



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 2 listopada 2008 r.

Druk nr 347

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Krzysztof Kwiatkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego

Art. 1.

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 156 § 5 otrzymuje brzmienie:

"§ 5. 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, z zastrzeżeniem art. 250 § 3a. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom.";

2) w art. 250 po § 3 dodaje się § 3a w brzmieniu:

"§ 3a. Podejrzanemu lub jego obrońcy udostępnia się akta sprawy wskazujące na istnienie podstawy i konieczność zastosowania tymczasowego aresztowania.";

3) w art. 263 § 6 otrzymuje brzmienie:

"§ 6. Z wnioskiem o przedłużenie okresu tymczasowego aresztowania należy wystąpić, z jednoczesnym przesłaniem właściwemu sądowi akt sprawy, nie później niż 14 dni przed upływem dotychczas określonego terminu stosowania tego środka. Przepis art. 250 § 3a stosuje się odpowiednio.".

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 50, poz. 580, Nr 62, poz. 717, Nr 73, poz. 852 i Nr 93, poz. 1027, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 106, poz. 1149, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2003 r. Nr 17, poz. 155, Nr 111, poz. 1061 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 51, poz. 514, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889, Nr 240, poz. 2405 i Nr 264, poz. 2641, z 2005 r. Nr 10, poz. 70, Nr 48, poz. 461, Nr 77, poz. 680, Nr 96, poz. 821, Nr 141, poz. 1181, Nr 143, poz. 1203, Nr 163, poz. 1363, Nr 169, poz. 1416 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 15, poz. 118, Nr 66, poz. 467, Nr 95, poz. 659, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 141, poz. 1009 i 1013, Nr 167, poz. 1192 i Nr 226, poz. 1647 i 1648, z 2007 r. Nr 20, poz. 116, Nr 64, poz. 432, Nr 80, poz. 539, Nr 89, poz. 589, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766 i Nr 123, poz. 849, oraz z 2008 r. Nr 100, poz. 648 i Nr 107, poz. 686.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 42/07) dotyczy art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z 2008 r., Nr 100, poz. 648 (dzień publikacji wyroku — 11 czerwca 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem został zamieszczony w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 5A, poz. 77.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 156 § 5 ustawy — Kodeks postępowania karnego „w zakresie, w jakim umożliwia arbitralne wyłączenie jawności tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają wniosek prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania”.

2.2. Artykuł 156 § 5 k.p.k. reguluje ogólne zasady dostępu do akt w postępowaniu przygotowawczym. Określa on:

a) krąg osób, które mogą uzyskać dostęp do akt (strony, obrońcy, pełnomocnicy i przedstawiciele ustawowi, w wyjątkowych wypadkach — inne osoby);

b) zakres korzystania z akt postępowania — udostępnienie, umożliwienie sporządzenia odpisów i kserokopii oraz wydawanie (odpłatnie) uwierzytelnionych odpisów lub kserokopii;

c) warunki formalno-proceduralne udostępniania akt (udostępnianie tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze).

Wnioskodawca (Rzecznik Praw Obywatelskich) zakwestionował ostatni element normy prawnej, zawartej w art. 156 § 5 k.p.k. (zгода prokuratora na udostępnianie akt postępowania przygotowawczego). Co więcej, wątpliwości wnioskodawcy wzbudziło stosowanie tego przepisu nie w całym postępowaniu przygotowawczym, ale wówczas gdy w ramach tego postępowania zostanie podjęta decyzja dotycząca tymczasowego aresztowania.

2.3. Wyprowadzane z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi „wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”.

Trybunał Konstytucyjny wykazał, że art. 156 § 5 k.p.k. jest interpretowany w praktyce orzeczniczej niejednolicie.

