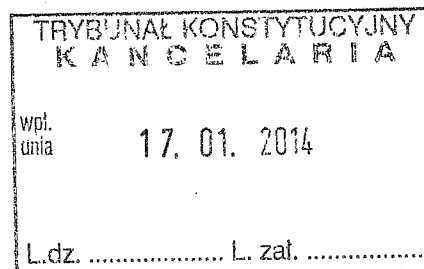




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 13/13  
BAS-WPTK-772/13

Warszawa, dnia 17 stycznia 2014 r.



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej G K z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt SK 13/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 275 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r., w zakresie w jakim umożliwia zobowiązanie osoby oddanej pod dozór policyjny do powstrzymywania się od kontaktów z określonymi osobami i powstrzymywania się od przebywania w danym miejscu, **jest niezgodny** z zasadą wyłączności ustawy dotyczącą ograniczania praw i wolności konstytucyjnych, wyrażoną w art. 41 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 156 § 5 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim nie precyzuje przesłanek odmowy dostępu do tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają postanowienie prokuratora o zastosowaniu poręczenia majątkowego oraz zawieszeniu w czynnościach służbowych, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny sprawy**

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane skargą konstytucyjną G K (dalej: skarżący) z 9 lutego 2010 r. (dalej: skarga konstytucyjna).

W dniu października 2009 r. prokurator Prokuratury Rejonowej Ł wydał postanowienie (sygn. akt ) o zastosowaniu wobec skarżącego dozoru Policji połączonego z obowiązkami powstrzymywania się od kontaktów z pracownikami M sp. z o. o. oraz od przebywania na terenie M sp. z o.o. Powyższe postanowienie, w wyniku rozpoznania zażalenia, zostało utrzymane w mocy postanowieniem Sądu Rejonowego w Ł Wydział Karny z grudnia 2009 r. (sygn. akt ).

Ponadto w dniu października 2009 r. prokurator Prokuratury Rejonowej w Ł wydał zarządzenie (sygn. akt ) o odmowie udostępnienia akt sprawy podejrzanego (skarżącego) jego obrońcy. Ów wniosek dotyczył akt i dokumentów, na podstawie których zastosowano wobec podejrzanego środki zapobiegawcze (poręczenie majątkowe oraz zawieszenie w czynnościach służbowych powiązane z nakazem powstrzymywania się od przebywania na terenie spółki oraz powstrzymywania się od kontaktów z jej pracownikami). W wyniku rozpoznania zażalenia, zarządzeniem Prokuratora Rejonowego Ł z listopada 2009 r. (sygn. akt ) zaskarżone zarządzenie zmieniono w ten sposób, że udostępniono podejrzanemu i jego obrońcy wybrane karty akt sprawy, w pozostałym zaś zakresie utrzymano je w mocy.

### **II. Artykuł 275 § 2 k.p.k.**

#### **1. Analiza formalnoprawna**

1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 275 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.) od chwili, w której był podstawą ostatecznych rozstrzygnięć wobec skarżącego, został znowelizowany ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie

ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589; dalej: ustawa nowelizująca). Na podstawie art. 2 pkt 6 ustawy nowelizującej brzmienie art. 275 § 2 k.p.k. zostało zmienione z dniem 8 czerwca 2010 r. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym zaskarżony przepis stanowi: „Oddany pod dozór ma obowiązek stosowania się do wymagań zawartych w postanowieniu sądu lub prokuratora. Obowiązek ten może polegać na zakazie opuszczania określonego miejsca pobytu, zgłaszaniu się do organu dozoru w określonych odstępach czasu, zawiadamianiu go o zamierzonym wyjeździe oraz o terminie powrotu, zakazie kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami, zakazie przebywania w określonych miejscach, a także na innych ograniczeniach swobody oskarżonego, niezbędnych do wykonywania dozoru”.

Kwestia zmiany brzmienia art. 275 § 2 k.p.k. była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w toku niniejszego postępowania. Postanowieniem z 2 lipca 2012 r. (sygn. akt Ts 45/10) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 275 § 2 k.p.k. z art. 2, art. 41 ust. 1, art. 52 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wskazał w uzasadnieniu przywołanego orzeczenia: „Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [...] Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Powyższy przepis nie ma zastosowania, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Z treści uzasadnienia skargi wynika, że w ocenie skarżącego niekonstytucyjność art. 275 § 2 k.p.k. (w brzmieniu sprzed wejścia w życie wspomnianej nowelizacji) polega na tym, że możliwość nałożenia na osobę oddaną pod dozór zakazu kontaktowania się z innymi osobami oraz zakazu przebywania w określonych miejscach, nie została wyraźnie przewidziana w ustawie, a możliwa była na podstawie interpretacji tego przepisu. W ocenie skarżącego «do takiego ograniczenia wolności może dojść tylko w sytuacji przewidzianej i określonej przepisami prawa». Należy zauważyć, że zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej straciły aktualność, skoro art. 275 § 2 k.p.k. w obecnym brzmieniu wprost stanowi, że obowiązki osoby oddanej pod dozór mogą polegać na «zakazie kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami» oraz

«zakazie przebywania w określonych miejscach». Jednocześnie Trybunał stwierdza, że z uzasadnienia skargi nie wynika, aby wydanie orzeczenia było w rozpatrywanej sprawie konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Od powyższego skarżący wniósł zażalenie z lipca 2012 r. zarzucając „sprzeczność istotnych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego z materiałem dowodowym skargi, polegającą na przyjęciu, że wydanie orzeczenia w przedmiotowej sprawie nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności skarżącego, a w konsekwencji odmówienie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej” w sytuacji, gdy „Trybunał Konstytucyjny mógł odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu z uwagi na okoliczność, że akt normatywny – art. 275 § 2 k.p.k. – w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jedynie wówczas, gdyby kwestionowany przepis nie zawierał treści normatywnych odnoszących się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych oraz gdyby istniał inny alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim przepis utracił moc obowiązującą”.

Zażalenie to Trybunał Konstytucyjny uwzględnił postanowieniem z 13 marca 2013 r. (sygn. akt Ts 45/10). Jak wskazał: „W rozpatrywanej sprawie, [...] art. 275 § 2 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r.) znajduje zastosowanie wobec skarżącego w związku z dalszym stosowaniem środków zapobiegawczych, o których mowa w postanowieniu prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ł z października 2009 r. (sygn. akt ) o poddaniu pod dozór Policji wraz ze zobowiązaniem powstrzymywania się od kontaktów z pracownikami M Sp. z o.o. oraz zakazem przebywania na terenie M Sp. z o.o., utrzymanym w mocy postanowieniami Sądu Rejonowego w Ł – V Wydział Karny z grudnia 2009 r. (sygn. akt ) oraz czerwca 2012 r. (sygn. akt ), a przedmiot zaskarżenia odnosi się do sfery praw i wolności podlegających ochronie konstytucyjnej. Tym samym – zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie – zachodzi podstawa do uwzględnienia zażalenia”.

W tym miejscu wypada jednak nadmienić, że: „[K]westia badania dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej stanowi przedmiot uwagi Trybunału przez cały okres postępowania zainicjowanego wniesieniem danej skargi. Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym

etapie prowadzonej kontroli bada, czy nie występują ujemne przesłanki wydania wyroku (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2005 r., sygn. SK 14/02, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 10; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47)” – wyrok TK z 17 lutego 2009 r., sygn. akt SK 10/07. Tym samym również w niniejszym stanowisku należy odnieść się do dopuszczalności rozpoznania przez sąd konstytucyjny zarzutu naruszenia art. 275 § 2 k.p.k.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego „przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu [który przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą – uwaga własna] jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy kwestionowanym uregulowaniem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy warunki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09).

Przenosząc powyższe ustalenia sądu konstytucyjnego na grunt przedmiotowego postępowania w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy podstawą stosowanych wobec skarżącego środków zapobiegawczych jest w dalszym ciągu zaskarżony przepis.

Skarżący został oddany pod dozór Policji postanowieniem prokuratora Prokuratury Rejonowej Ł. z października 2009 r. (sygn. akt ). Postanowienie powyższe zostało utrzymane w mocy – wydanym na skutek rozpoznania zażalenia obrońcy podejrzanego – postanowieniem Sądu Rejonowego w Ł. V Wydział Karny z grudnia 2009 r. (sygn. akt ).

Jednocześnie z uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego w Ł. V Wydział Karny z czerwca 2012 r. (sygn. akt ) wynika, że „postanowieniem z dnia grudnia 2011 r. Sąd Rejonowy

w Ł uchylił stosowane wobec oskarżonych G K , P. J. i J. W. [skrót własny – uwaga własna] środki zapobiegawcze [...]”. Powyższe rozstrzygnięcie zostało zaskarżone zażaleniem prokuratora Prokuratury Rejonowej Ł Postanowieniem z lutego 2012 r. Sąd Okręgowy uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu, wskazując, że przesłanka stanowiąca podstawę uchylenia stosowanych środków zapobiegawczych przestała istnieć z uwagi na uchylenie postanowienia o umorzeniu postępowania.

Jak wynika z uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego w Ł V Wydział Karny z czerwca 2012 r. (sygn. akt ) sprawa przeciwko m.in. oskarżonemu G K (skarżącemu) była prowadzona pod sygn. akt Ze względów proceduralnych ze sprawy wyłączono materiały do dwóch odrębnych postępowań (o sygn. akt: oraz ), przy czym każde z nich toczyło się przeciwko skarżącemu. Jak wskazuje Sąd Rejonowy w Ł w postanowieniu z czerwca 2012 r. (sygn. akt ): „Postanowieniem z listopada 2011 r. w sprawie umorzono postępowanie karne wobec G K , U. T., J. O., K. B., P. J., J. W. i M. D. [skrót własny – uwaga własna]. Wobec uchylenia przez sąd okręgowy powyższego postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie o sygn. akt Sąd Rejonowy w Ł wydał postanowienie o połączeniu spraw o sygn. akt oraz sygn. akt do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze względu na łączność podmiotową spraw”.

W świetle przedstawionego stanu faktycznego wątpliwości co do stosowania wobec skarżącego dozoru na podstawie zaskarżonego (w nieobowiązującym już brzmieniu) art. 275 § 2 k.p.k. mają następujący charakter. Z jednej strony można uznać, że na skutek uchylenia stosowania wobec skarżącego środka zapobiegawczego postanowieniem Sądu Rejonowego w Ł z grudnia 2011 r., które to postanowienie zostało następnie uchylone postanowieniem Sądu Okręgowego w Ł z lutego 2012 r., rozpoznający ponownie kwestię uchylenia środków zapobiegawczych sąd rejonowy musiał w dacie czerwca 2012 r. opierać się na art. 275 § 2 k.p.k. w obowiązującym wówczas brzmieniu. Innymi słowy czerwca 2012 r. wobec skarżącego nie stosowano środków zapobiegawczych (skutecznie uchylonych grudnia 2011 r.) i w tym stanie

rzeczy Sąd Rejonowy w Ł nie mógł orzec o ich dalszym stosowaniu, a co najwyżej zastosować je ponownie – to zaś było możliwe wyłącznie na podstawie art. 275 § 2 k.p.k. w aktualnie obowiązującym brzmieniu. Trzeba bowiem wskazać, że zgodnie z art. 10 ustawy nowelizującej: „Sprawy, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy rozpoczęto rozprawę główną, toczą się do końca postępowania w danej instancji według przepisów dotychczasowych, jednakże w razie zawieszenia postępowania, odroczenia rozprawy lub ponownego rozpoznania sprawy albo po zapadnięciu prawomocnego orzeczenia postępowanie toczy się według przepisów tej ustawy”, natomiast „W razie wątpliwości, czy stosować przepisy dotychczasowe, czy przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się przepisy nowe” (art. 12 ustawy nowelizującej).

Z drugiej strony należy zauważyć, że postępowanie umorzone wobec skarżącego toczyło się pod sygn. akt , zaś podstawą uchylenia wobec skarżącego stosowania środka zapobiegawczego było właśnie umorzenie tego postępowania. Tym samym w momencie uchylenia środka zapobiegawczego przeciw skarżącemu w dalszym ciągu toczyło się postępowanie karne pod sygn. akt

Obydwa postępowania zostały natomiast wydzielone z postępowania o sygn. akt , zaś stosowane w nim środki zapobiegawcze (dozór) zostały nałożone jeszcze w postępowaniu przygotowawczym. Wobec powyższego, wydaje się, że można uznać, iż pomimo uchylenia stosowania środka zapobiegawczego w postępowaniu o sygn. akt , w dalszym ciągu był on stosowany wobec skarżącego w postępowaniu o sygn. akt Skoro więc po uchyleniu postanowienia o umorzeniu postępowania o sygn. akt oba postępowania zostały połączone (co nastąpiło przed czerwca 2012 r.) można przyjąć, iż procedujący w tej dacie Sąd Rejonowy w Ł istotnie orzekł o dalszym stosowaniu wobec oskarżonego dozoru ustanowionego niewadliwie na podstawie poprzednio obowiązującego brzmienia art. 275 § 2 k.p.k. – stosowanego nieprzerwanie w: postępowaniu przygotowawczym, postępowaniu sądowym o sygn. akt , wyodrębnionych postępowaniach o sygn. akt i , wreszcie w postępowaniu o sygn. akt toczącym się na skutek połączenia wymienionych postępowań wyodrębnionych. W takim ujęciu Sąd Rejonowy w Ł zasadnie przywołał jako podstawę postanowienia z czerwca 2012 r. wyłącznie art. 253 § 1 k.p.k. i posłużył się w jego sentencji zwrotem „stosować w dalszym ciągu”.

