



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 3103

Warszawa, 9 stycznia 2015 r.

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku!

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 68. posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2015 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- zmieniającej ustawę - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 9 stycznia 2015 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

zmieniająca ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. § 1. Obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć.

§ 2. Prawo, o którym mowa w § 1, przysługuje również osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której muszą zostać podjęte czynności wyjaśniające. Osobę tę należy pouczyć o przysługującym jej prawie. Przepisy art. 21–24 stosuje się odpowiednio.”;

2) w art. 38:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, art. 100 § 1 i 6 zdanie pierwsze, art. 105, art. 107, art. 108, art. 116–134, art. 136–142, art. 156–158, art. 160–166, art. 476 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109–114 i art. 115 § 1, § 2 zdanie pierwsze oraz § 3 Kodeksu postępowania karnego.”;

b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Na odmowę udostępnienia akt osobie, o której mowa w art. 4 § 2, przysługuje zażalenie do sądu.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247) w art. 18 pkt 11 otrzymuje brzmienie:

„11) w art. 38 § 1 otrzymuje brzmienie:

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 765, z 2014 r. poz. 486, 579, 786 i 969 oraz z 2015 r. poz. 21.

„§ 1. Do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, art. 100 § 1 i 8, art. 105, art. 107, art. 108, art. 116–134, art. 136–142, art. 156–157, art. 160–166 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109–115 Kodeksu postępowania karnego.”;

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2015 r.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa zmieniająca ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11), stwierdzającego niezgodność art. 4 oraz art. 38 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.; dalej jako: k.p.s.w. lub ustawa) z Konstytucją.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. poz. 786 (data publikacji: 16 czerwca 2014 r.). Pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 6A, poz. 60.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że:

- art. 4 k.p.s.w. w zakresie, w jakim pomija prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 38 § 1 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Art. 4 k.p.s.w. stanowi, że obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć. O statusie obwinionego przesądza moment skierowania do sądu wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie (art. 20 § 1 k.p.s.w.), natomiast w fazie poprzedzającej wniesienie wniosku o ukaranie przeprowadza się czynności wyjaśniające, w których może brać udział także osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia. W szczególności osoba ta może zostać poddana oględzinom zewnętrznym ciała, jak również innym badaniom niepołączonym z naruszeniem integralności ciała, można od niej pobrać odciski, fotografować ją oraz okazać w celach rozpoznawczych innym osobom,

a ponadto można od niej pobrać krew, włosy, wymaz ze śluzówki policzków bądź też inne wydzieliny organizmu (art. 54 § 5 k.p.s.w.). Osoba, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, powinna zostać także przesłuchana. Przesłuchanie zaczyna się od powiadomienia jej o treści zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania. Stosownie do treści art. 54 § 6 k.p.s.w., podejrzany o popełnienie wykroczenia może wówczas odmówić złożenia wyjaśnień oraz zgłosić wnioski dowodowe (w tym zakresie ustawa również statuuje obowiązek pouczenia). Od przesłuchania można jednak odstąpić, jeżeli byłoby ono połączone ze znacznymi trudnościami. W takim wypadku osoba, przeciwko której ma być skierowany wniosek o ukaranie, może nadesłać wyjaśnienia do właściwego organu w terminie 7 dni od odstąpienia od przesłuchania (art. 54 § 7 k.p.s.w.).

W myśl art. 38 § 1 k.p.s.w., do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, 100 § 1 i 6 zdanie pierwsze, art. 105, 107, 108, 116–134, 136–142, 156 § 1–4, art. 157, 158, 160–166, 476 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109–114 i 115 § 1, § 2 zdanie pierwsze oraz § 3 Kodeksu postępowania karnego. Jak wynika z powyższego, w postępowaniu w sprawach o wykroczenia zastosowanie znajdują m.in. regulacje zawarte w pierwszych czterech paragrafach art. 156 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.; dalej jako k.p.k.), które dotyczą dostępu do akt sprawy sądowej, sporządzania z nich odpisów (notatek), wydawania kserokopii dokumentów złożonych do tychże akt oraz wydawania z nich uwierzytelnionych odpisów. Art. 38 § 1 k.p.s.w. nie odsyła wszelako do art. 156 § 5 k.p.k., zgodnie z którym w sytuacji gdy potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania tudzież ochrony ważnego interesu państwa temu się nie sprzeciwia, stronom, obrońcom, pełnomocnikom oraz przedstawicielom ustawowym udostępnia się także akta postępowania przygotowawczego. Podmioty te mogą sporządzać odpisy lub kopie oraz otrzymywać odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie. Omawiane prawo przysługuje stronom nawet po zakończeniu postępowania przygotowawczego. Poza tym w wyjątkowych wypadkach i za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być udostępnione innym osobom. W przedmiocie udostępnienia akt, sporządzenia odpisów lub kopii lub wydania uwierzytelnionych odpisów lub kopii prowadzący postępowanie przygotowawcze wydaje zarządzenie.

Przedstawione postanowienia związane z dostępem do akt na przedsądowym etapie postępowania karnego nie mają żadnego odpowiednika w k.p.s.w.

2.3. Prawo do obrony, poręczone na mocy art. 42 ust. 2 Konstytucji, identyfikowane jest w orzecznictwie Trybunału zarówno jako jedna z podstawowych zasad procesu karnego, jak i elementarny standard demokratycznego państwa prawnego (art. 2 ustawy zasadniczej). Prawo to ma wymiar tak materialny (obejmuje zatem wszystkie gwarancje procesowe, które umożliwiają podejrzanemu lub oskarżonemu prezentowanie własnego stanowiska, czyli np. prawo wglądu do akt, prawo składania wniosków dowodowych, prawo odmowy składania wyjaśnień), jak i formalny, sprowadzający się do prawa korzystania z pomocy obrońcy, tzn. profesjonalnego pełnomocnika zapewniającego ochronę interesów oskarżonego. Nie budzi też wątpliwości to, że gwarancje płynące z art. 42 ust. 2 Konstytucji odnoszą się nie tylko do postępowania karnego normowanego przepisami k.p.k., ale także do wszelkich postępowań o charakterze represyjnym, a więc penalnych (niezależnie od ich stadium), w tym postępowania w sprawach o wykroczenie, oraz innych (quasi-penalnych), przykładowo: dyscyplinarnych czy przygotowujących do właściwego postępowania.

Prawo do obrony nie jest jednak prawem absolutnym, w związku z czym może podlegać ograniczeniom, pod warunkiem zachowania wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przede wszystkim zaś każde ograniczenie winno odpowiadać przesłankom konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

2.4. Ustosunkowując się do zastrzeżeń sformułowanych względem art. 4 k.p.s.w., TK podkreślił, że prawo do obrony, dotyczy również tej fazy postępowania, która poprzedza postawienie zarzutów danej osobie. O powstaniu tego uprawnienia podmiotowego po stronie jednostki przesądza zatem wskazany w art. 54 § 6 k.p.w. stan obciążających ją dowodów, który determinuje rodzaj czynności, jakie wobec określonej osoby muszą być podjęte przez organ prowadzący postępowanie. Innymi słowy, prawo do obrony nie jest uzależnione ani od formalnego, ani nawet od faktycznego przedstawienia zarzutów popełnienia wykroczenia, ale przysługuje z chwilą, gdy w stosunku do konkretnej osoby, z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy, muszą zostać podjęte pewne czynności wyjaśniające, zmierzające do postawienia jej w stan obwinienia (chodzi tutaj zwłaszcza o przesłuchanie w trybie art. 54 § 6 k.p.w. czy wezwanie do złożenia pisemnych wyjaśnień na podstawie art. 54 § 7 k.p.w.). Od tego bowiem momentu podejmowane w stosunku do niej czynności noszą znamiona prowadzonego przeciwko niej postępowania o charakterze karnym (*sensu largo*).

