na decyzje prokuratora.

Trudno więc zgodzić się z poglądem Rzecznika Praw Obywatelskich, że mamy tu do czynienia z niedookreśloną przesłanką podlegającą swobodnej ocenie prokuratora.

Warto zwrócić uwagę, że w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną, w zażaleniach złożonych do prokuratora bezpośrednio

przełożonego Skarżący podnosili, że za dopuszczeniem do udziału pełnomocnika w postępowaniu przygotowawczym przemawiał towarzyszący im stres związany z przesłuchaniem w charakterze świadka w siedzibie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także brak posiadanej przez nich odpowiedniej wiedzy prawniczej. Skarżący nie wykazali zatem, jakie konkretne interesy wymagały obrony uzasadniającej dopuszczenie do udziału pełnomocnika w postępowaniu przygotowawczym.

Obok art. 45 ust. 1 Konstytucji Skarżący przywołali także - jako związkowy wzorzec kontroli - art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw. Stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu.

Mając na uwadze przedstawione powyżej argumenty, stwierdzić należy, że art. 87 § 3 w związku z art. 302 § 3 k.p.k. - w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia przez osobę niebędącą stroną zażalenia do sądu na zarządzenie prokuratora odmawiające dopuszczenia do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika tej osoby - jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Herdań*  
Zastępca Prokuratora Generalnego