Jednocześnie wątpliwości może budzić także zaktualizowanie się w niniejszej sprawie dwóch pozostałych, sformułowanych w przywołanym wyżej orzecznictwie Trybunału, przesłanek dopuszczalności kontroli przepisu w brzmieniu nieobowiązującym w dacie orzekania przez sąd konstytucyjny.

Jeżeli idzie o warunek wymieniony jako drugi, trzeba zauważyć że sytuacja prawna skarżącego nie została ukształtowana definitywnie zanim art. 275 § 2 k.p.k. został znowelizowany. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że zgodnie z art. 253 § 1 k.p.k.: „Środek zapobiegawczy należy niezwłocznie uchylić lub zmienić, jeżeli ustaną przyczyny, wskutek których został on zastosowany, lub powstaną przyczyny uzasadniające jego uchylenie lub zmianę”. Ponadto na mocy art. 254 § 1 zd. 1 k.p.k.: „Oskarżony może składać w każdym czasie wnioski o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego [...]”. W świetle przytoczonych regulacji nie wydaje się, że stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji stanowi jedyny instrument prawny prowadzący sytuacji prawnej skarżącego.

Natomiast w odniesieniu do trzeciej z przytoczonych przesłanek wypada zauważyć, iż nie można jednoznacznie stwierdzić, że „eliminacja danego przepisu [art. 275 § 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej – uwaga własna] z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej”. Po pierwsze, zaskarżony przepis został za pomocą ustawy nowelizującej znowelizowany, nie zaś uchylony. Tym samym – nawet w wypadku orzeczenia przez Trybunał o jego niekonstytucyjności – w stosunku do skarżącego w dalszym ciągu można by stosować – choć na nowej podstawie prawnej – środek zapobiegawczy w postaci dozoru. Po drugie, kształt nowelizacji sprawia, iż sformułowany zakres zaskarżenia i odpowiadające mu zarzuty skarżącego tracą na aktualności. Jak bowiem wspomniano w art. 275 § 2 k.p.k. w aktualnie obowiązującym brzmieniu ustawodawca wyraził *expressis verbis* możliwość nałożenia na oskarżonego zakazu „kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami”, jak również zakazu „przebywania w określonych miejscach”.

Jednocześnie, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym postanowieniu z 13 marca 2013 r. (sygn. akt Ts 45/10): „O ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie zawsze może dać wynik jednoznaczny, o tyle za trafną należy uznać dyrektywę interpretacyjną art. 39 ust. 3 ustawy o TK, wyrażoną w wyroku TK z 12 grudnia 2000 r. o sygn. SK 9/00 [...], zgodnie z którą «w razie



wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej»”.

Wobec powyższego Sejm nie formułuje wniosku o umorzenie postępowania w omawianym zakresie, podając taką ewentualność pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym, przy uznaniu dopuszczalności kontroli przez Trybunał art. 275 § 2 k.p.k., przedmiotem procedowania sądu konstytucyjnego powinien być ten przepis w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r.

Trzeba jednakże zauważyć, że przedstawione rozważania znajdują bezpośrednio odniesienie do obowiązującego brzmienia art. 275 § 2 k.p.k. Zarzuty skarżącego można bowiem rozumieć jako odnoszące się do zasadności powiązania dozoru Policji z obowiązkami opisanymi w skardze konstytucyjnej, niezależnie od tego, czy ich stosowanie wynika z przyznanej organom procesowym swobody wyboru zachowania nakazanego (względnie zabronionego) osobie poddanej pod dozór, czy też obowiązki takie wyrażono *expressis verbis* w treści przepisu.

2. Odniesienia się wymaga również wskazany przez skarżącego w piśmie wszczynającym niniejsze postępowanie katalog wzorców kontroli, a ściśle – ujęcie w nim art. 2 Konstytucji, który wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Sposób sformułowania skargi konstytucyjnej z jednej strony może sugerować, iż skarżący pragnie uczynić art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli (na co wskazywałoby jego wyodrębnienie w *petitum*), z drugiej, że upatruje normatywnego związku pomiędzy art. 2 Konstytucji a pozostałymi przepisami Konstytucji, i tym samym jego intencją jest ujęcie wszystkich wymienionych jednostek redakcyjnych ustawy zasadniczej w tzw. relacji związkowej. Sygnalizowane wyżej wątpliwości, tracą jednak aktualność w świetle sposobu uzasadnienia stawianych przez skarżącego zarzutów. W żadnym bowiem fragmencie skargi konstytucyjnej nie odnosi się on do naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 275 § 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r. W szczególności w uzasadnieniu skargi nie wskazano, czy zarzut ten należy odnieść do wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa, czy też do którejś z zasad szczegółowych z niej dekodowanych. Wobec powyższego należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do

inicjowania postępowania. Niemniej zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Jednocześnie, z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (zob. postanowienie TK z 8 maja 2009 r., sygn. Ts 242/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 373). Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Z obowiązku poprawnego wykonania powyższej powinności nie może przy tym zwolnić skarżącego, działający z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK – związany jest granicami wniesionej skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; por. np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11).

Zatem za pozbawione dostatecznego uzasadnienia należy uznać zarzuty niezgodności z art. 2 Konstytucji, jakie wnioskodawca kieruje pod adresem art. 275 § 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r.

Wobec powyższego Sejm wnosi o **umorzenia postępowania** w części dotyczącej zgodności art. 275 § 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r. z art. 2 Konstytucji, na podstawie 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Reasumując, Sejm zbada zgodność art. 275 § 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r., w zakresie w jakim umożliwia zobowiązanie

osoby oddanej pod dozór policyjny do powstrzymywania się od kontaktów z określonymi osobami i powstrzymywania się od przebywania w danym miejscu, z art. 41 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 2. Zarzuty skarżącego

Jak podnosi skarżący: „Zasadniczym celem zastosowania dozoru Policji jako środka zapobiegawczego jest ograniczenie swobody podejrzanego po to, aby regularnie kontrolować i egzekwować pozostawanie tej osoby do dyspozycji sądu lub prokuratury. [...] Wśród przykładowych obowiązków osoby oddanej pod dozór art. 275 § 2 k.p.k. [w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r. – uwaga własna] nie wymienia zobowiązania do powstrzymywania się od kontaktów z określonymi osobami czy też powstrzymywania się od przebywania w określonym miejscu. Trudno też wskazać, dlaczego i jak tego typu zobowiązania miałyby być «niezbędne do wykonywania dozoru». [...] Obowiązki, o których mowa w art. 275 § 2 k.p.k. [w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r. – uwaga własna] powinny być stosowane w sposób umiarkowany, tak aby dozór policyjny nie przekształcił się ze środka zapobiegawczego w środek o charakterze represyjnym. Obowiązki te nie mogą więc przybrać postaci rodzaju szykan, uniemożliwiających oskarżonemu zwykle wykonywanie swych obowiązków, zwłaszcza w zakresie pracy, ani w inny sposób utrudniać mu w istotny sposób normalnego funkcjonowania [...]”.

Skarżący podnosi ponadto, że: „Wszelkie ograniczenia wolności powinny być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są one konieczne w demokratycznym państwie (zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 oraz art. 52 ust. 3 Konstytucji RP). [...] Jednakże w treści art. 275 § 2 k.p.k. próżno doszukiwać się podstawy do tego typu ograniczeń wolności osobistej podejrzanego, jak tego dopuścił się Prokurator w ww. postanowieniu o zastosowaniu wobec G K środków zapobiegawczych [...] Ustawodawca może wprowadzić przewidzieć i wprowadzić takie ograniczenia wolności jak zobowiązanie oskarżonego lub podejrzanego do powstrzymywania się od kontaktów z określonymi osobami i powstrzymywania się od przebywania w danym miejscu, jednakże nie czyni tego w związku z przepisem pozwalającym na oddanie oskarżonego/podejrzanego pod dozór policyjny”.

### 3. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”.

Wyrażona w art. 41 ust. 1 Konstytucji gwarancja wolności osobistej była przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Jak zwraca uwagę sąd konstytucyjny: „Konstytucja, oparta na współczesnych standardach dojrzałej demokracji europejskiej, traktuje wolność jednostki jako fundamentalną wartość społeczeństwa demokratycznego, przysługującą jednostce z natury, niepodważalną i niezbywalną, będącą źródłem rozwoju jej osobowości oraz źródłem pomyślności osobistej i rozwoju społecznego” (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt 5/07). Dalej zaś wywodzi, iż: „Podrozdział «Wolności i prawa osobiste» rozdziału II Konstytucji zawiera przepisy odnoszące się do różnych aspektów wolności i praw osobistych oraz do wyszczególnionych praw i wolności, które można zakwalifikować do kategorii praw lub wolności osobistych, aczkolwiek tylko w art. 41 ust. 1 Konstytucji znajdujemy pojęcie «wolności osobistej» [...]”. W literaturze przedmiotu, sytuującej pojęcie wolności osobistej na tle ogólnego pojęcia wolności człowieka, podkreśla się, że wolność osobista, o której mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji jest „pierwszą konsekwencją czy też pierwszym przejawem wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1” i stanowi „możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 41, s. 1 ).

Sąd konstytucyjny zwraca ponadto uwagę, że art. 41 ust. 1 Konstytucji stanowi *lex specialis* w odniesieniu do art. 31 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej” (zob. wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

Wolność osobista może być ujmowana w dwóch aspektach. „[A]spekt pozytywny «wolności jednostki» polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny «wolności jednostki» polega na

prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki. Obowiązek taki ciąży na państwie i na innych podmiotach”. W takim rozumieniu wolności – „nietykalność osobista” stanowi jej aspekt negatywny, gwarantujący „wolność od” wkraczania w sferę integralności wewnętrznej i zewnętrznej każdego człowieka, natomiast pojęcie „wolności osobistej” pokrywa się z jej aspektem pozytywnym, chroniącym najszerszej ujmowaną możliwość realizacji woli i zachowań człowieka” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się również uwagę na związek jaki zachodzi między zasadą wolności osobistej a zasadą godności osobowej jednostki (zob. wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

W realiach niniejszej sprawy szczególne znaczenie należy przypisać dopuszczalnym sposobom ograniczania wolności osobistej. Wypada zauważyć, że ustrojodawca formułuje w tej materii szczegółowe przesłanki zawarte w art. 41 ust. 1 Konstytucji – „pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Jak zauważa sąd konstytucyjny: „Prawo do wolności osobistej jest jednym z najważniejszych praw człowieka. Dlatego też ustawodawca dokonał nie tylko jego konstytucjonalizacji, ale wprowadził również szczegółowe regulacje dotyczące jego ochrony” (wyrok TK z 5 lipca 2005 r., sygn. akt SK 26/04).

W celu wyznaczenia konstytucyjnie dopuszczalnych ram ograniczania wolności należy odnieść się do zawartego w art. 41 ust. 1 Konstytucji zwrotu „zasady i tryb określone w ustawie”. W odniesieniu do pojęcia „zasad” w doktrynie prawa zwraca się uwagę, że termin ten „należy rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanowienie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, natomiast normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być ustanowione poza ramami takich ustaw. Przykłady tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W komentowanym artykule określenie «zasady» jest synonimem terminu «regulacje». A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całości dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie

praktyki rozstrzygnięcia o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii” (P. Sarnecki, komentarz do art. 41, *op. cit.*, s. 2-3).

Powyższy pogląd jest podzielany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak zauważa sąd konstytucyjny: „[D]o zasad ograniczenia wolności osobistej, regulowanych ustawowo, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w której się znajdują. Natomiast przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji, należy rozumieć, w świetle Konstytucji, regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego ustawowo do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej” (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07).

2. Artykuł 52 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”.

Jak zauważa się w doktrynie prawa, wolności wyrażone w art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji (w tym ostatnim mowa o swobodzie opuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) „należy widzieć jako szczególny przejaw zarówno wolności osobistej (art. 31 ust. 2 zd. 2, art. 41 ust. 1), jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym (art. 47), a także jako egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki (art. 31 ust. 1)” – P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 52, s. 1). „«Wolność poruszania się» oznacza możliwość zmiany miejsca pobytu, ale — jak należy sądzić — jedynie osób już (legalnie) «przebywających» na terytorium RP; nie oznacza natomiast możliwości, na podstawie tego jedynie przepisu, przybycia na terytorium Polski. «Zamieszkiwanie» zaś oznacza przebywanie w miejscowości, w której posiada się «mieszkanie» (por. art. 50, zwł. uwaga 4); «pobyt» oznacza przebywanie w miejscowości niezależnie od faktu posiadania tam «mieszkania» [...] Komentowany przepis zasadniczo zabrania wprowadzania, na wszystkie pięć wolności, jakichkolwiek

przyzwoleń czynników oficjalnych (publicznych), czy też znanych z poprzedniego okresu «miast zamkniętych». Niemniej jednak, tak w świetle art. 31 ust. 3, jak i ust. 3 komentowanego artykułu, na warunkach ustalonych przez pierwszy z nich, możliwe jest wprowadzenie ograniczeń każdej z powyższych pięciu wolności jednostki” (*ibidem*, s. 2).