Trybunał zauważył dalej, że możliwość korzystania z pomocy obrońcy na etapie czynności wyjaśniających ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do obrony w toku

całego postępowania w sprawach o wykroczenie, mającego na celu ukaranie sprawcy czynu zabronionego. Profesjonalnie prowadzona obrona w tej fazie postępowania, nawet jeżeli nie doprowadzi do zaniechania wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, pozwala na zgromadzenie większej liczby dowodów obrony – w tym takich, których przeprowadzenie przed sądem może być już niemożliwe ze względu na upływ czasu, bądź też takich, które mogą utracić swą wartość dowodową (ogłędziny ciała lub miejsca). To z kolei sprzyja pełniejszej realizacji zasady prawdy materialnej, obowiązującej także w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, tj. zasady, zgodnie z którą podstawą wszelkich rozstrzygnięć powinny być prawdziwe ustalenia faktyczne (art. 2 § 2 k.p.k. w związku z art. 8 k.p.s.w.).

W ocenie TK, naruszenie gwarancji formalnego prawa do obrony staje się szczególnie widoczne wtedy, gdy osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, z uwagi czy to na stan zdrowia (osoba niema, niesłysząca, niepoczytalna), czy też inne istotne okoliczności osobiste albo prawne (np. wiek, status ubezwłasnowolnionego) nie jest w stanie w sposób skuteczny samodzielnie bronić swoich interesów. Zdaniem Trybunału, pomoc obrońcy może okazać się jednak niezbędna również dla tych podejrzanych, którzy ze względu na brak wystarczającej wiedzy prawniczej i doświadczenia procesowego, nie mogą skutecznie realizować swojego prawa do obrony, podczas gdy profesjonalne organy państwa prowadzące przeciwko nim postępowanie wyposażone są w szereg uprawnień, często stanowiących istotną ingerencję w sferę wolności (nade wszystko osobistej – art. 54 § 5 k.p.s.w.) i praw jednostki. Możliwość ujawnienia na etapie sądowym wyjaśnień złożonych (bez porozumienia z obrońcą) w toku czynności wyjaśniających i wykorzystania ich jako materiał dowodowy, na którym oparty może zostać wyrok, stanowi dodatkowy argument za przyznaniem prawa do korzystania z pomocy obrońcy osobom, co do których istnieją wystarczające podstawy do skierowania przeciwko nim wniosku o ukaranie.

Wreszcie, nie może zostać pominięte także to, że w art. 30 ustawa przyznaje prawo do korzystania z fachowej pomocy prawnej pokrzywdzonemu oraz oskarżycielowi posiłkowemu. Powołany przepis nie odnosi się przy tym wyłącznie do fazy sądowej postępowania w sprawach o wykroczenie, a zatem wymienione podmioty mogą ustanowić pełnomocnika również w toku czynności wyjaśniających. W tym więc kontekście zagwarantowanie prawa do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających osobie podejrzanej, co do której istnieją uzasadnione podstawy do skierowania przeciwko niej wniosku o ukaranie, sprzyjałoby bez wątpienia większej kontrydiktoryjności postępowania.

Zdaniem Trybunału, w świetle wymogów płynących z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie da się usprawiedliwić ograniczenia prawa do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających. Ograniczenie to nie spełnia warunku konieczności, albowiem nie można wskazać interesu publicznego, dla którego celowe, a zarazem nieodzowne, byłoby całkowite pozbawienie tego prawa osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia. Wartością taką nie może być zwłaszcza szybkość postępowania, gdyż uproszczenie i przyspieszenie rozpoznania sprawy „może (...) dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenie formularzy czy skrócenie terminów składania odwołań), natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną (...) praw i interesów”. Z tych samych powodów przedmiotowe ograniczenie nie może zostać uznane za czyniące zadość zasadzie proporcjonalności *sensu stricto*.

2.5. Analizując z kolei problem dostępu do akt na etapie czynności wyjaśniających, TK zaznaczył, że istotą prawa do obrony jest podejmowanie działań zmierzających do odparcia stawianych oskarżonemu (podejrzanemu) zarzutów za pomocą przyznanych mu uprawnień procesowych. Skuteczna obrona jest niemożliwa, albo co najmniej niezwykle utrudniona, jeżeli podejrzany pozbawiony zostanie możliwości dostępu do zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Dostęp podejrzanego do akt sprawy staje się wobec tego gwarancją rzetelności postępowania.

W opinii Trybunału, wartości leżące u podstaw prawa do obrony, w tym prawa do obrony przed fałszywym czy niesłusznym oskarżeniem, przemawiają za tym, by podejrzany, także w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, miał zapewnioną możliwość ubiegania się o prawo wglądu do materiałów zebranych w toku czynności wyjaśniających i stanowiących podstawę kierowanych wobec niego zarzutów. Brak jakiegokolwiek wiedzy o informacjach, które posiada organ procesowy, jest równoznaczny z brakiem możliwości skutecznej reakcji na wynikające z nich konsekwencje dotyczące podejrzanego. Niemniej w obowiązującym w k.p.s.w. modelu postępowania wykroczeniowego ustawodawca nie przewidział prawa do zaznajomienia się osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia z dowodami zgromadzonymi w ramach czynności wyjaśniających ani przed ich zakończeniem, ani przed wniesieniem wniosku o ukaranie (z wyjątkiem wynikającym z powiadomienia o treści zarzutu). Takie ograniczenie prawa do obrony w aspekcie dostępu do akt jest w istocie nadmierne i nieproporcjonalne.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. Zważywszy stanowisko TK w sprawie K 19/11, proponuje się, aby art. 4 k.p.s.w. otrzymał nowe brzmienie, przy czym w § 1 znowelizowanego przepisu odzwierciedlenie znajdzie dotychczasowa treść art. 4 (prawo do obrony dla obwinionego), zaś § 2 będzie regulował kwestię uprawnień przysługujących osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia, co do której – z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy – muszą zostać podjęte czynności wyjaśniające. Projektowany § 2 ma też jednoznacznie wskazywać, że osoba, której przysługuje podmiotowe prawo do obrony, musi zostać o tym fakcie pouczona (art. 1 pkt 1, art. 4 § 2 zdanie drugie), ponieważ pouczenie takie warunkuje efektywność gwarancji płynącej z art. 42 ust. 2 Konstytucji. W dodawanym przepisie przesądzone zostanie ponadto, że w wypadku, gdy na etapie przedsądowym w rachubę wchodzi prawo do obrony (tzn. podejmowane są czynności wyjaśniające względem określonej osoby), odpowiednie zastosowanie znajdują zarówno regulacje dotyczące obrony obowiązkowej (art. 21 k.p.s.w.) czy wyznaczenia obrońcy z urzędu (art. 22 oraz art. 23 k.p.s.w.), jak i determinujące wszelkie kwestie związane ze stosunkiem obrończym, w tym zwłaszcza legitymację do wykonywania obowiązków obrońcy w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 24 k.p.s.w.) – art. 1 pkt 1, art. 4 § 2 zdanie trzecie.

Należy w tym miejscu wspomnieć, że art. 46 § 4 k.p.s.w. przewiduje już prawo do kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym w razie zatrzymania, a nade wszystko gwarantuje zatrzymanemu możliwość bezpośredniej rozmowy z profesjonalnym pełnomocnikiem. Wobec tego modyfikacja rozwiązań zawartych w ustawie może się sprowadzać wyłącznie do przyznania formalnego prawa do obrony osobie, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w. Aczkolwiek wskazane jest, aby odpowiednie uprawnienia w tym zakresie służyły również osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia w razie poddania jej czynnościom określonym w art. 74 § 3 i art. 308 § 1 k.p.k. (art. 54 § 5 k.p.s.w.).

3.2. Jeżeli chodzi natomiast o drugie z pominięć legislacyjnych, o których wypowiedział się Trybunał, to wypada nadmienić, że w części motywacyjnej swego rozstrzygnięcia sąd konstytucyjny zaakcentował, iż kwestionowana wada obowiązującej regulacji nie polega na tym, że w art. 38 § 1 k.p.s.w. nie uwzględniono odesłania do art. 156 § 5 k.p.k. (w brzmieniu, jakie przepis ten ma w danym momencie), lecz na tym, że w przypadku osób, w stosunku do których zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia, ustawodawca w ogóle nie unormował problematyki prawa do obrony w aspekcie dostępu do akt. Jednocześnie TK

podzielił pogląd, że sytuacja prawna takich osób jest odmienna od sytuacji osób, którym może zostać postawiony zarzut popełnienia przestępstwa, wobec czego także rozwiązania zwarte w k.p.s.w. i k.p.k. dotyczące tych dwóch kategorii podmiotów wcale nie muszą być identyczne. Istotne jest jedynie to, ażeby w obu wypadkach zachowany był standard konstytucyjny wynikający z art. 42 ust. 2.