Najpowszechniejszą praktyką stosowaną przez sądy powszechne jest uznawanie, że sformułowanie „akta w toku postępowania przygotowawczego” (art. 156 § 5 k.p.k. *in fine*) obejmuje zarówno „właściwe” akta sprawy, o których mowa w art. 250 § 3 i art. 263 § 6 k.p.k., przesyłane sądowi wraz z wnioskiem o zastosowanie bądź przedłużenie tymczasowego aresztowania, jak i „akta aresztowe”, tj. wniosek prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania wraz z załączonymi do niego dokumentami. Skutkiem takiej rygorystycznej interpretacji jest przyjęcie przez sądy zasady, że dostęp do wszystkich powyższych dokumentów uzależniony jest wyłącznie od zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze.

Inna stosowana przez sądy koncepcja interpretacyjna sprowadza się do traktowania wniosku prokuratora o zastosowanie (przedłużenie) tymczasowego aresztowania oraz towarzyszących mu dokumentów według różnych reżimów prawnych. Wniosek prokuratora uważany jest za „akta sprawy sądowej”, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.k., dostępny dla oskarżonego i jego obrońcy, natomiast dołączone do niego akta postępowania przygotowawczego podlegają reżimowi art. 156 § 5 k.p.k. i nie mogą być ujawnione aresztowanemu i obrońcy.

Trzeci sposób interpretacji art. 156 § 5 k.p.k. przez sądy sprowadza się do uznania, że zarówno wniosek prokuratora, jak i materiał dowodowy, znajdujący się w przesłanych sądowi aktach i wskazany jako podstawa do stosowania (przedłużenia) tymczasowego aresztowania, objęte są art. 156 § 1 k.p.k., w związku z czym zarówno oskarżony, jak też jego obrońca nie mają obowiązku uzyskiwania zgody prowadzącego postępowanie na zaznajomienie się z tymi dokumentami.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozbieżności interpretacyjne zaskarżonego przepisu mają bezpośrednią podstawę w sposobie jego sformułowania. Znaczenie ma tu nie tylko brak określenia przesłanek, którymi powinien kierować się organ prowadzący postępowanie, ale także to, że ustawodawca w żadnym z przepisów kodeksu postępowania karnego nie sprecyzował, co należy rozumieć przez zawarte w art. 156 § 5 k.p.k. sformułowanie: „akta sprawy sądowej”. „Nie wiadomo zatem, czy pojęcie to obejmuje tylko akta sprawy prowadzonej przez sąd po wpłynięciu aktu oskarżenia, czy także akta spraw prowadzonych przez sąd choćby incydentalnie, niezależnie od tego, czy postępowanie przygotowawcze jeszcze trwa, czy też zostało już zakończone.”

W związku z powyższym Trybunał uznał, 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. Przestrzeganie tych standardów jest zaś szczególnie istotne, jeżeli chodzi o ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, zwłaszcza o tak podstawowym charakterze jak prawo do obrony”.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 156 § 5 k.p.k. w zakresie, w jakim umożliwia wyłączenie jawności materiałów postępowania przygotowawczego, uzasadniających wnioski prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2.4. Zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji: „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”.

Konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także standardem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to należy więc rozumieć szeroko: jako przysługujące każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego (w praktyce od chwili przedstawienia zarzutów), aż do wydania prawomocnego wyroku i jego wykonania.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostrzegany był zarówno wymiar materialny, jak i formalny prawa do obrony w procesie karnym. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście (np. możliwość odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych), m.in. przez udział w posiedzeniach sądu. Z kolei obrona formalna to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu. Obrońca jest pełnomocnikiem oskarżonego, jego procesowym przedstawicielem, a jego głównym zadaniem jest ochrona oskarżonego w taki sposób, by cel postępowania osiągnięty został z zagwarantowaniem prawa do obrony.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzał również, że prawo do obrony nie jest prawem absolutnym. Ograniczenia tego prawa podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy

wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

W przekonaniu sądu konstytucyjnego punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności art. 156 § 5 k.p.k. w sprawach o udostępnienie materiałów postępowania przygotowawczego, uzasadniających wnioski prokuratora w sprawie zastosowania lub przedłużenia tymczasowego aresztowania, jest stwierdzenie, że regulacja ta ma zastosowanie w ramach postępowania przygotowawczego.