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozważał m.in. czy wolność wyrażoną w art. 52 ust. 1 Konstytucji należy odnosić do wyboru miejscowości, w której jednostka chce przebywać, czy też do wyboru konkretnego lokalu (pomieszczenia). Jak zauważył: „[N]ależy przyjąć, że wolność, której dotyczy art. 52 ust. 1 Konstytucji, obejmuje przede wszystkim możliwość swobodnego wyboru miejscowości, w której osoba przebywa lub mieszka. [...] Powyższe założenie nie oznacza jednak, że wolności swobodnego (nieskrępowanego) wyboru miejsca zamieszkania i miejsca pobytu nie należy odnosić do możliwości wyboru lokalu (pomieszczenia), gdzie dana osoba zamierza mieszkać lub przebywać” (wyrok TK z 27 maja 2001 r., sygn. akt K 20/01).

W świetle powyższego, wydaje się, że nie można jednoznacznie wyłączyć możliwości odniesienia zarzutów skarżącego do omawianego wzorca kontroli. Co prawda z przytoczonych wypowiedzi TK wynika silniejsze powiązanie wolności poruszania się po terytorium RP z pozostawaniem na określonym obszarze w celach „życiowych”, to jednak nie sposób wykluczyć stosowania tego przepisu ustawy zasadniczej do swobody poruszania się i wyboru miejsca, w którym dana osoba ma zamiar przebywać, czy to w celach zawodowych, czy to prywatnych.

Z kolei art. 52 ust. 3 Konstytucji wyraża ogólną zasadę, zgodnie z którą: „Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2 [art. 52 Konstytucji – uwaga własna], mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie”.

3. Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę na związki jakie zachodzą pomiędzy zasadami ograniczania wolności osobistej, o których mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji, a ogólną regulacją odnoszoną do ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym ostatnim przepisem: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw

innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zdaniem Trybunału: „[A]rt. 41 ust. 1 Konstytucji nie jest w kwestii wymogu wyłączności ustawy w ograniczeniu wolności osobistej zwykłym powtórzeniem postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji. Generalny wymóg wyłącznej i pełnej regulacji ustawowej ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, dotyczących również wolności osobistej, wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika wymóg szczególny, a mianowicie że w regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą winny być zawarte zasady i tryb ograniczania tej wolności. [...] Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, nakaz skierowany do ustawodawcy, aby ograniczając w danej regulacji prawnej wolność osobistą (tylko droga ustawowa jest dopuszczalna), zamieszczał w niej zawsze zasady oraz tryb ograniczenia wolności osobistej. [...] Pojęcie zasad, które ograniczają wolność osobistą, nie jest odwołaniem się do kategorii zasad prawnych, czyli szczególnie ważnych przepisów prawnych (norm) danej regulacji. Konieczność określenia zasad ograniczenia wolności osobistej w ustawie oznacza, że w regulacji ustawowej winny być zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne przesłanki ograniczenia wolności osobistej. Natomiast wymóg określenia w danej regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą trybu ograniczenia tej wolności oznacza, że ustawowe ograniczenie tej wolności winno zawierać również wszystkie przesłanki określające bezpośrednio tryb (procedurę) ograniczenia wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika, zdaniem Trybunału, skierowany do ustawodawcy ograniczającego w danej regulacji wolność osobistą, nakaz zamieszczania w takiej regulacji wszystkich materialnoprawnych i proceduralnych przesłanek określających bezpośrednio ograniczenie wolności osobistej” (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Innymi słowy: „[U]zależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki [...]. Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom



samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P. 11/98).

Podobnie ograniczenia wolności wyrażonej w art. 51 ust. 1 Konstytucji mogą być wprowadzane jedynie z uwzględnieniem wymogów sprecyzowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego dotyczącym zasady proporcjonalności nie budzi wątpliwości, że: „Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. [...] «Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; por. także wyroki TK z: 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P. 11/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00; 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

#### **4. Przedmiot kontroli**

Artykuł 275 § 2 k.p.k. w zaskarżonym brzmieniu (obowiązującym do 7 czerwca 2010 r.) stanowi: „Oddany pod dozór ma obowiązek stosowania się do wymagań zawartych w postanowieniu sądu lub prokuratora. Obowiązek ten może polegać na zakazie opuszczania określonego miejsca pobytu, zgłaszaniu się do organu dozoru w określonych odstępach czasu, zawiadamianiu go o zamierzonym wyjeździe oraz o terminie powrotu, a także na innych ograniczeniach jego swobody, niezbędnych do wykonywania dozoru”.

Skarżący kwestionuje zaskarżony przepis „w zakresie, w jakim pozwala na takie jego rozumienie, które umożliwi zobowiązanie osoby oddanej pod dozór policyjny do powstrzymywania się od kontaktów z określonymi osobami i powstrzymywania się od przebywania w danym miejscu”.

#### **5. Analiza zgodności**

1. W pierwszej kolejności wypada zaprezentować ogólne regulacje dotyczące stosowania środków zapobiegawczych (w tym instytucji dozoru).

Zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k.: „Środki zapobiegawcze można stosować w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także w celu zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa; można je stosować tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo”.

Ponadto na mocy art. 258 § 4 k.p.k. do środków zapobiegawczych innych niż tymczasowe aresztowanie stosuje się art. 258 § 1-3 k.p.k. Tym samym, owe środki (w tym dozór) można stosować, jeżeli: „zachodzi uzasadniona obawa ucieczki lub ukrywania się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu” (art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k.); „zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne” (art. 258 § 1 pkt 2 k.p.k.); „oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie

nizszą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą” (art. 258 § 2 k.p.k.); „wyjątkowo [...], gdy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, a zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził” (art. 258 § 3 k.p.k.).

W postępowaniu przygotowawczym można stosować środki zapobiegawcze tylko względem osoby, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów (art. 249 § 2 k.p.k.). Natomiast zgodnie z art. 249 § 3 k.p.k.: „Przed zastosowaniem środka zapobiegawczego sąd albo prokurator stosujący środek przesłuchuje oskarżonego, chyba że jest to niemożliwe z powodu jego ukrywania się lub jego nieobecności w kraju. Należy dopuścić do udziału w przesłuchaniu ustanowionego obrońcę, jeżeli się stawi; zawiadomienie obrońcy o terminie przesłuchania nie jest obowiązkowe, chyba że oskarżony o to wnosi, a nie utrudni to przeprowadzenia czynności. O terminie przesłuchania sąd zawiadamia prokuratora”.

Szczególne znaczenie należy przypisać art. 253 § 1 k.p.k., który stanowi, że: „Środek zapobiegawczy należy niezwłocznie uchylić lub zmienić, jeżeli ustaną przyczyny, wskutek których został on zastosowany, lub powstaną przyczyny uzasadniające jego uchylenie albo zmianę”. Tym samym „Organ procesowy ma obowiązek ciągłego kontrolowania zasadności stosowania środka zapobiegawczego i gdy tylko dojdzie do wniosku, że jego utrzymywanie jest nieuzasadnione, jest zobligowany do jego uchylenia lub zmiany” (R. A. Stefański [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom II*, red. R. A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2004, s. 74).

2. Jeżeli zaś idzie o sam dozór, w doktrynie prawa podkreśla się, że jest to „środek zapobiegawczy nieizolacyjny, którego istota tkwi w zobowiązaniu oskarżonego do stosowania się do wymagań określonych w postanowieniu o zastosowaniu tego środka [...] Osoba oddana pod dozór ma obowiązek stosowania się tylko do tych wymagań, które zostały wprost określone w postanowieniu sądu lub prokuratora o zastosowaniu tego środka. W praktyce najczęściej jest to obowiązek zgłaszania się do organu dozoru w określonych odstępach czasu [...] Oddanego pod dozór należy obarczyć, co najmniej jednym obowiązkiem;

dopuszczalne jest także kumulatywne nałożenie więcej niż jednego obowiązku [...] Wybór obowiązku, który nakłada się na oskarżonego należy do organu procesowego stosującego ten środek; ustawa nie obliguje do stosowania któregoś z nich [...]” – P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-296*, red. P. Hofmański, Warszawa 2007, s. 1236.

Z punktu widzenia zarzutów podnoszonych przez skarżącego szczególne znaczenie ma odpowiedź na pytanie o ustawowe cele i formy stosowania dozoru. Trzeba bowiem zauważyć, że ustawodawca posługując się w art. 275 k.p.k. zwrotem „dozór” nie wprowadził definicji legalnej tego terminu. Wobec powyższego obowiązki oddanego pod dozór są każdorazowo precyzowane we właściwym postanowieniu sądu lub prokuratora (zob. art. 275 § 2 zd. 1 k.p.k.), zaś katalog form ograniczenia wolności osoby wobec której zastosowano omawiany środek zapobiegawczy nie ma charakteru taksatywnego. Tym samym, przy ocenie obowiązków które stanowią inne ograniczeniach swobody (oddanego pod dozór), niezbędne do wykonywania dozoru, należy z jednej strony rozważyć cele samego dozoru, jako odrębnego środka zapobiegawczego (skoro ustawodawca wyraźnie wspomina, iż nakładane obowiązki należy oceniać z punktu widzenia niezbędności wykonywania samego dozoru), z drugiej zaś trzeba mieć na uwadze przesłanki stosowania środków zapobiegawczych *in genere*.

3. Skarżący argumentuje w oparciu o założenie, iż: „Zasadniczym celem zastosowania dozoru Policji jako środka zapobiegawczego jest ograniczenie swobody podejrzanego po to, aby regularnie kontrolować i egzekwować pozostawanie tej osoby do dyspozycji sądu lub prokuratury”. Powyższy pogląd nie zasługuje jednak na aprobatę. Skarżący zdaje się całkowicie pomijać sformułowane przez ustawodawcę cele stosowania środków zapobiegawczych. Trzeba zatem przypomnieć, że winny one być stosowane w celu „zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania” (zob. art. 249 § 1 k.p.k.). Ponadto dopuszczalne jest posługiwanie się nimi w sytuacjach opisanych w art. 258 k.p.k.

Wobec powyższego, przepisy normujące dozór należy oceniać przez pryzmat przesłanek stosowania wszystkich środków zapobiegawczych. Jeżeli idzie o ogólną przesłankę zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, w doktrynie prawa oraz orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, że pod pojęciem tym należy rozumieć m. in.: a) stworzenie dla procesu karnego takich warunków, by mógł być

prowadzony bez przeszkód i by zostały osiągnięte cele postępowania karnego; b) dokonanie prawidłowych ustaleń faktycznych, na podstawie których podejmowane są rozstrzygnięcia; c) zabezpieczenie dowodów; d) zabezpieczenie prawidłowego toku całego procesu karnego, a więc nie tylko postępowania dowodowego, ale też kolejnych jego etapów – łącznie z przystąpieniem do wykonania kary; e) uniemożliwienie podejrzanemu podjęcia jakichkolwiek ewentualnych prób bezprawnych działań mogących je destabilizować (zob. R. A. Stefański [w:] *Kodeks...*, s. 39-40 wraz z przywołanym tam orzecnictwem; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 3 czerwca 2009 r., sygn. akt II AKz 362/09; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 16 września 2008 r., sygn. akt II AKz 464/08; postanowienie Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 14 marca 2013 r., sygn. akt III Kp 447/13).

W judykaturze prezentowany jest również pogląd, że zapewnienie sprawności (prawidłowego toku) postępowania stanowi gwarancję „konstytucyjnego prawa do osądzenia bez zbędnej zwłoki, służącego nie tylko oskarżonym, ale i innym, w tym pokrzywdzonym” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 20 maja 2008 r., sygn. akt II AKz 236/08).