Niezależnie od tego przewiduje się jednak odesłanie w treści art. 38 § 1 k.p.s.w. do art. 156 § 5 k.p.k. Odesłanie to będzie miało oczywiście charakter dynamiczny, a więc za każdym razem rekonstrukcja odpowiedniej normy prawnej na gruncie art. 38 § 1 k.p.s.w. wymagać będzie sięgnięcia do treści przepisu odniesienia (tj. właśnie art. 156 § 5 k.p.k.) w jego aktualnym brzmieniu. Proponowany zabieg legislacyjny będzie miał jeden niewątpliwy walor. Mianowicie: art. 156 § 5 k.p.k. był już dwukrotnie przedmiotem kontroli konstytucyjnej, w wyniku której jasno określone zostały materialne wymagania, którym winien czynić zadość przepis poręczający dostęp do materiałów postępowania zebranych w fazie przedsądowej (zob. wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07, a w szczególności wyrok z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt SK 13/13). I jakkolwiek oba wzmiankowane rozstrzygnięcia TK dotyczyły prawa do obrony w postępowaniu karnym *sensu stricto*, czyli w postępowaniu mającym na celu pociągnięcie do odpowiedzialności sprawcy przestępstwa, a nie wykroczenia, to bezspornie muszą one być brane pod uwagę także przy wykonywaniu wyroku, który zapadł w sprawie K 19/11. Warto też podnieść, że art. 156 § 5 k.p.k. nie tylko zapewnia możliwość wglądu do akt postępowania przygotowawczego, lecz precyzuje też, w jakich przypadkach można takiego prawa odmówić (klauzule generalne odwołujące się do potrzeby „zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa”), oraz jaką formę powinna przybrać decyzja organu, w którego dyspozycji owe akta się znajdują.

Oznacza to, że po wejściu projektowanej ustawy w życie podejrzany o popełnienie wykroczenia, zainteresowany wglądem do akt dokumentujących czynności wyjaśniające, będzie mógł ubiegać się o ich udostępnienie na warunkach uregulowanych w art. 156 § 5 k.p.k., natomiast organ właściwy w tym zakresie władny będzie odmówić zarządzeniem tylko wtedy, gdy zachodzą będą okoliczności wymienione w tym przepisie.

Dodatkowo w zmienianym art. 38 § 1 k.p.s.w. (art. 1 pkt 2 lit. a projektu) rozszerzono zakres odesłania na art. 156 § 6 k.p.k. Jakkolwiek bowiem ta jednostka redakcyjna nie była dotychczas wprost wskazywana w przepisie odsyłającym, to wobec odpowiedniego stosowania art. 156 § 2 i 3 k.p.k., w których mowa jest o odpłatnym wydawaniu kserokopii dokumentów

oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, nie może budzić wątpliwości konieczność sięgnięcia do regulacji określających wysokość pobieranych opłat. Stąd też proponowany zabieg legislacyjny ma charakter wyłącznie czyszczący.

Ponadto w art. 1 pkt 2 lit. b projektowanej ustawy zaproponowano wyraźne przyznanie uprawnionemu prawa do wywiedzenia zażalenia na zarządzenie o odmowie udostępnienia akt sprawy (art. 38 § 1a). Środek zaskarżenia będzie w opisywanym wypadku przysługiwał do sądu i to niezależnie od tego, jaki organ (Policja, inspektor pracy, organ, o którym mowa w art. 17 § 3 i 4 k.p.s.w. lub prokurator) odmówił zainteresowanemu dostępu do akt. Poddanie tej kwestii kognicji sądu będzie miało niewątpliwie walor gwarancyjny, szczególnie że – jak to zostało nadmienione powyżej – odmowa dostępu do akt może być uzasadniona ziszczeniem się przesłanek, które mają charakter klauzul generalnych.

3.3. Aby zasadniczy cel proponowanej nowelizacji, którym jest realizacja konkluzji zawartych w orzeczeniu Trybunału, nie został przekreślony w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), niezbędna jest również zmiana art. 18 pkt 11 tej ustawy. Powołany art. 18 pkt 11 nadaje bowiem nowe brzmienie art. 38 § 1 k.p.s.w., ale – z racji uchwalenia noweli k.p.k. jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie K 19/11 – nie uwzględnia odesłania do art. 156 § 5. W konsekwencji w art. 2 projektu dokonano stosownej korekty, z tym że zakresem odesłania objęto już cały art. 156 k.p.k., a więc także jego § 6.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt wychodzi naprzeciw wnioskowi sformułowanemu przez TK w wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r., a tym samym jego podstawowym skutkiem będzie przywrócenie stanu konstytucyjności w sferze regulowanej przepisami procedury wykroczeniowej.

Ze względu na rozszerzenie kręgu osób, które mogą korzystać z profesjonalnej pomocy prawnej, projektowana ustawa może również mieć wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. M.in. w niektórych wypadkach współpraca osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia z adwokatem lub radcą prawnym może przyczynić się do odstąpienia przez organ prowadzący czynności wyjaśniające od sporządzenia i skierowania wniosku o ukaranie jako niemającego dostatecznych podstaw. W tego typu sytuacjach sądy nie będą zatem musiały zajmować się sprawami, w których i tak zapewne doszłoby do uniewinnienia obwinionego lub umorzenia postępowania. Można też przyjąć, iż wprowadzenie czynnika profesjonalnego

na etapie czynności wyjaśniających służyć będzie wymiarowi sprawiedliwości także w tych przypadkach, w których organ wystąpi jednak z wnioskiem o ukaranie.

Ustawa może przyczynić się do wzrostu zainteresowania usługami świadczonymi przez adwokatów i radców prawnych.

Skutki finansowe wejścia w życie proponowanych zmian (zwłaszcza tych ujętych w art. 1 pkt 1 i 2 lit. b) są trudne do oszacowania, niemniej należy zastrzec, że ustawa może spowodować wzrost wydatków budżetu państwa w części 15. Sądy powszechne. Skala tego wzrostu zależeć będzie, przykładowo, od takich czynników jak liczba decyzji ustanawiających obrońców w przypadku osób, o których mowa w projektowanym art. 4 § 2 k.p.s.w. oraz rozstrzygnięć nakładających na Skarb Państwa obowiązek pokrycia kosztów obrony (zob. art. 118 § 2 k.p.s.w. oraz art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 119 k.p.s.w.), liczba odmów udostępnienia akt i złożonych z tego powodu zażaleń.

Wypada w tym miejscu dodać, że według danych udostępnionych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dotyczących postępowań prowadzonych w sprawach o wykroczenie, w 2013 r. Policja skierowała do sądu 369.949 wniosków o ukaranie (na 6.870.558 wykrytych wykroczeń), a w okresie 1.01.2015 – 31.10.2015 odpowiednio 382.654 (na ogólną liczbę 6.807.558 wykrytych wykroczeń). W przypadku straży gminnych i miejskich rok 2013 zamknął się liczbą 153.883 wniosków (przy 3.051.161 wykroczeniach odnotowanych przez te służby).

Można też wspomnieć, że obecnie obowiązującą stawką minimalną za obronę przed sądem rejonowym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia jest stawka w kwocie 180 zł (§ 14 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Dz. U. z 2013 r. poz. 461), przy czym koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% tej stawki oraz niezbędne, udokumentowane wydatki adwokata (§ 19). Co oczywiste, obowiązujące regulacje nie przewidują stawki minimalnej za udział obrońcy w postępowaniu w sprawach o wykroczenie jeszcze przed wniesieniem wniosku o ukaranie. W związku z tym jej określenie będzie kolejną determinantą mającą wpływ na obciążenie Skarbu Państwa z tego tytułu.

Projektowane przepisy nie będą miały natomiast żadnego wpływu na budżety pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

5. Konsultacje

Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Finansów, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu, Krajowej Radzie Prokuratury, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia” i Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS, a ponadto Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Asystentów Sędziów oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Krajowa Rada Sądownictwa, Prokurator Generalny, Krajowa Rada Prokuratury oraz Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa poinformowali, że nie zgłaszają uwag do przekazanego im przedłożenia.