Zgodnie z art. 297 § 1 k.p.k. celem postępowania przygotowawczego jest m.in.:

- a) ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo,
- b) wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy,
- c) zebranie danych dotyczących sprawcy, takich jak tożsamość oskarżonego, jego wiek, stosunki rodzinne i majątkowe, wykształcenie, zawód i źródła dochodu czy dane o jego karalności,
- d) wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody,
- e) zebranie, zabezpieczenie i utrwalenie dowodów dla sądu tak, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na pierwszej rozprawie głównej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „[...] 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 [...].

Równocześnie należy także mieć na względzie, że odmawianie dostępu do akt niewątpliwie wkracza w sferę prawa do obrony, co nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji stosowania (przedłużania) najsurowszego środka zapobiegawczego, tj. tymczasowego aresztowania. Teza ta zachowuje swoją aktualność, mimo że na gruncie postępowania karnego można wskazać przepisy, które umożliwiają oskarżonemu (i jego obrońcy) uzyskanie częściowej wiedzy na temat materiału dowodowego, zebranego na danym etapie postępowania przygotowawczego. Przede wszystkim podejrzany, 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. 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.). Poza tym podejrzany, 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. W razie dalszego stosowania tymczasowego aresztowania przez sąd i kolejnych środków odwoławczych w tej sprawie składanych przez podejrzanego, czerpie on wiedzę o zebranych materiale dowodowym z następnych postanowień sądu, przedłużających stosowanie wobec niego aresztu [...]. Natomiast pełną możliwość zaznajomienia się z dokumentami w aktach sprawy ma podejrzany tylko odnośnie do protokołów tych czynności, w których on sam uczestniczył lub miał prawo uczestniczyć, oraz odnośnie do dokumentów pochodzących od niego lub sporządzonych z jego udziałem (art. 157 § 3 k.p.k.). Trybunał Konstytucyjny stoi jednak na stanowisku, że powyższych mechanizmów nie można 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.

[...] art. 156 § 5 k.p.k., który stanowi odstępstwo od obowiązującej w trakcie postępowania przygotowawczego zasady tajności, często traktowany jest jako przepis umożliwiający zamknięcie dostępu do akt postępowania aresztowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tego typu ograniczenie prawa do obrony nie spełnia omówionych wyżej 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.

W świetle powyższych argumentów należy stwierdzić, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim umożliwia wyłączenie jawności materiałów postępowania przygotowawczego

uzasadniających wniosek prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.”

2.5. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że: „[...] zakres akt, które powinny być udostępnione aresztowanemu i jego obrońcy, powinien być wyznaczany przez efektywność prawa do obrony. Jawne muszą być więc wszystkie te materiały postępowania przygotowawczego, które uzasadniają wniosek prokuratora o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania. Należy w tym kontekście zauważyć, że samo doprecyzowanie art. 156 § 5 k.p.k., polegające na dodaniu do tego przepisu przesłanek odmowy dostępu do dokumentów w postaci klauzul ogólnych (np. dobra wymiaru sprawiedliwości), nie gwarantowałyby osobie tymczasowo aresztowanej dostępu do akt spraw w sposób zgodny ze standardami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

Trybunał Konstytucyjny uznał również, że byłoby pożądane wprowadzenie przez ustawodawcę przesłanek ograniczających arbitralne stosowanie art. 156 § 5 k.p.k. 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”.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, by zmiana ustawy — Kodeks postępowania karnego polegała na stworzeniu instytucjonalnych gwarancji dostępu do części akt postępowania przygotowawczego dla podejrzanego (jego obrońcy) — chodzi o te akta, które uzasadniają zastosowanie albo przedłużenie wobec podejrzanego tymczasowego aresztowania. W aktualnym stanie prawnym udostępnienie akt sprawy na tym etapie jest uwarunkowane zgodą prokuratora.

W związku z powyższym ustawę — Kodeks postępowania karnego należy uzupełnić o przepisy *expressis verbis* statuujące prawo podejrzanego (jego obrońcy) do zapoznania się z aktami sprawy także w postępowaniu przygotowawczym.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Projekt nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