W odniesieniu do przesłanki obawy, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne, wskazuje się, że z reguły obawa taka powinna wynikać z konkretnych okoliczności faktycznych, świadczących o możliwości oddziaływania na tok procesu w sposób wskazany w art. 258 § 1 pkt 2 k.p.k. Jednakże w pewnych wypadkach na obawę matactwa może wskazywać sam charakter przestępstwa i okoliczności towarzyszące jego popełnieniu (zob. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach z: 6 sierpnia 2008 r., sygn. akt II AKp 115/08; 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II AKz 21/07). Wśród szczegółowych okoliczności uprawdopodobniających omawianą obawę oraz przykładowych przejawów bezprawnego utrudniania postępowania wymienia się m. in.: a) udział oskarżonego (podejrzanego) w zorganizowanej grupie przestępczej (zob. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie z: 18 marca 2008 r., sygn. akt II AKz 128/08; 16 września 2008 r., sygn. akt II AKz 464/08); b) działania mogące negatywnie wpływać na prawdziwość i szczegółowość wyjaśnień składanych przez współpodejrzanych czy też współoskarżonych, jak również na zeznania pokrzywdzonych i świadków (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt

II AKz 33/08); c) „rozbieżności występujące między depozycjami poszczególnych oskarżonych i zeznaniami świadków, w tym świadka koronnego” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 11 stycznia 2007 r., sygn. akt II AKz 527/06); d) „przygotowanie fałszywego alibi” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 5 stycznia 2007 r., sygn. akt II AKz 526/06); e) obawę „ucieczki i ukrycia się, nadużywania uprawnień” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 22 czerwca 2006 r., sygn. akt II AKz 190/06); e) „nieprzebywanie w miejscu zamieszkania, nieusprawiedliwione niestawiennictwo, uniemożliwienie doprowadzenia” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 30 czerwca 2005 r., sygn. akt III AKz 246/05); f) posługiwanie się w przeszłości dokumentem tożsamości (paszportem) należącym do innej osoby (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 3 września 2009 r., sygn. akt II AKz 345/02); g) poszukiwanie listem gończym (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 1 czerwca 2000 r., sygn. akt II AKz 113/00); h) posługiwanie się fałszywym dokumentem (paszportem) przy przekraczaniu granicy (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 19 sierpnia 1998 r., sygn. akt II AKz 216/08).

Jak wskazano „bezprawne utrudnianie postępowania” może przejawiać się zróżnicowanymi zachowaniami, determinowanymi nie tylko istotą zarzucanego czynu, ale również okolicznościami jego popełnienia i warunkami osobistymi domniemanego sprawcy. Jak obrazowo ujął to Sąd Apelacyjny w Krakowie: „Bezprawne utrudnianie postępowania to nie tylko możliwość wpływania na czynności procesowe dokonane przez organ prowadzący śledztwo albo spełniane przez biegłych, ale i rozmaite zachowania, których zakres tylko inwencja podejrzanych może ograniczać [...]” – postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 5 stycznia 2007 r., sygn. akt II AKz 538/06.

Reasumując, w świetle obowiązujących przepisów (oraz ich wykładni przejawiającej się w judykaturze) przy ocenie konstytucyjności przepisów normujących instytucję dozoru należy brać pod uwagę całokształt i kontekst normatywny owego środka zapobiegawczego, a nie tylko eksponowany przez skarżącego cel, sprowadzający się do zabezpieczenia prawidłowości kontaktów oskarżonego (podejrzanego) z organami prowadzącymi postępowanie karne. Jak bowiem wskazano, prawidłowe wykonywanie dozoru może rzutować na

zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania karnego w szerszym zakresie, niż wskazany przez skarżącego.

4. Trzeba jednocześnie podkreślić, że kontrola konstytucyjności kwestionowanej regulacji (we wskazanym zakresie) powinna – zdaniem Sejmu – przebiegać dwutorowo. Poza wykazaną wyżej zasadnością (dopuszczalnością) nakładania na osobę poddaną dozorowi konkretnych obowiązków, należy również ustalić, czy zaskarżony przepis czyni zadość konstytucyjnym wymogom (o formalnym charakterze) ograniczania wolności. Pominięcie tego elementu w analizie konstytucyjności zaskarżonego przepisu mogłoby świadczyć o takim odczytaniu intencji skarżącego, zgodnie z którym kwestionuje on albo praktykę stosowania prawa (zasadność określonej decyzji procesowej podjętej wobec niego), albo wewnętrzną niespójność aktu prawnego, przejawiającą się w dopuszczeniu przez ustawodawcę do stosowania przez organy procesowe, form wykonywania dozoru sprzecznych z całokształtem tej instytucji. Trzeba podkreślić, że przyjęcie którejkolwiek z wymienionych perspektyw skutkowałoby koniecznością umorzenia postępowania. Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem władny ani do oceny stosowania prawa w konkretnej sprawie, ani do poziomej kontroli norm. Tym samym, pomimo lakonicznego uzasadnienia zarzutów skargi możliwe jest – w ocenie Sejmu – poddanie kontroli Trybunału szerszego wycinka zawartości normatywnej zaskarżonego przepisu.

Jak już była o tym mowa, zgodnie z art. 41 ust. 1 zd. 2 Konstytucji pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Zatem niezależnie od oceny dopuszczalności konkretnego rodzaju ograniczenia wolności nakładanego w ramach stosowaniu dozoru, nie można tracić z pola widzenia tego, że okoliczności faktyczne stanowiące kanwę niniejszej skargi konstytucyjnej mają swoje źródło w sposobie sformułowania zaskarżonego przepisu. Innymi słowy, jakkolwiek można argumentować, że konkretne ograniczenie wolności jednostki jest uzasadnione z punktu widzenia celów postępowania karnego, to nie można pominąć oceny zabiegu ustawodawcy polegającego na wprowadzeniu otwartego katalogu „ograniczeń swobody oskarżonego, niezbędnych do wykonywania dozoru”. Pomimo, że główny ciężar argumentacji skarżącego spoczywa na ocenie przede wszystkim zasadności konkretnej decyzji procesowej podjętej wobec niego, Sejm widzi możliwość oceny zaskarżonej regulacji przez

pryzmat wynikających z przywołanych przez skarżącego wzorców konstytucyjnych wymogów, jakim musi odpowiadać ograniczenie wolności jednostki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane są jednolite poglądy, odnośnie do warunków jakim winny odpowiadać przepisy prawa przewidujące limitowanie konstytucyjnych wolności i praw jednostki, w tym tych, o których mowa w art. 41 ust. 1 oraz art. 52 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98) Trybunał Konstytucyjny uznał, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki [...]. Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”. Należy przy tym podkreślić, że wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (zob. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97). Przenosząc powyższy pogląd na grunt niniejszego postępowania można stwierdzić, że: „Odniesienie się w art. 41 ust. 1 Konstytucji wyłącznie do wolności osobistej człowieka, poprzedzone normą gwarantującą każdemu nietykalność i wolność osobistą, podkreśla wyjątkowy charakter ograniczeń tego prawa i nakazuje restrykcyjne rozumienie przesłanek dopuszczalności ograniczeń” (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07).

Wymaga przy tym szczególnego podkreślenia, że: „Tam, gdzie ustrojodawca wymaga, by ingerencja we wskazaną materię była dokonywana wyłącznie ustawą, chodzi, [...], nie tylko o ustawową formę, ale także o to, by rozstrzygnięcie danej sprawy zostało dokonane w sposób, który nie wymaga odwołania się do



skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, wymagających uwzględnienia innych aktów normatywnych czy też uzupełniających lub korygujących rezultat językowej wykładni ustawy. Tylko kompletność i precyzja unormowania ustawowego nie pozwoli bowiem organom stosującym prawo na dowolność w nadawaniu ostatecznego kształtu ograniczeniom czy na wyznaczanie ich zakresu” (*ibidem*, zob. też wyroki TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02). Innymi słowy: „Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności” (wyrok TK z 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08).

W tym miejscu wypada przywołać również wyrok pełnego składu TK z 24 lipca 2013 r., którym orzeczono, że: „Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356), w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem «innych urządzeń technicznych», jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W przywołanym judykacie sąd konstytucyjny podkreślił, że „Konstytucja w szczególny sposób akcentuje konieczność pełnego uregulowania dopuszczalnych ograniczeń wolności jednostki w akcie rangi ustawowej (art. 41 ust. 1 Konstytucji)” – por. wyrok TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06.

Jak już była o tym mowa, również w doktrynie prawa podkreśla się znaczenie wymogu kompletności regulacji ustawowej w przedmiocie ograniczeń wolności jednostki. Ustawy, do których odsyła art. 41 ust. 1 Konstytucji, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 41, *op. cit.*, s. 2-3).

5. W tym miejscu wypada zaprezentować sposób rozumienia zwrotu „inne ograniczenia swobody niezbędne do wykonywania dozoru” w doktrynie prawa. Otóż przyjmuje się, że może on oznaczać: a) zakaz opuszczania lokalu porą nocną; b) zakaz przebywania w określonych środowiskach, miejscach lub lokalach; c) zakaz kontaktowania się z określonymi osobami; d) zakaz zbliżania się do określonych osób, także z możliwością ustalenia stosownej odległości; e) obowiązek powstrzymywania się od nadużywania alkoholu; f) obowiązek informowania administracji hotelu o jego każdorazowym opuszczeniu (zob. J. Kosonoga, *Dozór Policji jako środek zapobiegawczy w polskim procesie karnym*, Warszawa 2008, s. 168 wraz z przywoływaną tam literaturą). Z powyższego wyliczenia wyraźnie wynika, że charakter omawianych ograniczeń może być zróżnicowany (por. R. A. Stefański, *Komentarz do art. 275 k.k.*, LEX/el.), a ich każdorazowa konkretyzacja została pozostawiona w gestii podmiotów stosujących ów środek zapobiegawczy.

6. Mając powyższe na uwadze trzeba wskazać, że kwestionowany przepis pozwala organom stosującym prawo na wybór sposobu ograniczenia swobody oskarżonego (podejrzanego). Tym samym osoba, wobec której stosowany jest dozór, nie może w oparciu o brzmienie kwestionowanego przepisu zrekonstruować ograniczeń jakie mogą zostać na nią nałożone. Co więcej, otwarcie przez ustawodawcę katalogu form sprawowania dozoru, uniemożliwia Trybunałowi kontrolę konkretnych rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 275 § 2 k.p.k. z punktu widzenia przesłanek zamieszczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brzmienie przepisu pozostawia swobodę wyboru ograniczenia wolności podmiotom stosującym prawo, co oznacza, iż nie można ich ocenić z punktu widzenia ich adekwatności i proporcjonalności *sensu stricto*. Innymi słowy kształt kwestionowanej regulacji nie wymusza na organach stosujących prawo sięgania po środki jak najmniej dolegliwe dla jednostki, a jednocześnie zapewniające prawidłowy przebieg postępowania karnego.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że ustawodawca nie zawarł w kodeksie postępowania karnego definicji dozoru. O ile można zatem zrekonstruować ogólne cele tej instytucji w oparciu o uznane metody wykładni przepisów (przy czym, jak wskazano należy posłużyć się w tym celu zarówno wykładnią systemową, jak

i funkcjonalną), o tyle nie jest możliwe zamknięcie omawianego katalogu w drodze jakiegokolwiek interpretacji. To zaś sprawia, że nie ma możliwości obrony zaskarżonego przepisu przez wskazanie interpretacji zgodnej z Konstytucją. Doprecyzowanie owego otwartego katalogu zostało bowiem pozostawione podmiotom stosującym prawo.

Wobec powyższego należy uznać, że zaskarżona regulacja uchybia wymogowi wyłączności ustawy w przedmiotowej materii i tym samym godzi w przepisy Konstytucji stanowiące wzorce kontroli w niniejszej sprawie.

7. Reasumując, Sejm wnosi o uznanie, że art. 275 § 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r., w zakresie w jakim umożliwia zobowiązanie osoby oddanej pod dozór policyjny do powstrzymywania się od kontaktów z określonymi osobami i powstrzymywania się od przebywania w danym miejscu, **jest niezgodny** z zasadą wyłączności ustawy dotyczącą ograniczania praw i wolności konstytucyjnych, wyrażoną w art. 41 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### III. Artykuł 156 § 5 w zw. z art. 156 § 5a, w zw. z art. 159 k.p.k.

#### 1. Analiza formalnoprawna

1. Na wstępie należy zauważyć, że kwestia formalnej dopuszczalności kontroli art. 156 § 5 w zw. z art. 156 § 5a w zw. z art. 159 k.p.k. może budzić wątpliwości. Zgodnie bowiem z art. 79 Konstytucji w trybie skargi konstytucyjnej można kwestionować jedynie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji.

W niniejszej sprawie (w odniesieniu do art. 156 § 5 w zw. z art. 156 § 5a w zw. z art. 159 k.p.k.) skarżący wskazał, jako ostateczne rozstrzygnięcie o swoich prawach konstytucyjnych, zarządzenie Prokuratora Rejonowego Ł z listopada 2009 r. (sygn. akt ). Należy zatem ocenić czy wzmiankowane zarządzenie nosi cechę „ostateczności” w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Kwestia ta była już przedmiotem namysłu Trybunału Konstytucyjnego, który w postanowieniu z 27 stycznia 2004 r. (sygn. akt SK 50/03) uznał, że

„postanowienie prokuratora prokuratury apelacyjnej, utrzymujące w mocy wydane w toku postępowania przygotowawczego zarządzenie prokuratora prokuratury okręgowej o odmowie udostępnienia podejrzanemu akt sprawy, nie jest orzeczeniem ostatecznym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji”.

Trzeba jednak zauważyć, że Trybunał odstąpił od zaprezentowanego wyżej poglądu. Aktualnie można mówić o spetryfikowaniu się linii orzeczniczej, zgodnie z którą decyzje procesowe podejmowane w kwestiach incydentalnych w toku procesu karnego mają charakter ostateczny w rozumieniu art. 79 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; 24 lipca 2006 r., sygn. akt SK 58/03; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07; 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12).