Minister Sprawiedliwości poniósł, że sformułowanie „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której podjęto czynności wyjaśniające” nie jest precyzyjne, gdyż nie uwzględnia przesłanki materialnej związanej z ustaleniem, że zgromadzony w danej sprawie materiał dowodowy jest tego rodzaju, iż uzasadnia dostateczne podejrzenie, że czyn będący wykroczeniem popełniła określona osoba. Dlatego też Minister zaproponował nadanie innego brzmienia projektowanemu art. 4 § 2 zdanie pierwsze k.p.s.w., przy czym jako wzór w tym zakresie wskazał art. 313 § 1 k.p.k. W opinii Ministra Sprawiedliwości znalazła się również sugestia uzupełnienia treści art. 38 § 1 k.p.s.w. o odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów wydanych na podstawie art. 156 § 6 k.p.k. (kwestia wysokości opłat za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy). Poza tym Minister wyraził wątpliwość co do tego, czy odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 159 k.p.k. jest wystarczające dla uznania, że osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, wobec której jeszcze nie skierowano wniosku o ukaranie i która tym samym nie korzysta jeszcze ze statusu strony, może zaskarżyć w drodze zażalenia odmowę udostępnienia akt sprawy.

Z kolei Sąd Najwyższy podkreślił, że w jego orzecznictwie pojęcie „odpowiedzialności karnej” utożsamiane jest wyłącznie z odpowiedzialnością za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Niezależnie od tego Sąd Najwyższy stwierdził, że projektowane rozwiązania nie

obejmują koniecznego elementu, jakim jest regulacja odnośnie do formy ustanowienia obrońcy w postępowaniu wyjaśniającym w sprawach o wykroczenia.

Minister Spraw Wewnętrznych opowiedział się w opinii pisemnej za zastosowaniem w treści zmienianego przepisu formuły, którą posługuje się art. 54 § 6 k.p.s.w. i do której Trybunał nawiązał w sentencji swego orzeczenia, tj. „osoba, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie” (zamiast „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia” – art. 4 § 2). Wskazał również, że prawo wglądu do akt czynności wyjaśniających powinno zostać wyartykułowane w innej jednostce redakcyjnej niż art. 38 § 1 k.p.s.w., albowiem ten ostatni przepis dotyczy – zdaniem Ministra – czynności procesowych prowadzonych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia na etapie postępowania przed sądem. Minister Spraw Wewnętrznych zwrócił też uwagę na lukę w projektowanej regulacji w zakresie odpłatności za uwierzytelnione odpisy i kopie wydawane z akt sprawy oraz na konieczność uzupełnienia rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Pozostałe podmioty nie wypowiedziały się na temat proponowanej nowelizacji.

W trakcie I czytania projektu przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości podtrzymał uwagi przedstawione na piśmie. Zastrzeżenia Ministra Spraw Wewnętrznych zostały z kolei podtrzymane w opinii ustnej wygłoszonej przez przedstawiciela Komendy Głównej Policji.

Obradujące wspólnie Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza zdecydowały się na wprowadzenie czterech poprawek. Dokonana modyfikacja projektu czyni zadość sugestiom płynącym z opinii Ministra Sprawiedliwości, a także uwadze Sądu Najwyższego odnoszącej się do sposobu nawiązania stosunku obrończego.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 26 stycznia 2015 r.

BAS-WAPEiM-25/15

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna dotycząca zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Antoni Matusiewicz)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej jako: kpsw) oraz ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247).

Zgodnie z uzasadnieniem załączonym do projektu, jego celem jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11), stwierdzającego niezgodność art. 4 oraz 38 par. 1 kpsw z Konstytucją.

Zaproponowana zmiana polega na przyznaniu prawa do obrony osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia, co do której muszą zostać podjęte

czynności wyjaśniające oraz zobowiązaniu organów prowadzących czynności do pouczenia tej osoby o przysługującym jej prawie. Ponadto proponuje się rozszerzenie względem obecnego stanu prawnego odpowiedniego stosowania przepisów art. 156 par. 5-6 i art. 156a Kodeksu postępowania karnego (dalej jako: kpk) do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Wskazane przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczą zasad dostępu do akt prowadzonego postępowania.

Na marginesie należy stwierdzić, że w art. 2 projektu ustawy w propozycji nowelizacji art. 38 par. 1 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247) pominięto art. 158 kpk. Pominięty przepis dotyczy uprawnień prokuratora do przeglądania i dysponowania aktami sprawy. W uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11) nie poświęcono oddzielnych rozważań art. 158 kpk. Podobnie w treści uzasadnienia do projektu ustawy nie wspomniano o zamiarze projektodawcy usunięcia tego przepisu z nowelizowanej ustawy. Tym samym należy założyć, że pominięcie art. 158 kpk w art. 2 projektu ustawy stanowi przeoczenie.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2 projektu ustawy, który ma wejść w życie z dniem 1 lipca 2015 r.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1 Mając na uwadze przedmiot projektu ustawy należy wskazać na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz. Urz. UE L 294 z 6.11.2013, str. 1; dalej jako: dyrektywa 2013/48/UE), która dotyczy zagadnień związanych z prawem do obrony.

2.2 Należy także zwrócić uwagę na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE L 142 z 1.6.2012, str. 1; dalej jako: dyrektywa 2012/13/UE), która w szczególności reguluje materię dotyczącą zasad udostępniania akt w postępowaniu karnym.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1 W pierwszej kolejności należy odnieść się do materii objętej projektem ustawy, która dotyczy prawa do obrony realizowanego w ramach

postępowania w sprawach o wykroczenia. Projektodawca proponuje rozszerzenie tego prawa również na osoby podejrzane o popełnienie wykroczenia, co do których muszą zostać podjęte czynności wyjaśniające. Obecnie prawo do obrony przysługuje obwinionemu (art. 4 kpsw), przy czym status obwinionego nabywa się w chwili wniesienia wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie (art. 20 par. 1 kpsw).

W tym kontekście warto przytoczyć art. 3 ust. 1 dyrektywy 2013/48/UE, w którym ustanowiono obowiązek nałożony na państwa członkowskie zapewnienia, żeby podejrzani i oskarżeni mieli prawo dostępu do adwokata w takim terminie i w taki sposób, aby osoby te mogły rzeczywiście i skutecznie wykonywać przysługujące im prawo do obrony. Dostęp do adwokata winien być zapewniony bez zbędnej zwłoki, w każdym przypadku przed przesłuchaniem przez policję lub inny organ ścigania lub organ sądowy lub w momencie prowadzenia przez organy ścigania lub inne właściwe organy czynności dochodzeniowych lub innych czynności dowodowych wobec podejrzanych lub oskarżonych (art. 3 ust. 2 lit. a i b dyrektywy 2013/48/UE). Zgodnie z art. 3 ust. 4 te same dyrektywy państwa członkowskie dokładają starań, aby udostępnić informacje ogólne mające ułatwić podejrzany lub oskarżony uzyskanie dostępu do adwokata.

Na marginesie można odnotować, że w myśl motywu 15 zawartego w dyrektywie 2013/48/UE termin „adwokat” odnosi się do każdej osoby, która zgodnie z prawem krajowym posiada stosowne kwalifikacje i uprawnienia – w tym uzyskane w drodze uznania przez uprawniony organ – do udzielania porad prawnych i pomocy prawnej podejrzany lub oskarżony.

Dyrektywa 2013/48/UE określa normy minimalne, a państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres praw w niej określonych w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony (art. 1 w związku z motywem 54).

W dyrektywie 2013/48/UE nie zdefiniowano pojęć: podejrzany, oskarżony, postępowanie karne, przestępstwo. Natomiast w art. 2 ust. 4 stwierdzono, że jej postanowienia stosuje się do postępowania przed sądem właściwym w sprawach karnych w odniesieniu do drobnych przestępstw. W motywach 16 i 17 dyrektywy 2013/48/UE odniesiono się do drobnych przestępstw, które mogą w zależności od porządku prawa krajowego obejmować w szczególności wykroczenia drogowe, wykroczenia polegające na naruszeniu ogólnych przepisów władz lokalnych, wykroczenia polegające na naruszeniu porządku publicznego. Mając na uwadze powyższe względy należy przyjąć, że projekt ustawy w odniesieniu do prawa do obrony dla osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia i pouczenia o tym prawie mieści się w zakresie dyspozycji art. 3 dyrektywy 2013/48/UE i nie narusza tych postanowień.