2. Skarżący wnosi o stwierdzenie, że art. 156 § 5 w zw. z art. 156 § 5a w zw. z art. 159 k.p.k. jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 w zw. z 31 ust. 3 Konstytucji, zarzucając wymienionym przepisom niekonstytucyjność w zakresie, w jakim: „uzależnia, w toku postępowania przygotowawczego, udostępnienie akt i umożliwienie sporządzenia ich odpisów i kserokopii, podejrzanemu i jego obrońcy, w tym części akt będących podstawą zastosowania lub wniosku o zastosowanie wobec podejrzanego środków zapobiegawczych, od zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze, przy równoczesnym braku określenia przesłanek w jakich sytuacjach prowadzący może odmówić udostępnienia tej części akt, tak jak ma to miejsce w art. 156 § 5a k.p.k., którego zastosowanie powinno zostać rozciągnięte również na sytuacje określone w art. 156 § 5 k.p.k., tj. sytuacje dotyczące stosowania innych środków zapobiegawczych niż tymczasowe aresztowanie oraz przy równoczesnym braku możliwości sądowej kontroli tej decyzji organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze”, wnosząc o stwierdzenie, że kwestionowany przepis (art. 156 § 5 w zw. z art. 156 § 5a w zw. z art. 159 k.p.k.) jest niezgodny z ustawą zasadniczą „w zakresie, w jakim umożliwia prowadzącemu postępowanie przygotowawcze arbitralne, nie uzależnione od wystąpienia żadnych ustawowo określonych przesłanek, odmowę udostępnienia akt i umożliwienie sporządzenia ich odpisów i kserokopii, podejrzanemu i jego obrońcy, w tym części akt będących podstawą zastosowania wobec podejrzanego środków zapobiegawczych, przy równoczesnym braku możliwości sądowej kontroli tej decyzji”.

3. W pierwszej kolejności wypada przypomnieć okoliczności faktyczne sprawy stanowiącej kanwę skargi konstytucyjnej. W dniu            października 2009 r. do Prokuratury Rejonowej Ł            wpłynął wniosek obrońcy podejrzanego (skarżącego) o umożliwienie dostępu do akt sprawy, dotyczący „akt i dokumentów, na podstawie których zastosowano wobec podejrzanego G            K środki zapobiegawcze” (skarga, s. 4). Zarządzeniem prokuratora Prokuratury Rejonowej Ł            z            października 2009 r. (sygn. akt            ) na podstawie art. 156 § 5a k.p.k. odmówiono obrońcy podejrzanego (skarżącego) udostępnienia akt sprawy. Powyższe orzeczenie zostało zaskarżone zażaleniem obrońcy podejrzanego. Zarządzeniem Prokuratora Rejonowego Ł            z            listopada 2011 r. (sygn. akt            ) – na podstawie art. 159 w zw. z 437 § 1 k.p.k. – zmieniono zażalone postanowienie, w ten sposób, że udostępniono wybrane karty akt sprawy zawierające opinie biegłych, w pozostałej zaś części utrzymano je w mocy.

4. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów skarżącego niezbędne jest odniesienie się do wskazanego przez niego przedmiotu zaskarżenia oraz jego zakresu.

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 79 Konstytucji, skarga konstytucyjna stanowi instrument kontroli „zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego [każdego, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone – uwaga własna] wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Wobec powyższego: „Musi zatem istnieć związek między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia. Stąd z art. 79 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustalenia, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej. Niespełnienie tego wymogu skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania (zob. postanowienia TK: z 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74; z 4 października 2010 r., sygn. SK 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 87; z 24 stycznia 1999 r., sygn. Ts 124/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 8)” – postanowienie TK z 29 listopada 2011 r., sygn. akt SK 5/10; por. np. postanowienia TK z: 18 lipca

2007 r., sygn. akt Ts 153/06; 22 października 2007 r., sygn. akt Ts 291/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06; 7 maja 2013 r., sygn. akt SK 31/12.

Trzeba zatem zauważyć, że mimo wskazania art. 156 § 5a k.p.k. jako podstawy wydania zarządzenia prokuratora Prokuratury Rejonowej Ł z października 2009 r. (sygn. akt ) nie można uznać tego przepisu za podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego. Omawiana jednostka redakcyjna stanowi: „W toku postępowania przygotowawczego podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się akta sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Prokurator może odmówić zgody na udostępnienie akt w tej części tylko wówczas, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że narażałoby to na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia pokrzywdzonego lub innego uczestnika postępowania, groziłoby zniszczeniem lub ukryciem dowodów albo tworzeniem dowodów fałszywych, groziłoby uniemożliwieniem ustalenia i ujęcia współsprawcy czynu zarzucanego podejrzanemu lub sprawców innych czynów ujawnionych w toku postępowania, ujawniałoby prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze lub zagrażałoby utrudnieniem postępowania przygotowawczego w inny bezprawny sposób”. Powyższa regulacja znajduje zatem zastosowanie tylko do tych materiałów postępowania przygotowawczego, które zostały wskazane we wniosku o zastosowanie lub postanowieniu o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Natomiast, jak wynika z orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego, nie zastosowano wobec niego przywołanego izolacyjnego środka zapobiegawczego. W postanowieniu Sądu Rejonowego w Ł V wydział Karny z grudnia 2009 r. (sygn. akt ) wskazuje się, że: „[P]rokurator wydając pierwsze postanowienie o zastosowaniu względem G K środków zapobiegawczych, z dnia września 2009 r. (k. ), zauważył potrzebę zastosowania względem niego, oprócz poręczenia majątkowego, także środka w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych powiązanego z nakazem powstrzymywania się od przebywania na terenie spółki [...] oraz powstrzymywaniem się od kontaktów z jej pracownikami [...] Zastosowanie względem G K , postanowieniem z dnia października 2009 r., dozoru Policji z określeniem tych samych nakazów, co w pierwotnym postanowieniu, świadczy zaś

o konsekwentnym dążeniu oskarżyciela do zabezpieczenia postępowania w ten, kompleksowy sposób”. Tytułem przypomnienia wypada wskazać, że wniosek obrońcy podejrzanego (skarżącego) o udostępnienie akt sprawy oraz dokumentów spółki został złożony                    października 2009 r. (zob. zarządzenie Prokuratora Rejonowego Ł                    z                    listopada 2009 r., sygn. akt                    ). Tym samym w dacie wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie akt sprawy wobec skarżącego nie stosowano środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, a jedynie poręczenie majątkowe oraz zawieszenie w czynnościach służbowych powiązane z nakazem powstrzymywania się od przebywania na terenie spółki oraz z nakazem powstrzymywania się od kontaktów z jej pracownikami. W świetle powyższego art. 156 § 5a k.p.k., jako odnoszący się do wniosku o udostępnienie materiałów wskazanych w odpowiednich decyzjach procesowych dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania, nie mógł znaleźć zastosowania w sprawie skarżącego.

Wobec powyższego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w części obejmującej kontrolę art. 156 § 5a k.p.k. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pewne zastrzeżenia można mieć również względem pozostałych przepisów określonych w skardze jako przedmiot kontroli, tj. art. 156 § 5 w zw. z art. 159 k.p.k. Pomimo wyraźnego przywołania w ostatecznym rozstrzygnięciu o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego (zarządzenie Prokuratora Rejonowego Ł                    z                    listopada 2009 r., sygn. akt                    ) tylko ostatniego z wymienionych przepisów, nie ulega wątpliwości, że w sprawie skarżącego zastosowanie znalazł również art. 156 § 5 k.p.k. Przepis ten wyznacza bowiem ogólne zasady dostępu do akt sprawy w toku postępowania przygotowawczego, obejmując swoją dyspozycją wystąpienie przez obrońcę podejrzanego (skarżącego) z wnioskiem o udostępnienie akt i dokumentów, na podstawie których zastosowano wobec podejrzanego środki zapobiegawcze. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że: „Pojęcie «podstawa prawna» ma [...] autonomiczne znaczenie na gruncie przepisów konstytucyjnych regulujących instytucję skargi konstytucyjnej. Z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej nie może być ono utożsamiane wyłącznie z przepisem, który stanowił normatywną (kompetencyjną, proceduralną) podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. Takie zawężenie rozumienia pojęcia «podstawa prawna» prowadziłoby bowiem

w konsekwencji do zaprzeczenia istoty skargi konstytucyjnej, będącej środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, realizującym się przez eliminację z porządku prawnego niekonstytucyjnych aktów normatywnych. O tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia można generalnie mówić wtedy, gdy owo 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 [...]. Ocena tego rodzaju sytuacji musi być jednak dokonywana *in casu*, z punktu widzenia konkretnych okoliczności sprawy i przesłanek decydujących o podjęciu ostatecznego rozstrzygnięcia w konkretnym postępowaniu, które toczyło się przed wniesieniem skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00).

Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że chociaż art. 159 k.p.k. stanowił formalną podstawę wydania zarządzenia Prokuratora Rejonowego Ł z listopada 2011 r. (sygn. akt ) – wskazując go jako podmiot właściwy do rozpoznania zażalenia na odmowę udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym – to trudno uznać, iż zawartość normatywna art. 159 k.p.k. przesądziła o naruszeniu konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. Artykuł 159 k.p.k. stanowi bowiem, że: „Na odmowę udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym przysługuje stronom zażalenie; na zarządzenie prokuratora zażalenie przysługuje do prokuratora bezpośrednio przełożonego”. W ocenie Sejmu przywołanie tego przepisu służy jedynie wzmocnieniu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 156 § 5 k.p.k., bowiem pominięcie w tym przepisie przesłanek odmowy udostępnienia akt postępowania przygotowawczego nie doznałoby korekty w następstwie poddania owej decyzji procesowej weryfikacji bezstronnego organu, jakim jest sąd. Tym samym – w ocenie Sejmu – możliwe jest doprecyzowanie przedmiotu zaskarżenia (w oparciu o dyrektywę *falsa demonstratio non nocet*) poprzez jego zawężenie do art. 156 § 5 k.p.k. Trafność powyższej korekty znajduje potwierdzenie w sposobie sformułowania przez skarżącego zakresu zaskarżenia oraz w argumentacji na rzecz podniesionego przezeń zarzutu.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że wskazany przez skarżącego zakres postulowanej niezgodności z ustawą zasadniczą nie odpowiada zakresowi



zastosowania kwestionowanych regulacji w sprawie leżącej u podstaw skargi konstytucyjnej. Skarżący wnosi bowiem o stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie, w jakim „umożliwia [...] odmowę udostępnienia akt i umożliwienie sporządzenia ich odpisów i kserokopii, podejrzanemu i jego obrońcy, w tym części akt będących podstawą zastosowania wobec podejrzanego środków zapobiegawczych”, gdy tymczasem wskazane przez skarżącego – jako ostateczne rozstrzygnięcie o jego konstytucyjnych prawach i wolnościach – zarządzenie Prokuratora Rejonowego Ł z listopada 2009 r. (sygn. akt ) zmieniało zarządzenie prokuratora Prokuratury Rejonowej Ł z października 2009 r. (sygn. akt ) wydane w następstwie wystąpienia przez obrońcę podejrzanego (skarżącego) z wnioskiem o „umożliwienie dostępu do akt sprawy i dokumentów [...] zabezpieczonych w toku postępowania”.

Wobec powyższego należy uznać, że w sprawie skarżącego nie doszło do zastosowania tej części dyspozycji art. 156 § 5 k.p.k., która odnosi się do sporządzania odpisów i kserokopii akt.

Ponadto wypada zauważyć, że skarżący domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności art. 156 § 5 w zw. z art. 159 k.p.k. jedynie w takim zakresie, w jakim odnosi się do tej części akt, która stanowi podstawę zastosowania wobec podejrzanego środków zapobiegawczych. Wymaga zatem doprecyzowania, że jak wynika z uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego w Ł V Wydział Karny z grudnia 2009 r. (sygn. akt ) w dacie wystąpienia przez obrońcę z wnioskiem o udostępnienie akt i dokumentów ( października 2009 r.) wobec podejrzanego stosowane były środki zapobiegawcze w postaci poręczenia majątkowego (art. 266 k.p.k.) oraz zawieszenia w czynnościach służbowych powiązanego z nakazem powstrzymywania się od przebywania na terenie spółki oraz powstrzymywania się od kontaktów z jej pracownikami (art. 276 k.p.k.). Wniosek powyższy nie mógł natomiast obejmować tej części akt sprawy, która stanowiła podstawę ustanowienia dozoru policyjnego – ten bowiem został zastosowany chronologicznie później, bo października 2009 r.

Podsumowując poczynione uwagi, w niniejszej sprawie należy poddać kontroli art. 156 § 5 w zakresie, w jakim nie precyzuje przesłanek odmowy dostępu do tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają postanowienie prokuratora o zastosowaniu poręczenia majątkowego oraz zawieszeniu w czynnościach służbowych.

5. Jeżeli zaś idzie o przywołane przez skarżącego wzorce kontroli, należy podnieść następujące wątpliwości.

Po pierwsze, nie do końca jasny pozostaje zarzut skierowany w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. W *petitum* skargi (część II) zarzut formułowany przez skarżącego ogranicza się do zakresu w jakim zaskarżona regulacja umożliwia prowadzącemu arbitralną „odmowę udostępnienia akt [...] przy równoczesnym braku możliwości sądowej kontroli tej decyzji”. Powyższe oznacza w ocenie Sejmu, iż zdaniem skarżącego brak ustawowych przesłanek odmowy dostępu do akt sprawy musi być oceniany przez pryzmat modelu kontroli tej decyzji procesowej prokuratora. Tym samym brak sądowej kontroli nie stanowi odrębnego zarzutu, a – o czym była mowa wyżej – jest jedynie tłem dla rozważań w przedmiocie sposobu podejmowania decyzji o odmowie udostępnienia akt przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze.

Skarżący wymienia wśród wzorców kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie precyzując w czym upatruje jego naruszenia. Przyjmując jednak, że zarzut skarżącego ogranicza się do braku przesłanek odmowy dostępu do akt postępowania przygotowawczego, nie zaś braku sądowej kontroli owej decyzji należy uznać, że w odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżącemu chodzi o naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej wywodzonej z wyrażonego w tym przepisie prawa do sądu.

Z takim odczytaniem intencji skarżącego koresponduje również treść uzasadnienia skargi. Przyjęcie odmiennego założenia, zgodnie z którym skarżący domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności art. 156 § 5 k.p.k. również w zakresie, w jakim decyzji o odmowie udostępnienia akt postępowania przygotowawczego nie poddano kontroli sądu czyniłoby taki zarzut pozbawionym uzasadnienia. Nie można bowiem przyjąć, iż za czyniącą zadość obowiązkowi uargumentowania stawianych zarzutów można by uznać poczynioną przez skarżącego uwagę, że: „zaskarżony przepis art. 156 § 5 k.p.k. przewiduje możliwość odmowy udostępnienia części akt uzasadniających postanowienie o zastosowaniu środków zapobiegawczych przy czym nie formułuje jakiegokolwiek katalogu przesłanek uzasadniających odmowę udostępnienia tychże akt, zostawiając w tym zakresie zupełną dowolność organowi prowadzącemu postępowanie, który zgodnie z art. 159 k.p.k., nie jest w tym zakresie poddany kontroli sądowej a jedynie prokuratora bezpośrednio przełożonego, co

narusza również art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji [...] art. 159 k.p.k. wyłącza sądową kontrolę zarządzenia prokuratora odmawiającego udostępnienia podejrzanemu lub jego obrońcy akt sprawy w części zawierającej dowody wskazane w postanowieniu o zastosowaniu środka zapobiegawczego oraz wymienionych w postanowieniu o zastosowaniu takiego środka, co może naruszać art. 2 oraz art. 45 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Reasumując, Sejm zbada zgodność art. 156 § 5 k.p.k. z zasadą sprawiedliwości proceduralnej wywodzoną z art. 45 Konstytucji.

Po drugie, skarżący domaga się kontroli kwestionowanych przepisów z – ujmowanym samodzielnie – art. 2 Konstytucji. W tym miejscu wypada zatem przypomnieć, że: „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się do zasad będących elementami klauzuli «państwa prawnego» musi być poprzedzone określeniem przysługującego prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którymi zasady te zostały naruszone (por. np. postanowienia z: 27 kwietnia 1998 r., sygn. Ts 46/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 39; 3 listopada 1998 r., sygn. Ts 116/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 10; 30 listopada 1999 r., sygn. Ts 97/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 19, 15 listopada 2000 r., sygn. Ts 86/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 308)” – wyrok TK z 13 maja 2008 r., sygn. akt SK 91/06.

Z cytowanego wyżej fragmentu uzasadnienia skargi konstytucyjnej wyraźnie wynika, że skarżący łączy naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji z brakiem zapewnienia należytych gwarancji prawa do sądu – sprawiedliwości proceduralnej (art. 45 ust. 1) oraz prawa do obrony (art. 42 ust. 1 Konstytucji). Podobnie, w skardze konstytucyjnej dostrzega się obowiązek respektowania zasady prawidłowej legislacji przy stanowieniu przepisów ograniczających konstytucyjne prawo do obrony. Jak zauważa skarżący: „Zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji niedopuszczalne jest stanowienie prawa, które daje organowi je stosującemu zbyt daleko idącą i trudną, czy też momentami nawet niemożliwą (na skutek braku jakichkolwiek kryteriów), do bezstronnej i obiektywnej weryfikacji dowolność zwłaszcza w zakresie ograniczenia fundamentalnych konstytucyjnych praw i wolności, zwłaszcza o tak podstawowym charakterze jak prawo do obrony, zwłaszcza w sprawach karnych”.

Wobec powyższego, w niniejszej sprawie za wzorce kontroli należy uznać art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji oraz art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 2 Konstytucji.

6. Reasumując, Sejm zbada zgodność art. 156 § 5 k.p.k. w zakresie, w jakim przepis ten nie precyzuje przesłanek odmowy dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego uzasadniających postanowienie prokuratora o zastosowaniu poręczenia majątkowego oraz zawieszeniu w czynnościach służbowych, z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji oraz art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

## **2. Zarzuty skarżącego**

Zdaniem skarżącego: „Podejrzany i jego obrońca powinni mieć prawo wglądu do tej części akt postępowania przygotowawczego, które stanowią uzasadnienie postanowienia organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, tak aby podejrzany miał realną a nie jedynie iluzoryczną możliwość efektywnej obrony i podważenia zasadności zastosowania wobec niego środków zapobiegawczych. Zapewnić to może jedynie katalog precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek, możliwych do weryfikacji we właściwym trybie, uzasadniających odmowę udostępnienia akt w sytuacjach określonych w art. 156 § 5 k.p.k., których to w chwili obecnej niestety brakuje w kodeksie postępowania karnego”. Prezentując praktyczną stronę funkcjonowania zaskarżonych regulacji skarżący zauważa, że w chwili obecnej podejrzany, który chciałby wnieść zażalenie na postanowienie o zastosowaniu środka zapobiegawczego, „dysponuje co prawda treścią postanowienia oraz jego uzasadnieniem, ale są one częstokroć bardzo lakonicznie i enigmatyczne, ograniczając się niejednokrotnie do wskazania ustawowych przesłanek takiego orzeczenia”. W ocenie skarżącego dla pełnej realizacji prawa do obrony niezbędne jest natomiast „zapoznanie się przez podejrzanego z częścią akt, uzasadniającą takie postanowienie, na które organ prowadzący postępowanie się powołuje a które nie są znane podejrzanemu”.

Jeżeli idzie o katalog przesłanek uzasadniających odmowę udostępnienia akt w części zawierającej materiały stanowiące podstawę zastosowania środka

zapobiegawczego, skarżący postuluje, by były one analogiczne do tych jakie zawiera art. 156 § 5a k.p.k.

### 3. Wzorce kontroli

1. Artykuł 42 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa, prawo do obrony, występujące w postępowaniu karnym, oznacza możliwość podejmowania wszelkich działań niesprzecznych z prawem, które w przekonaniu osoby poddanej temu postępowaniu potwierdzą jej wersję zdarzeń (w trakcie których dojdź miało do popełnienia zarzucanego czynu) oraz jej niewinność lub występowanie określonego charakteru winy (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 42, s. 8). Użyty przez ustrojodawcę zwrot „we wszystkich stadiach postępowania” oznacza, że prawo do obrony powinno występować „zarówno w stadiach przedjudykacyjnych, jak i przed organami orzekającymi, w tym i przed sądami wszystkich instancji. We wszystkich tych stadiach występuje ono w takim samym pełnym zakresie, niezależnie od tego, że nie wszystkie z tych stadiów mogą kończyć się takim czy innym orzeczeniem” (*ibidem*).

Za istotne ułatwienie w podejmowaniu działań „obronnych” uznaje się gwarancję korzystania w procesie karnym z obrońcy. Odnośnie do wskazania w omawianym przepisie Konstytucji na obrońcę „z wyboru” oraz „z urzędu” podnosi się, że: „Są to określenia o tak już zastanym rozumieniu, że nie muszą być one przez konstytucję wyjaśnione. Kategoria pierwsza oznacza przedstawicieli procesowych w sprawach karnych, funkcjonujących na podstawie prywatnego zlecenia, kategoria druga oznacza takichże przedstawicieli, ale funkcjonujących na podstawie powołania przez pewien czynnik władzy publicznej (zwykle przez sąd) dla konkretnego oskarżonego. Twórca konstytucji tradycyjnie uznał, że w procesach karnych, w których zagrożone są najcenniejsze dla człowieka dobra osobiste, należy potwierdzić możliwość powoływania pełnomocników procesowych, a w pewnych sytuacjach tacy pełnomocnicy muszą działać nawet bez względu na wolę tudzież

możliwości finansowe podejrzanego” (*op. cit.*, s. 9).

Omawiane prawo było również przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt K 31/08) sąd konstytucyjny wskazał, że „konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to przysługuje każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego (w praktyce od chwili przedstawienia zarzutów) aż do wydania prawomocnego wyroku, obejmuje również etap postępowania wykonawczego [...] art. 42-45, a także art. 78 Konstytucji znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, lecz także odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze, w tym do odpowiedzialności dyscyplinarnej” (por. m. in. wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07). Z kolei w wyroku z 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 42/07) Trybunał przytoczył pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „nie formalne postawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby czyni ją podmiotem prawa do obrony” (por. wyrok SN z 9 lutego 2004 r., sygn. akt V KK 194/03).

Prawo do obrony może być rozpatrywane w dwóch aspektach: materialnym i formalnym. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście (np. możliwość odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych) – zob. przykładowo wyrok TK z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt K 31/08). Natomiast przez obronę w aspekcie formalnym należy rozumieć prawo do korzystania z obrońcy z wyboru lub z urzędu (zob. przykładowo wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 lutego 2004 r. (sygn. akt SK 39/02): „Obrońca jest pełnomocnikiem oskarżonego, jego procesowym przedstawicielem, a jego głównym zadaniem jest ochrona oskarżonego w taki sposób, by cel procesu karnego osiągnięty został z zagwarantowaniem prawa do obrony. Charakter działań obrońcy determinowany jest interesem prawnym oskarżonego, dla którego ochrony przepisy procedury karnej przewidują szereg koniecznych uprawnień. [...] Proces karny jest ze swej istoty kontradictoryjny, stanowi on spór równouprawnionych stron przed bezstronnym

sądem. W postępowaniu przygotowawczym, którym kieruje prokurator, owa kontrydiktoryjność jest w pewnym zakresie ograniczona, co nie oznacza jednak, iż owe ograniczenia mogą naruszać istotę prawa do obrony. [...] Uprawnienia obrońcy to nie tylko możliwość przeglądania akt postępowania karnego – zapoznawania się z materiałem dowodowym, ale przede wszystkim kontakt z jego mocodawcą” (por. też m.in. wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05).

Sąd konstytucyjny wypowiadał się na temat dopuszczalnych ograniczeń prawa do obrony. W wyroku z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt K 31/08) zaakcentował, iż „prawo do obrony nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniu w trybie art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Ograniczenia prawa do obrony „mogą zostać uznane za zgodne z Konstytucją pod warunkiem, że są wprowadzane w ustawie, są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub wolności i praw innych osób oraz nie naruszają istoty ograniczanego prawa. W ramach oceny ich konstytucyjności należy m.in. ustalić: 1) czy wprowadzone ograniczenie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków; 2) czy jest niezbędne dla ochrony wartości, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) czy jest proporcjonalne, tzn. czy jego negatywne konsekwencje dla obywateli pozostają we właściwej proporcji do osiągniętego efektu [...]” (wyrok TK z 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07; por. też wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07).

2. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu oznacza „uznanie znaczenia sądu dla ostatecznego określania statusu prawnego jednostki. [...] W art. 45 [...] prawo do sądu występuje jako jedno z praw osobistych, jako prawo człowieka gwarantujące jego godność, wolnościowy status, poczucie bezpieczeństwa i stwarzające swoiste odczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy. [...] Zaangażowanie sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej winno być względnie łatwe i proste. Dotyczy to oczywiście dostępności nie tylko pierwszej, lecz również wyższych instancji sądowych. Granice tej dostępności mogą być wprowadzone wyłącznie z przyczyn i w formie, określonych w art. 31 ust. 3 [Konstytucji – uwaga własna]” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III,

Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 1-2).

Przyjmuje się, że prawo do sądu obejmuje: (a) prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym) – prawo dostępu do sądu; (b) odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności – prawo dostępu do właściwej procedury przed sądem; (c) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd – prawo do wyroku sądowego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 12 lipca 2011 r., sygn. akt K 26/09). Ponadto w orzecznictwie sądu konstytucyjnego wskazuje się, że prawo do sądu obejmuje również czwarty, istotny element – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. m.in. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

Zarzuty skarżącego odnoszą się do naruszenia tych elementów prawa do sądu, które konstytuują prawo odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej – tzw. zasadę sprawiedliwości proceduralnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnotowuje się, że wymóg „rzetelnego procesu” zakłada realizację licznych zasad procesowych, przede wszystkim sprawiedliwości i jawności postępowania (zob. m.in. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 23 października 2006 r., sygn. akt SK 42/04). W wyroku z 7 grudnia 2010 r. (sygn. akt P 11/09) sąd konstytucyjny stwierdził, iż: „[S]prawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. [...] sprawiedliwość proceduralna jest pojęciem, które nie ma swego ściśle sprecyzowanego znaczenia. Mimo wielości koncepcji doktrynalnych co do precyzyjnego ustalenia zakresu pojęciowego tej zasady, jej jądro znaczeniowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wspólne. Na zasadę tę składają się co najmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, oraz zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności przebiegu postępowania. [...]. Rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego, należy uwzględnić zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w



związku” (por. też wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt 30/05).

Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi również prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych (zob. wyrok TK z 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 1/06).

Prawo do sądu nie jest jednak prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Należy bowiem zauważyć, że może ono realizować się „w różnych formach, nie istnieje bowiem jeden idealny model postępowania sądowego, który musiałby być powielany we wszystkich kategoriach spraw rozpoznawanych przez organy wymiaru sprawiedliwości. Taki nakaz jednolitego kształtowania gwarancji sprawiedliwości proceduralnej nie wynika też w żaden sposób z art. 45 Konstytucji. Gwarancje konstytucyjne zakazują zamykania drogi do sądu, przy czym w odniesieniu do praw i wolności zakaz ów ma charakter bezwzględny (art. 77 ust. 2 Konstytucji), oraz wymagają respektowania podstawowych, uniwersalnych elementów postępowania, od których zależy możliwość wydania sprawiedliwego rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 26 stycznia 2005 r., sygn. akt P 10/04).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07): „Art. 31 ust. 3, stanowiąc ogólną, abstrakcyjną miarę, stosowaną do oceny wszystkich wypadków pogwałcenia praw jednostki przez ustawodawcę, znajduje zastosowanie także do oceny ograniczeń prawa do sądu [...]. W szczególnych, wyjątkowych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Nie mogą także naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają”. Z kolei w wyroku z 28 lipca 2004 r. (sygn. akt P 2/04) sąd konstytucyjny wskazał, że: „[S]woboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza [...] dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy” (por. wyrok pełnego składu TK z 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05).

3. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W doktrynie prawa oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada prawidłowej legislacji uznawana jest za konstytucyjną zasadę prawa stanowiącą formalny składnik zasady państwa prawnego, wywiedziony z zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa (zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 48 wraz z przywoływanym tam orzecznictwem i piśmiennictwem). Jednocześnie brak jednoznacznego i taksatywnego katalogu elementów, które można uznać za składniki zasady prawidłowej legislacji. Dokonywana przez przedstawicieli doktryny prawa, na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rekonstrukcja jej komponentów pozwala na wyodrębnienie szeregu bardziej szczegółowych postulatów, które ją dookreślają. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wskazywano na następujące elementy zasady prawidłowej legislacji: zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych, zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych, zasada odpowiedniego *vacatio legis*, zasada zakazująca zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasada określoności przepisów prawa, zasada proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (*ibidem*, s. 51).

W świetle zarzutów podniesionych przez skarżącego, w przedmiotowej sprawie uznać należy, że naruszenie zasady prawidłowej legislacji, wiąże się z niezachowaniem standardu dostatecznej określoności przepisów prawa (dalej również: zasada określoności).

Pogłębiona refleksja Trybunału nad zasadą określoności znalazła miejsce w, wydanym w pełnym składzie, wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00), w którym stwierdzono, że: „Z tak ujętej [nakładającej wymóg formułowania przepisu w sposób poprawny, precyzyjny i jasny – uwaga własna] zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (por. np. wyroki TK z: 27 listopada 1997 r., sygn. akt U 11/97; 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99).

Założenia dotyczące stosowania zasady prawidłowej legislacji w odniesieniu do przepisów ograniczających konstytucyjne prawa i wolności zostały wskazane w wyroku TK z 30 października 2001 r. (sygn. akt K 33/00). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału: „Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”.

Obszernego zestawienia zaprezentowanych wyżej uwag, wraz z licznie przytoczonym orzecnictwem, Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 13 marca 2010 r. (sygn. akt K 8/08). Sąd konstytucyjny wskazał, że: „Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę [określoności przepisów – uwaga własna]. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu”.

#### **4. Przedmiot kontroli**

Artykuł 156 § 5 k.p.k. brzmi: „Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom

i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów i kserokopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kserokopie tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom”.

Powyższy przepis zostanie poddany kontroli w doprecyzowanym wyżej zakresie.

## **5. Analiza zgodności**

1. Na wstępie należy zaprezentować ogólne uwagi odnoszące się do zasady jawności postępowania karnego. Najogólniej rzecz ujmując można w tym miejscu wskazać na jej dwa zasadnicze aspekty. Po pierwsze, przez jawność należy rozumieć dostępność postępowania karnego wobec społeczeństwa (publiczności), co można określić mianem jawności zewnętrznej. Po drugie, pojęcie jawności należy odnosić do dostępności wiedzy o czynnościach procesowych wobec uczestników postępowania, a zwłaszcza jego stron. W tym wypadku należy mówić o jawności wewnętrznej. Tak ujmowana jawność postępowania (wewnętrzna) wykazuje ścisłe związki z zasadą kontrydiktoryjności. Nie wchodząc szczegółowo w rozważania na temat stosunków zakresowych obu wymienionych zasad można wskazać, iż „prowadzenie sporu procesowego jest warunkowane jawnością postępowania, a w szczególności dostępnością dla stron informacji o dotychczasowych czynnościach i decyzjach procesowych oraz możliwością zaznajamiania się z ich procesowymi utrwaleniami oraz zgromadzonymi dowodami, to przecież aspekt ten nie wypełnia bez reszty normatywnej treści zasady kontrydiktoryjności ani też nie jest nieodzownym warunkiem jej realizacji. Sama bowiem jawność procesu, bez konkretyzacji szczególnych uprawnień i możliwości korzystania z nich dla inicjowania czynności procesowych, wpływania na ich przebieg, skarżenia decyzji i czynności, nie uruchamia jeszcze walki procesowej ani też nie wypełnia istoty owej sporności. [...] Nie przecząc zatem współzależności zasady kontrydiktoryjności i zasady jawności, nie sposób byłoby zgodzić się z poglądem, że zasada kontrydiktoryjności w pełni pochłania zakres treściowy wewnętrznego aspektu jawności postępowania (wobec jego uczestników), ani też z poglądem, że brak jawności kategorycznie i całkowicie wyklucza sporność – walkę procesową stron (aczkolwiek bez wątplenia

czyni ją bardziej ułomną)” – R. Ponikowski, *Granice jawności wewnętrznej i zewnętrznej przygotowawczego stadium postępowania karnego* [w:] *Jawność procesu karnego*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012, s. 133-134; na temat powiązania zasady jawności z innymi zasadami procesu karnego zob. również np. P. Kardas, *Jawność wewnętrzna i zewnętrzna postępowania przygotowawczego* [w:] *Jawność jako wymóg rzetelnego procesu karnego. Zagadnienia prawa polskiego i obcego*, red. W. Jasiński, K. Nowicki, Warszawa 2013, s. 17.

Obok funkcjonalnych związków z innymi zasadami wyznaczającymi standardy procesu karnego, jawność postępowania znajduje również zakotwiczenie w normach konstytucyjnych. Trzeba bowiem przypomnieć, że ustrojodawca wspomina w art. 45 Konstytucji o prawie do „jawnego rozpatrzenia sprawy”. W doktrynie prawa wskazuje się ponadto na związki pomiędzy zasadą jawności a sprawiedliwym rozpatrzeniem sprawy, jak również zasadą bezstronności sądu (zob. szerzej J. Skorupka, *Prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne podstawy jawności procesu karnego* [w:] *Jawność procesu karnego*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012, s. 91 i n.).

Trzeba jednak zauważyć, że nawet konstytucyjnie zakorzeniona zasada jawności postępowania (w tym w jej aspekcie wewnętrznym) nie stanowi prawa o charakterze absolutnym i może podlegać ograniczeniom. W realiach przedmiotowej sprawy, jako szczególnie istotne jawi się zakreślenie standardu jawności postępowania w fazie postępowania przygotowawczego. Uznając, że na jawność wewnętrzną składają się m.in. dostęp do akt sprawy, prawo do informacji o toczącym się postępowaniu, a także prawo do uczestnictwa w podejmowanych przez organ ścigania czynnościach dowodowych, R. Ponikowski wskazuje, że „tak pojęty maksymalnie szeroki udział stron w czynnościach postępowania przygotowawczego obniżałby nie tylko jego sprawność, ale również efektywność. [...] włączenie stron do udziału w czynnościach dowodowych z zakresem uprawnień analogicznym do tych, jakie mają one w toku rozprawy głównej, hamowałoby tempo każdej czynności już chociażby dlatego, że o zamiarze, czasie i miejscu jej dokonania strony musiałyby być informowane, i to w terminie umożliwiającym stawienie się i wzięcie w nich udziału [...] Z kolei pełnoprawny, aktywny udział stron w trakcie realizacji czynności nie tylko prowadzić może do przedłużenia czasu jej trwania, ale też, co znacznie ważniejsze, może mieć realnie negatywny wpływ na treść osobowego środka dowodowego [...]” – R. Ponikowski, *Granice...*, s. 137.

Na znaczenie zasady jawności zwraca uwagę również Trybunał Konstytucyjny (zob. np. wyroki TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04). Należy jednak podkreślić, iż „Mimo że w Konstytucji nie ma wyraźnego przyzwolenia na wyłączenie jawności wewnętrznej, ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne na zasadach ogólnych, tj. wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06). Jednocześnie w orzecznictwie sądu konstytucyjnego akceptowane jest ograniczanie zasady jawności w postępowaniu przygotowawczym, na rzecz elementów o charakterze inkwizycyjnym (zob. np. wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; postanowienie TK z 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03).

2. Problematyka dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego uzasadniających stosowanie środków zapobiegawczych była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 42/07) sąd konstytucyjny orzekł, że: „Art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwia arbitralne wyłączenie jawności tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają wniosek prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Odnosząc się do zakresu ograniczeń jawności materiałów postępowania przygotowawczego, Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę tej fazy postępowania karnego. Podkreślił mianowicie, że: „[C]o do zasady słusznie postępowanie przygotowawcze – odmiennie niż postępowanie sądowe – nie jest oparte na zasadzie pełnej jawności akt sprawy (por. art. 156 § 1 k.p.k. «Stronom [...], obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej i daje możliwość sporządzenia z nich odpisów»). Jak stwierdził TK w postanowieniu z 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6 «możliwość osiągnięcia celów postępowania przygotowawczego warunkowana jest, między innymi, zachowaniem w tajemnicy pewnych informacji, dowodów, itd. Stąd zasada udostępniania akt w postępowaniu sądowym ustępuje fakultatywności w postępowaniu przygotowawczym. Sytuacja prawna, ale przede wszystkim okoliczności faktyczne występujące w danym momencie stanowią każdorazowo o tym, czy podejrzany (jego obrońca) mogą zapoznać się z aktami». Jednocześnie

Trybunał dostrzegł, że odmowa dostępu do akt niewątpliwie wkracza w sferę prawa do obrony. Wobec powyższego niezbędne było rozważenie głębokości ingerencji w prawo do obrony i jej ewentualnej korekty przez przyznanie podejrzanemu (jego obrońcy) innych uprawnień procesowych związanych z pozyskiwaniem wiedzy na temat materiału dowodowego zebranego na danym etapie postępowania. Sąd konstytucyjny podkreślił zatem, że: a) „podejrzanemu, któremu przedstawiono zarzut, wie, jaki czyn został mu zarzucony: zgodnie z art. 313 § 2 k.p.k. postanowienie o przedstawieniu zarzutów zawiera m.in. dokładne określenie czynu zarzuconego podejrzanemu i jego kwalifikacji prawnej”; b) „Do czasu zawiadomienia go o terminie zaznajomienia się z materiałami śledztwa, podejrzany może też żądać podania mu ustnie podstaw zarzutów, a także sporządzenia ich uzasadnienia na piśmie, z uwzględnieniem faktów i dowodów przyjętych za podstawę zarzutów (art. 313 § 3 i 4 k.p.k.)”; c) „podejrzanemu, który zamierza złożyć środek odwoławczy od postanowienia sądu o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, dysponuje treścią zaskarżanego postanowienia oraz jego uzasadnieniem, które powinno spełniać wymogi zawarte w art. 251 § 3 k.p.k., tj. zawierać m.in. przedstawienie dowodów świadczących o popełnieniu przez oskarżonego przestępstwa oraz przytoczenie okoliczności, wskazujących na istnienie podstawy i konieczność zastosowania środka zapobiegawczego”; d) „W razie dalszego stosowania tymczasowego aresztowania przez sąd i kolejnych środków odwoławczych w tej sprawie składanych przez podejrzanego, czerpie on wiedzę o zebranych materiałach dowodowych z następnymi postanowieniami sądu, przedłużającymi stosowanie wobec niego aresztu”.