3.2 Przechodząc do proponowanego w projekcie ustawy rozszerzenia odpowiedniego stosowania obowiązujących przepisów kpk do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, warto wskazać, czego dotyczą te przepisy. Zgodnie z nimi, 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. W razie złożenia w toku postępowania przygotowawczego wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się niezwłocznie akta sprawy w części zawierającej treść dowodów wskazanych we wniosku (art. 156 par. 5 i 5a kpk). Ustęp 6 art. 156 kpk zawiera upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do przyjęcia rozporządzenia określającego wysokość opłat za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy.

Dyrektywa 2012/13/UE stanowi, że w przypadku, gdy osoba zostaje zatrzymana i aresztowana na jakimkolwiek etapie postępowania karnego, państwa członkowskie zapewniają osobom zatrzymanym lub ich obrońcom dostęp do będących w posiadaniu właściwych organów dokumentów, które są związane z konkretną sprawą i mają istotne znaczenie dla skutecznego zakwestionowania, zgodnie z prawem krajowym, legalności zatrzymania lub aresztowania (art. 7 ust. 1). Państwa członkowskie zapewniają również udzielanie osobom podejrzanym lub oskarżonym lub ich obrońcom dostępu przynajmniej do całego będącego w posiadaniu właściwych organów materiału dowodowego, niezależnie od tego, czy jest on na korzyść, czy na niekorzyść osób podejrzanych lub oskarżonych, w celu zagwarantowania rzetelnego postępowania i możliwości przygotowania obrony (art. 7 ust. 2 dyrektywy 2012/13/UE).

Podobnie jak w odniesieniu do dyrektywy 2013/48/UE, w dyrektywie 2012/13/UE nie zdefiniowano pojęć określających charakter postępowań karnych, których dotyczy ten akt prawny. W art. 2 ust. 2 dyrektywy 2012/13/UE podkreślono, że jeśli na podstawie prawa krajowego postępowanie w pierwszej instancji w sprawach drobnych przestępstw prowadzi organ inny niż sąd karny, wtedy postanowienia tej dyrektywy winny mieć zastosowanie do postępowania odwoławczego prowadzonego przez sąd właściwy w sprawach karnych. Analiza tego przepisu pozwala przyjąć, że postanowienia tejże dyrektywy stosowane są również do postępowań pierwszoinstancyjnych w sprawach drobnych przestępstw prowadzonych przez organy sądowe. Tego rodzaju wnioski znajdują potwierdzenie w treści motywu 17 dyrektywy 2012/13/UE, w którym stwierdzono, że dyrektywa ma zastosowanie do sytuacji, w których prawo krajowe przewiduje właściwość sądów w sprawach drobnych przestępstw w

odniesieniu do postępowań odwoławczych, jak również pierwszoinstancyjnych, gdy konkretna sprawa zostanie przekazana do sądu.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w kpsw w sprawach o wykroczenia w pierwszej oraz drugiej instancji orzekają sądy powszechne (art. 9 par. 1 oraz art. 15 kpsw). Tym samym należy uznać, że materia projektu ustawy dotycząca zasad dostępu do akt sprawy w postępowaniach w sprawach o wykroczenia jest objęta zakresem dyspozycji art. 7 dyrektywy 2012/13/UE i nie narusza ich postanowień.

IV. Konkluzja

Senacki projekt ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czapla

Warszawa, 26 stycznia 2015 r.

BAS-WAPEiM-26/15

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Antoni Matusiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej jako: kpsw) oraz ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247).

Zgodnie z uzasadnieniem załączonym do projektu, jego celem jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11), stwierdzającego niezgodność art. 4 oraz 38 par. 1 kpsw z Konstytucją.

Zaproponowana zmiana polega na przyznaniu prawa do obrony osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia, co do której muszą zostać podjęte czynności wyjaśniające oraz zobowiązaniu organów prowadzących czynności do pouczenia tej osoby o przysługującym jej prawie. Ponadto proponuje się rozszerzenie względem obecnego stanu prawnego odpowiedniego stosowania przepisów art. 156 par. 5-6 i art. 156a Kodeksu postępowania karnego (dalej jako: kpk) do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Projekt ustawy nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw **nie jest** projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czapla



SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska

SK-0401-1/15

Warszawa, dnia 14 stycznia 2015 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

Szanowny Pan

L.dz.

Lech Czapla

Data wpływu 14 01 2015

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przesłaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 68. posiedzeniu uchwały z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektem tej ustawy, pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy.

Stanowiska w sprawie projektu ustawy przedstawiły następujące podmioty:

- 1) Prokurator Generalny,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa,
- 3) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.
- 4) Krajowa Rada Prokuratury,
- 5) Sąd Najwyższy,
- 6) Minister Sprawiedliwości,
- 7) Minister Finansów,
- 8) Minister Spraw Wewnętrznych.

Z wypracowań draku



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 3. 11. 2014 r.

PG VII G 025/316/14

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 października 2014 r., nr BPS/KU-034/743/5/14, dotyczące komisyjnego projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie informuję, że do przedłożonego projektu uwag nie zgłaszam.

W zakresie problematyki skutków finansowych wejścia w życie ustawy uprzejmie wyjaśniam, że prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury jedynie wyjątkowo uczestniczą w postępowaniach toczonych w oparciu o ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, co uniemożliwia przedstawienie uogólnionych danych statystycznych, które mogłyby stanowić podstawę do odpowiednich szacunków w zakresie obciążeń finansowych Skarbu Państwa związanych z wdrożeniem projektowanej ustawy. Informacjami w tym zakresie dysponuje Minister Sprawiedliwości oraz Minister Spraw Wewnętrznych. Szacunkowe koszty wprowadzenia prawa do obrony formalnej na etapie czynności wyjaśniających mogą być ustalone w oparciu o roczną liczbę prawomocnych

uniewinnień od zarzutów w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w zestawieniu ze średnią statystyczną korzystania przez obywateli z usług obrońcy na etapie postępowania sądowego. Z uwagi na brak odpowiednich danych statystycznych przedstawienie prognozowanych kosztów wejścia w życie projektowanych zmian jest niemożliwe.

Z pozdrowieniami

W PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
Marek Janrogowicz

Km 508/14



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 13 listopada 2014 r.

Nr WOK-020-141/14

Dot.: BPS/KU-034/743/8./14

Pan Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu

Szanowny Panie Przewodniczący

W załączeniu, przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 4 listopada 2014 r. w przedmiocie projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

Z poważaniem

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

plk Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 4 listopada 2014 r.


**w przedmiocie projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania
w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania
karnego oraz niektórych innych ustaw**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z treścią przedłożonego jej do zaopiniowania projektu ustawy, opiniuje go pozytywnie, nie zgłaszając do niego uwag.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego i Kadr
Biura Krajowej Rady Sądownictwa


Mariam Rakodomska


Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
płk Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

Kul 509/14



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-50-517/14/KBU
DOPL/589/14

Warszawa, 2014.11. 14

Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Senatorze

W odpowiedzi na pismo z dnia 24.10.2014 r., znak: BPS/KU-034/743/4./14, dotyczące zaopiniowania projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 743), uprzejmie informuję, iż Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie zgłasza uwag do przedmiotowego projektu.

Z wyrazami szacunku

WICEPRZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa

Bogdan Artymowicz

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

KU 511/14

**WICEPRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY PROKURATURY**

Warszawa, dnia 14 listopada 2014 r.

KRP 001/653/14

dot. BPS/KU-034/743/6./14

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący

W związku z przesłanym do Krajowej Rady Prokuratury projektem ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę z dnia 27 września 2013 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, uprzejmie informuję, iż Krajowa Rada Prokuratury nie wnosi uwag do tego projektu.

2
Sławomir Posmyk
Sławomir Posmyk

Km 516/14



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA II-021-351/14

Warszawa, dnia 17 listopada 2014 r.

**Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej**

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 października 2014 r., BPS/KU-034/743/9/14 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 743)*.

Z wyrazami szacunku

Prof. dr hab. Małgorzata GERSDORF

Warszawa, dn. 17.11. 2014 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA II – 021-351/14

UWAGI

w przedmiocie projektu ustawy zmieniającej ustawę - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 743)

Treść proponowanych zmian jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r., K 19/11.¹ Nie jest rolą Sądu Najwyższego, jako opiniodawcy projektów aktów prawnych, prowadzenie polemiki z przyjętymi w uzasadnieniu do tego orzeczenia założeniami dotyczącymi rozumienia pojęcia „odpowiedzialność karna”, rzutującymi również na zakres przedmiotowy prawa do obrony. Wywód Trybunału Konstytucyjnego jest konsekwentny i wynika z dokonywanej wcześniej interpretacji treści konstytucyjnych, istotnych z punktu widzenia tego ostatniego prawa. Tytułem wzmiłki jedynie należy stwierdzić, że Sąd Najwyższy odmiennie, to jest wężiej, dokonuje wykładni pojęcia „odpowiedzialność karna”, rozumiejąc przez to wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.²

Wypada natomiast zauważyć, iż projektodawca może nie dostrzegać formalnego aspektu związanego z ustanawianiem obrońcy w postępowaniu wyjaśniającym w sprawach o wykroczenia. Zgodnie bowiem z art. 54 § 3 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia³, jeżeli okoliczności czynu nie budzą wątpliwości, utrwalanie czynności wyjaśniających można ograniczyć do sporządzenia notatki urzędowej, zawierającej ustalenia niezbędne do sporządzenia wniosku o ukaranie. Upoważnienie do obrony w postępowaniu karnym

¹ Dz. U. poz. 786 z dnia 16 czerwca 2014 r.

² Zob. Uchwała z dnia 23 marca 2011 r., I KZP 31/10, dostępna na stronie www.sn.pl

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 395.

powinno natomiast nastąpić pisemnie lub ustnie do protokołu (art. 83 § 2 Kodeksu postępowania karnego⁴). Forma ustanawiania obrońcy w postępowaniu wyjaśniającym w sprawach o wykroczenia nie została zatem *expressis verbis* uregulowana przez projektodawcę. Wydaje się więc, iż powinien on tę kwestię wyraźnie rozstrzygnąć.

Na koniec należy stwierdzić, iż dopiero praktyka obrony w postępowaniu wyjaśniającym w sprawach o wykroczenia przyniesie odpowiedź na pytanie, czy w świetle obowiązujących przepisów tego postępowania może ona być efektywna.

⁴ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

KU 540/14



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 26 listopada 2014 r.

DPK-I-404-4/14
dot. BPS/KU-034/743/2/14

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący

W związku z pismem z dnia 24 października 2014 r., w sprawie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych z inicjatywy Komisji Ustawodawczej Senatu RP w projekcie *ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 743), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Wyrokiem z 3 czerwca 2014 r., K 19/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 4 k.p.s.w. w zakresie, w jakim pomija prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 k.p.s.w., jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- art. 38 § 1 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 k.p.s.w., prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wyrok ten został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 16 czerwca 2014 r. pod pozycją 786, a jego uzasadnienie opublikowane w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r., nr 6, pod poz. 60.

Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma charakter zakresowy, tzn. uznaje za niezgodny z Konstytucją określony przepis (normę rekonstruowaną z tego przepisu) nie w całości, lecz tylko w pewnym zakresie. Do tego zakres niekonstytucyjności przepisów został ujęty od strony negatywnej, co oznacza zakwestionowanie przepisów nie dlatego, że zawierały określoną treść, a z tego względu, że nie przewidywały określonego uprawnienia, mimo iż w świetle unormowań konstytucyjnych powinny je przewidywać. Konsekwencją takiego ujęcia jest to, że zaskarżone przepisy należy stosować w pełnym zakresie wynikającym z ich brzmienia. Pozostaje natomiast otwarte zagadnienie realizacji uprawnień, które w ocenie Trybunału Konstytucyjnego powinny przysługiwać zgodnie z regulacjami Konstytucji RP, a których przepis ustawy nie przewiduje.

W kwestii realizacji tego typu uprawnień należy zauważyć, że zakresowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionowano brak w ustawie określonej regulacji, w każdym wypadku wymaga interwencji ustawodawcy. Jej przedmiotem powinno być skonstruowanie odpowiedniego uprawnienia oraz towarzyszących mu unormowań związanych z zasadami i trybem jego wykonywania. Kwestie te stanowią materię ustawową i zawsze powinny stanowić asumpt do podjęcia prac legislacyjnych.

Przedmiotowa inicjatywa Komisji Ustawodawczej Senatu RP, dotycząca *projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 743), ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyżej wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2014 r., w sprawie K 19/11.

Zasadnicza konstrukcja projektu opiera się na rozszerzeniu zakresu podmiotowego prawa do obrony w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, określonego w art. 4 k.p.s.w., poprzez dodanie do tej jednostki redakcyjnej § 2, przewidującego prawo do obrony również dla osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której podjęto czynności wyjaśniające. Zdefiniowanie tej osoby, aczkolwiek zmierzające do nadania prawa do obrony w toku czynności wyjaśniających możliwie najszerszego zakresu, może jednak budzić pewne wątpliwości.

Trzeba przede wszystkim zważyć na odmienności proceduralne w tym zakresie pomiędzy uregulowaniem przedsądowego etapu postępowania

w postępowaniu karnym i postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Kodeks postępowania karnego przewiduje prawo do obrony dla podejrzanego i oskarżonego (art. 6), Kodeks karny wykonawczy również dla skazanego (art. 8 § 1), jako strony biernej procesu. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na etapie poprzedzającym skierowanie wniosku o ukaranie do sądu, ustawodawca nie zastosował formalnego kryterium wykreowania strony procesowej biernej, jakim jest wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów w postępowaniu karnym. Stąd odwołać się trzeba w postępowaniu w sprawach o wykroczenia do przesłanki materialnej, która nie charakteryzuje się równą precyzją. Wymaga ona bowiem każdorazowej oceny przez organ procesowy stanu sprawy, w szczególności zebranych w postępowaniu dowodów, a nie opiera się na stwierdzeniu faktu wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Podzielić wypada stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w powyższym wyroku w sprawie K 19/11, że nie ma zatem decydującego znaczenia ani terminologia używana do określenia statusu tej osoby (podejrzany, osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia itp.), ani to, czy zostały jej przedstawione zarzuty, ale obiektywny stan zgromadzonych przez organy i obciążających ją dowodów, który determinuje podjęcie wobec niej dalszych czynności. Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że współczesne rozwiązania procesowe nie akceptują już subiektywnego podejścia organu ścigania jako kryterium wszczęcia postępowania *in personam*. W odniesieniu do kwestii uznania, czy postępowanie toczy się jeszcze w sprawie, czy już przeciwko określonej osobie, rozstrzygający nie jest status formalny podejrzanego, lecz jego status określony materialnie obiektywnym stanem dowodów obciążających i obowiązkiem nałożonym przez przepis prawa na organ ścigania (uchwała Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2007 r., I KZP 4/07, OSNKW 2007, nr 6, poz. 45).

Rzecz w tym jednak, że kryteria ustalenia początkowego momentu, z którym w postępowaniu poprzedzającym złożenie skargi zasadniczej w sprawie o wykroczenie otwiera się prawo do korzystania z pomocy obrońcy, projektodawca pragnie ustalić wedle odmiennych kryteriów i w zakresie znacznie szerszym, niż ma to miejsce w postępowaniu karnym. W postępowaniu karnym kładzie się szczególny nacisk na moment wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów, tak by odpowiadał on zaistnieniu przesłanek wprost wskazanych w przepisie art. 313 § 1 k.p.k. Ma to przede wszystkim znaczenie ze względów gwarancyjnych, pozwalając na podjęcie akcji obrończej. Wybierając ów moment, należy mieć na

uwadze fakt, że przedwczesne wydanie postanowienia (przy braku istnienia wystarczającej podstawy faktycznej) może wiązać się z niesłusznym postawieniem osoby w stan podejrzenia, z czym wiąże się szereg negatywnych konsekwencji nie tylko w ramach procesu, ale także poza nim. Z kolei spóźnione wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów wiąże się z tym, że osoba, przeciwko której zebrano w toku postępowania wystarczające dowody uzasadniające postawienie jej w stan podejrzenia i w związku z tym jest „faktycznie podejrzanym” w procesie, nie może – do chwili wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów – korzystać z uprawnień procesowych przysługujących podejrzanemu.

W konsekwencji wydaje się, że w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w którym nie przewiduje się wydawania postanowienia o przedstawieniu zarzutów, momentem początkowym, warunkującym uzyskanie prawa do obrony w toku czynności wyjaśniających, powinno być dokonanie takich ustaleń, które uzasadniają dostatecznie podejrzenie, że czyn będący wykroczeniem popełniła określona osoba.

Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku w sprawie K 19/11, określił z kolei, że ten moment, decydujący o nabyciu przez określoną osobę prawa do obrony w toku czynności wyjaśniających, zachodzi wówczas, gdy wobec określonej osoby z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy muszą zostać podjęte określone czynności wyjaśniające, zmierzające do postawienia jej w stan obwinienia (przesłuchanie w trybie art. 54 § 6 k.p.w. czy wezwanie do złożenia pisemnych wyjaśnień na podstawie art. 54 § 7 k.p.w.). Od tego momentu podejmowane wobec niej czynności noszą znamiona prowadzonego przeciwko tej osobie postępowania o charakterze karnym (*sensu largo*), do którego, jak już wskazano, odnoszą się gwarancje określone w art. 42 ust. 2 Konstytucji (pkt 6 uzasadnienia tego wyroku).

Należy zauważyć, że obydwa te określenia, zarówno oparte na konstrukcji przesłanki postawienia zarzutu w postępowaniu karnym, jak i sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku, przyjmują jako determinantę określony stan materiału dowodowego, pozwalający na prowadzenie przeciwko danej osobie postępowania zmierzającego do wystąpienia wobec niej ze skargą zasadniczą do sądu. Przy tym wydaje się, że sformułowanie oparte na konstrukcji art. 313 § 1 k.p.k. ma ten walor, że nie uzależnia uzyskania tego statusu od konieczności badania, czy zebrane dowody wskazujące na dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia przez daną osobę jednocześnie

implikują podjęcie określonych czynności wyjaśniających, zmierzających do postawienia jej w stan obwinienia. Innymi słowy, wystarczające dla zaistnienia podstaw do podjęcia akcji obrończej powinno być stwierdzenie, że na podstawie dokonanych ustaleń zachodzi dostateczne podejrzenie, że czyn będący wykroczeniem popełniła określona osoba. Oczywiście jest, że w razie dokonania takich ustaleń trzeba podjąć czynności zmierzające do postawienia danej osoby w stan obwinienia (por. art. 54 § 6 i 7 k.p.s.w.), co czyni zbędnym konieczność wyartykułowania takiego warunku prawnego.

Nie jest przy tym bez znaczenia fakt, że proponowane ujęcie odpowiada konstrukcyjnie zakresowi temporalnemu prawa do obrony w postępowaniu przygotowawczym w prawie karnym procesowym, które z natury rzeczy winno się odznaczać wyższym stopniem gwarancyjności niż procedura wykroczeniowa.

W tym kontekście krytycznie trzeba się odnieść do zaproponowanego w projekcie określenia „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której podjęto czynności wyjaśniające”. Osobą podejrzaną o popełnienie wykroczenia jest każdy, wobec kogo zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przez tę osobę wykroczenia, ale nie skierowano formalnie przeciwko niej ścigania, przy czym podejrzenie należy rozumieć jako przekonanie oparte na konkretnych dowodach, które wskazują na to, iż dana osoba mogła popełnić określone wykroczenie (por. A. M. Tęcza-Paciorek, *Pojęcie osoby podejrzanej i jej uprawnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 11, s. 60). Jeżeli zatem ustalenia sprawy wskazują na to, że dana osoba mogła popełnić określone wykroczenie, wówczas dalsze przedsięwzięte wobec niej czynności prowadzą wprost do postawienia jej w stan obwinienia (skierowania do sądu wniosku o ukaranie). Czynności wyjaśniające przeciwko danej osobie mogą być podejmowane zarówno przed (np. przeszukanie – art. 44 k.p.s.w.), jak i po tym, gdy stan ustaleń w sprawie wskaże ją jako prawdopodobnego sprawcę wykroczenia. Jednakże te czynności realizujące funkcję ścigania podjęte przed dowodowym uprawdopodobnieniem sprawstwa danej osoby nie będą odnosiły się z oczywistych względów do osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, bo takiego statusu z procesowego punktu widzenia mieć ona nie będzie (uzyska go w przyszłości bądź też nie). Ze względów merytorycznych i logiki formalnej właściwym określeniem powinno zatem być „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, wobec której z uwagi na zgromadzony materiał dowodowy muszą zostać podjęte czynności wyjaśniające zmierzające do postawienia jej w stan obwinienia”. Jednakże z wyżej

wskazanych względów należy postulować ograniczenie się do wystarczającego w tym względzie i zgrabniejszego językowo określenia opartego na konstrukcji z art. 313 § 1 k.p.k.

Wydaje się również, że projektowany przepis art. 4 § 2 k.p.s.w. wyraża treść normatywną zapewniającą również osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy. Z przepisu tego nie wynika jednak, w jakim trybie należy owo prawo na tym etapie postępowania realizować. W świetle propozycji zaprezentowanych w senackim przedłożeniu powstawałby np. problem, czy wobec takiej osoby należałoby stosować odpowiednio art. 22 k.p.s.w. Pożądane byłoby zatem wprowadzenie do projektu osobnej regulacji (np. kolejny paragraf w art. 4 k.p.s.w.), zgodnie z którą przepisy dotyczące prawa do obrony obwinionego stosowałoby się odpowiednio do osoby, o której mowa w art. 4 § 2 k.p.s.w.

W związku z propozycją zmiany art. 38 § 1 k.p.s.w. w zakresie, w którym przewiduje ona zapewnienie możliwości dostępu do akt sprawy w toku czynności wyjaśniających, uzasadnione wydaje się też wprowadzenie w tym przepisie, w odniesieniu do odpłatności za wydawanie kopii i uwierzytelnianych odpisów z akt, odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów wydanych na podstawie art. 156 § 6 k.p.k.

Pewne wątpliwości może budzić stanowisko projektodawców, z którego wynika, że odwołanie w art. 38 § 1 k.p.s.w. do odpowiedniego stosowania art. 159 k.p.k. zapewni podejrzanemu o popełnienie wykroczenia możliwość wywiedzenia zażalenia na zarządzenie o odmowie udostępnienia akt sprawy (str. 7 uzasadnienia). Stosownie do art. 159 k.p.k. na odmowę udostępnienia akt zażalenie służy wyłącznie stronom postępowania przygotowawczego, mimo że zgodnie z art. 156 § 5 k.p.k. o ich udostępnienie mogą wnosić nie tylko strony, obrońcy, pełnomocnicy, przedstawiciele ustawowi, ale także i inne osoby. Osoba przesłuchana w charakterze podejrzanej o popełnienie wykroczenia w trybie art. 54 § 6 k.p.s.w. nie staje się zaś stroną postępowania, gdyż taki status uzyskuje dopiero po wniesieniu przeciwko niej wniosku o ukaranie (art. 20 § 1 k.p.s.w. oraz systematyka działu III k.p.s.w.). Z uwagi zatem na ograniczenie uprawnienia do złożenia zażalenia na odmowę udostępnienia akt sprawy w trakcie czynności wyjaśniających jedynie do stron tego postępowania znajdować będzie uzasadnienie wykładnia, że zażalenie to nie przysługuje osobie podejrzanej o popełnienie

wykroczenia, nawet mimo odwołania się do odpowiedniego stosowania art. 159 k.p.k.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że ocena skutków finansowych wejścia ustawy w życie zostanie przekazana niezwłocznie jak to tylko będzie możliwe. Jest to spowodowane koniecznością uzyskania informacji statystycznych od Ministra Spraw Wewnętrznych, gdyż to organy podległe temu organowi prowadzą w większości wypadków czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia.

12
poważenie
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Korwin
Korwin
dr hab. Monika Zbrojevska
PODSEKRETARZ STANU

KU. 505/14

Miejscowość, dnia 12 listopada 2014 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PR2-0310-1014-2014/WPL/4

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Sprawiedliwości

Gracjy Pani Minister!

Uprzejmie przekazuję pismo Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (znak: BPS/KU-034/743/3/14) dotyczące sporządzenia oceny skutków finansowych wejścia w życie senackiego projektu ustawy zmieniającej ustawę - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczeniach oraz ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki Nr 743), z uprzejmą prośbą o oszacowanie skutków finansowych, o których mowa w przedmiotowym piśmie i udzielenie odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej.

Załączniki: plik

Do wiadomości:

Pan Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP

Z upoważnienia

upoważnienia Ministra Finansów
SEKRETARZ STANU

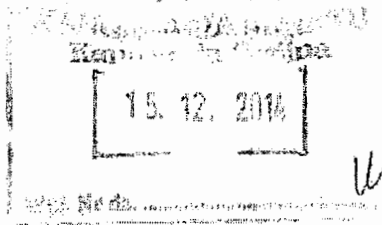
Izabela Leszczyna

Izabela Leszczyna

KU 564/14



Minister
Spraw Wewnętrznych



uw/564

DP-I-0232-535/2014 WR

Warszawa, dnia 10 grudnia 2014 r.

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Janusz Renc Przewodniczący

Odpowiadając na pismo z dnia 24 października 2014 r., sygn. BPS/KU-034/743/I./14, w którym przekazano prośbę o sporządzenie opinii oraz oceny skutków finansowych projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 743), uprzejmie przedstawiam, co następuje:

I. Zaproponowana w art. 1 pkt 1 projektu zmiana brzmienia art. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej „kpow”) poprzez dodanie § 2 o treści „Prawo, o którym mowa w § 1, przysługuje również osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia, w stosunku do której podjęto czynności wyjaśniające. Osobę tę należy pouczyć o przysługującym prawie do korzystania z pomocy adwokata lub radcy prawnego.” może prowadzić do nieuzasadnionego rozszerzenia zakresu projektowanej zmiany w stosunku do wynikającej z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z treści uzasadnienia do projektu wynika, że „projektowana ustawa zmieniająca ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11), stwierdzającego niezgodność art. 4 oraz art. 38 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z Konstytucją.” W przywołanym wyroku Trybunał orzekł m.in., że art. 4 kpow w zakresie, w jakim pomija prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na fakt, iż w treści art. 54 § 5 kpow użyto sformułowania „osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia”, natomiast w § 6 tego artykułu mowa o „osobie, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie” oznacza, że status tych osób na etapie czynności wyjaśniających nie jest jednakowy. Osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia występuje na początkowym etapie czynności wyjaśniających, prowadzonych w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie oraz zebrania danych niezbędnych do sporządzenia wniosku o ukaranie. Natomiast, osoba, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko

niej wniosku o ukaranie, występuje w późniejszym etapie czynności wyjaśniających. Jest to osoba, wobec której zebrany materiał dowodowy uprawdopodobnił, że jest ona sprawcą wykroczenia i w związku z tym powstaje uzasadniona podstawa do wykonania czynności (np. przesłuchanie w trybie art. 54 § 6 kpow) zmierzających do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie do sądu.

Reasumując, skoro Trybunał uznał, że prawo do korzystania z pomocy obrońcy na etapie czynności wyjaśniających winno przysługiwać osobie, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, rozszerzenie tego prawa na osoby podejrzane (jak to przewiduje projektowa nowelizacja) może stanowić nieuzasadnione przekroczenie zakresu regulacji.

II. Odnosząc się do art. 1 pkt 2 projektu, dotyczącego zmiany art. 38 § 1 kpow w zakresie dostosowania jego treści do wspomnianego na wstępie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11), w którym Trybunał orzekł, że art. 38 § 1 kpow w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazać należy, że Projektodawca, w celu dostosowania systemu prawa do przywołanego wyroku zdecydował rozszerzyć zakres przejętych na grunt procedury wykroczeniowej w art. 38 § 1 kpow przepisów Kodeksu postępowania karnego (zwanego dalej „kpk”) o regulacje zawarte w art. 156 § 5 i art. 159 kpk. Wydaje się, że taki zabieg nie przyniesie zamierzonego skutku, ponieważ art. 38 § 1 kpow dotyczy czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na etapie postępowania przed sądem (patrz art. 20 i art. 57 kpow, tj. po skierowaniu wniosku o ukaranie do sądu), a nie czynności wyjaśniających.

Ponadto, art. 156 § 5 kpk. stanowi, że *„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.”*. Natomiast, opiniowany projekt nie reguluje samodzielnie kwestii odpłatności za wydanie odpisów lub kopii, ani też nie odsyła do stosowania w tym zakresie regulacji wydanych na podstawie art. 156 § 6 kpk.

Analizując treść przywołanego przepisu można dojść do wniosku, że przyjęte przez Senat rozwiązanie (rozszerzenie stosowania art. 156 kpk § 5 w postępowaniu wykroczeniowym) zdubluje od dnia 1 lipca 2015 r. (nowe brzmienie art. 54 § 2 kpk), istniejącą już dla pokrzywdzonego (strony postępowania), podstawę prawną do udostępnienia akt i wykonywania z nich odpisów. Ponadto, rozszerzy zakres podmiotów uprawnionych do przeglądania takich akt o obrońców, pełnomocników i przedstawicieli ustawowych, a za zgodą prokuratora również o „inne osoby”.

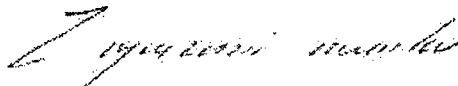

Projektodawca nie wyjaśnia w uzasadnieniu do projektu przesłanek braku odesłania do art. 156 § 6 kpk. W związku z powyższym może w praktyce dojść do sytuacji, w której z powodu braku aktu

wykonawczego, koszty wydania kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, będą ponosić podmioty prowadzące czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenie. Z uwagi na trudną do przewidzenia liczbę pozytywnie rozpatrzonych wniosków o wydanie takich kopii i odpisów, jak również brak wyznaczonej stawki za takie czynności należy stwierdzić, że oszacowanie kosztów, które poniósłby budżet państwa, w związku z wprowadzeniem przedmiotowej zmiany, nie jest obecnie możliwe.

III. Odnosząc się dalej do kwestii skutków finansowych należy wskazać, iż wejście w życie proponowanych zmian może mieć wpływ na zwiększenie wydatków Skarbu Państwa z części 15. – Sądy powszechne w zakresie, w jakim dysponent części będzie zobowiązany do ponoszenia kosztów przysługującej podejrzanym o popełnienie wykroczenia nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Ponadto wprowadzenie powyższych zmian skutkować będzie koniecznością dostosowania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) poprzez wyznaczenie stawki minimalnej przysługującej obrońcy także za czynności z tytułu zastępstwa procesowego podczas czynności wyjaśniających w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (§ 14 pkt 1 rozporządzenia).

IV. W odniesieniu do danych statystycznych uprzejmie informuję, że zgodnie z danymi będącymi w dyspozycji MSW w odniesieniu do Policji w roku 2013 odnotowano 6.870.558 wykroczeń, z czego Policja skierowała wnioski do sądu o ukaranie w 369.949 przypadkach, natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 października 2014 r. – odpowiednio 6.807.558 wykroczeń i 382.654 wnioski. W przypadku straży gminnych i miejskich w 2013 r. odpowiednio 3.051.161 wykroczeń i 153.883 wniosków.

V. Jednocześnie, mając na względzie materię projektu, jak również charakter skutków finansowych regulacji, w ocenie resortu spraw wewnętrznych za instytucję właściwą do przedstawienia opinii w rozumieniu art. 79a ust. 1 *Regulaminu Senatu* (M.P. z 2014 r. poz. 529 i 707) należy uznać Ministra Sprawiedliwości. Tym samym stanowisko tego organu należy uznać za rozstrzygające w przedstawionych powyżej kwestiach dotyczących projektu ustawy.


MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH

z up. Grzegorz KARPIŃSKI
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

Minister Sprawiedliwości – na pismo z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. DPK-I-404-4/14/10