Wymienione okoliczności nie rekompensują jednak – zdaniem Trybunału – ingerencji w konstytucyjne prawo do obrony. Omawianych uprawnień (mechanizmów) nie można bowiem „uznać za ekwiwalentne do prawa dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego, uzasadniających wnioski prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania. Nie umożliwiają one też w sposób wystarczający realizacji prawa do obrony w sytuacji zastosowania tego środka zapobiegawczego, w tym celu konieczne jest bowiem bezpośrednio zapoznanie się przez aresztowanego (jego obrońcę) z materiałami postępowania przygotowawczego, uzasadniającymi wnioski prokuratora”. W konsekwencji ograniczenie prawa do obrony wynikające z kontrolowanego przez Trybunał art. 156 § 5 k.p.k. „nie spełnia [...] kryteriów, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można mu zarzucić wprawdzie braku ustawowej formy czy związku funkcjonalnego

z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, a więc wartościami wymienionymi w tym przepisie, nie spełnia on natomiast kryterium proporcjonalności. Regulując kolizję między dwiema wartościami – efektywnością postępowania przygotowawczego i skutecznością obrony osoby aresztowanej – umożliwia nadmierne ograniczenie praw jednostki, może nawet wkraczając w istotę konstytucyjnego prawa do obrony. Odmowa dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego, uzasadniających wnioski prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania, nie spełnia także testu subsydiarności. Efektywność tego postępowania można bowiem zagwarantować innymi, mniej dolegliwymi dla obywatela metodami, w tym zwłaszcza większą selektywnością informacji przytaczanych w uzasadnieniu wniosku aresztowego”.

Jeżeli zaś idzie o naruszenie zasady prawidłowej legislacji Trybunał stwierdził, że „należy więc podzielić opinię wnioskodawcy, że brzmienie zakwestionowanej regulacji umożliwia w praktyce «dowolną interpretację przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze okoliczności decydujących o wyrażeniu zgody na udostępnienie podejrzanemu i jego obrońcy akt bądź określonych materiałów tego postępowania» i pozostaje w sprzeczności ze standardami prawidłowej legislacji i określoności prawa”.

Omówienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 42/07) należy opatrzyć dodatkową uwagą. Otóż precyzując skutki orzeczenia i rozwijając uwagi w przedmiocie istoty niekonstytucyjności badanej regulacji Trybunał wskazał, iż: „W razie zainicjowania przez prokuratora postępowania incydentalnego w przedmiocie zastosowania lub przedłużenia tymczasowego aresztowania, oskarżony, którego dotyczyć ma ten środek zapobiegawczy, ma prawo wglądu do materiałów postępowania przygotowawczego (do tej części akt), które stanowią uzasadnienie wniosku prokuratora. Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny uważa, że byłoby pożądane wprowadzenie przez ustawodawcę do kwestionowanego przepisu przesłanek ograniczających arbitralne stosowanie zaskarżonej regulacji. Powinny one polegać na doprecyzowaniu przepisów dotyczących dostępu do akt w związku z zastosowaniem lub przedłużeniem tymczasowego aresztowania w taki sposób, aby oskarżony (jego obrońca) miał możliwość efektywnej obrony i podważenia zasadności zastosowania środka zapobiegawczego”. W konsekwencji omawianego orzeczenia ustawodawca wprowadził art. 156 § 5a k.p.k., zgodnie z którym: „W toku postępowania



przygotowawczego podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się akta sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Prokurator może odmówić zgody na udostępnienie akt w tej części tylko wówczas, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że narażałoby to na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia pokrzywdzonego lub innego uczestnika postępowania, groziłoby zniszczeniem lub ukryciem dowodów albo tworzeniem dowodów fałszywych, groziłoby uniemożliwieniem ustalenia i ujęcia współsprawcy czynu zarzucanego podejrzanemu lub sprawców innych czynów ujawnionych w toku postępowania, ujawniałoby prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze lub zagrażałoby utrudnieniem postępowania przygotowawczego w inny bezprawny sposób”. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie zakłada zatem jawność akt sprawy w części zawierającej dowody związane ze stosowaniem tymczasowego aresztowania oraz precyzuje przesłanki – stanowiącej wyjątek – odmowy prokuratora udostępnienia tych akt. Jak już była o tym mowa, uzasadnienie skargi konstytucyjnej w kwestii dopuszczalności limitowania dostępu do akt postępowania przygotowawczego nie jest wolne od niejasności. Skarżący stwierdza bowiem, że „Podejrzany i jego obrońca powinni mieć prawo wglądu do tej części akt postępowania przygotowawczego, które stanowią uzasadnienie postanowienia organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze [...]”, zaś „Zapewnić to może jedynie katalog precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek [...] uzasadniających odmowę”. Niniejsze stanowisko opiera się na założeniu, że w ocenie skarżącego konstytucyjnie niewadliwy pozostaje sam model postępowania w przedmiocie dostępu do akt sprawy, zgodnie z którym stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym, udostępnia się akta tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Potencjalną niezgodność z ustawą zasadniczą należy natomiast lokować w kwestii braku przesłanek na jakich powinna opierać się decyzja odmowna w omawianej kwestii.

3. Pogląd skarżącego o zasadności wprowadzenia do art. 156 § 5 k.p.k. przesłanek odmowy dostępu do akt sprawy podzielany jest w doktrynie prawa. Akceptując obowiązujący model dostępu do akt (uzależniony od zgodny organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze), jako spełniający standard rzetelnego procesu P. Kardas dostrzega konieczność „modyfikacji art. 156 § 5 k.p.k. przez

wprowadzenie do tego przepisu przesłanek uzasadniających odmowę dostępu do akt sprawy” (P. Kardas, *Jawność wewnętrzna...*, s. 54). Zdaniem cytowanego autora w wyniku wprowadzenia takiej zmiany: a) objęcie akt zasadą tajności, w każdym przypadku oparte byłoby na rozważeniu pozostających w kolizji interesów podejrzanego związanych z możliwością realizowania prawa do obrony przez zaznajomienie się ze zgromadzonym w toku postępowania materiałem dowodowym oraz udział w wykonywanych w toku tego postępowania czynnościach dowodowych z jednej strony oraz ochrony prawidłowego toku postępowania przed bezprawnymi działaniami podejrzanego w wypadku ujawnienia zgromadzonych w aktach postępowania dowodów lub innych materiałów z drugiej; b) możliwość utajnienia akt sprawy zachodziłaby tylko wtedy, gdyby za takim rozstrzygnięciem przemawiała uzasadniona potrzeba ochrony prawidłowego toku postępowania; c) eliminowałoby nie tylko ryzyko podejmowania arbitralnych i pozbawionych podstawy oraz uzasadnienia decyzji o odmowie dostępu do akt postępowania, lecz także przesądzałoby, że w razie braku odpowiednio zdiagnozowanych i udokumentowanych zagrożeń dla prawidłowego toku postępowania akta na tym etapie byłyby jawne dla stron, w tym w szczególności podejrzanego i jego obrońcy (zob. *ibidem*, s. 55).

4. W ocenie Sejmu zarzuty skarżącego w omawianym zakresie zasługują na uwzględnienie. Zestawiając prezentowane wypowiedzi sądu konstytucyjnego, można stwierdzić, że: a) wymóg rzetelnego procesu zakłada realizację przede wszystkim zasady sprawiedliwości i jawności postępowania (zob. m.in. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 23 października 2006 r., sygn. akt SK 42/04); b) w skład jądra znaczeniowego zasady sprawiedliwości proceduralnej wchodzi m.in. wymóg ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia (zob. np. wyrok TK z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09); c) przejawem konstytucyjnego prawa do obrony jest m. in. korzystanie przez podejrzanego z pomocy obrońcy, do którego uprawnień należy zaliczyć możliwość przeglądania akt postępowania karnego (zapoznawania się z materiałem dowodowym) – zob. np. wyrok TK z 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; d) realizacja prawa do obrony, w wypadku stosowania środka zapobiegawczego (tymczasowego aresztowania) wymaga bezpośredniego zapoznania się przez

aresztowanego (jego obrońcę) z materiałami uzasadniającymi wniosek prokuratora w tym przedmiocie (zob. wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07).

Zatem zarówno zasada sprawiedliwości proceduralnej (wynikający z niej wymóg jawności postępowania), jak i prawo do obrony doznają uszczerbku na skutek możliwości arbitralnego wyłączenia jawności tej części akt postępowania przygotowawczego, które uzasadniają wniosek prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania.

Jednocześnie – w ocenie Sejmu – brak wyraźnych przesłanek, by uznać że stanowiska Trybunału wyrażonego w sprawie o sygn. akt K 42/07 nie można zaaplikować do problemu konstytucyjnego podniesionego przez skarżącego. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że kwestia rodzaju środka zapobiegawczego (tymczasowego aresztowania) nie była ważącą dla negatywnej oceny przepisów normujących dostęp do akt postępowania przygotowawczego. Również na gruncie niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że bez znajomości akt postępowania przygotowawczego, uzasadniających postanowienie prokuratora w przedmiocie stosowania środków zapobiegawczych, wykonywanie prawa do obrony zostaje znacznie utrudnione.

Nie bez znaczenie jest również to, że spośród wszystkich środków zapobiegawczych jedynie tymczasowe aresztowanie jest stosowane przez sąd. Tym samym, w postępowaniu przygotowawczym, o zastosowaniu innych środków zapobiegawczych decyduje prokurator. Oczywistym jest zatem, że w jego ocenie zgromadzony w sprawie materiał uzasadnia podjęcie takiej decyzji. Pomimo, że decyzja w przedmiocie stosowania środków zapobiegawczych jest weryfikowana sędownie, wywiedzenie skutecznego środka odwoławczego może być znacznie utrudnione bez znajomości akt postępowania. Trzeba bowiem pamiętać, że decyzja odmowna w przedmiocie dostępu do akt weryfikowana jest przez prokuratora bezpośrednio przełożonego, a nie przez sąd.

Wobec powyższego należy uznać, że art. 156 § 5 k.p.k. w omawianym zakresie godzi w konstytucyjne prawo do obrony oraz sprawiedliwość procedury sądowej.

Jeżeli zaś idzie o zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji (zasada prawidłowej legislacji), trzeba przypomnieć, że „każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten

powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Przyznanie prokuratorowi pełnej swobody w podejmowaniu decyzji o odmowie dostępu do akt postępowania przygotowawczego niewątpliwie sprawia, że nie można wyznaczyć konturu ograniczenia prawa do obrony oraz prawa do sprawiedliwej procedury. Konsekwencją tego jest zaś wykluczenie możliwości jednolitego stosowania zaskarżonych przepisów, skoro o potrzebie udostępnienia akt każdorazowo decyduje organ prowadzący postępowanie przygotowawcze. Zatem wypada podzielić pogląd wnioskodawcy, że także w ramach niniejszego postępowania aktualne pozostaje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w sprawie o sygn. akt K 42/07, zgodnie z którym: „brzmienie zakwestionowanej regulacji umożliwia w praktyce «dowolną interpretację przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze okoliczności decydujących o wyrażeniu zgody na udostępnienie podejrzanemu i jego obrońcy akt bądź określonych materiałów tego postępowania» i pozostaje w sprzeczności ze standardami prawidłowej legislacji i określoności prawa”.

Konkludując, kwestionowana regulacja narusza również art. 2 Konstytucji.

5. W świetle poczynionych ustaleń, Sejm wnosi o uznanie, że art. 156 § 5 k.p.k., w zakresie w jakim nie precyzuje przesłanek odmowy dostępu do tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają postanowienie prokuratora o zastosowaniu poręczenia majątkowego oraz zawieszeniu w czynnościach służbowych, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji oraz art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 2 Konstytucji.

6. Na marginesie zaprezentowanego wyводу należy zasygnalizować, że brzmienie art. 156 § 5 oraz art. 159 k.p.k. zostało zmienione (przy czym zmiany te oczekują na wejście w życie) ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247; dalej: ustawa nowelizująca). Zgodnie z art. 1 pkt 45 lit. c ustawy nowelizującej art. 156 § 5 k.p.k. otrzymuje brzmienie: „Jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia

prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie; prawo to przysługuje stronom także po zakończeniu postępowania przygotowawczego. W przedmiocie udostępnienia akt, sporządzenia odpisów lub kopii lub wydania uwierzytelnionych odpisów lub kopii prowadzący postępowanie przygotowawcze wydaje zarządzenie. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom”, zaś art. 159 k.p.k. ma stanowić: „Na odmowę udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym przysługuje stronom zażalenie; na zarządzenie prokuratora zażalenie przysługuje do sądu” (zob. art. 1 pkt 47 ustawy nowelizującej).

Wymaga podkreślenia, że przedstawione zmiany czynią zadość postulatom skarżącego. Po pierwsze, nieograniczony dostęp do akt postępowania przygotowawczego staje się zasadą, od której można odstąpić w razie zaktualizowania się wskazanych przesłanek: potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania oraz ochrony ważnego interesu państwa. Po drugie, weryfikacja decyzji o odmowie dostępu do akt postępowania przygotowawczego przekazana została sądowi.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz