



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz Kochanowski

RPO-548840-II-07/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Warszawa, dnia 19 września 2007 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nadchodzą skargi od osób podejrzanych i ich obrońców dotyczące udostępniania im w trakcie postępowania przygotowawczego akt sprawy. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w sprawach karnych, w toku których chodzi o stosowanie i przedłużanie aresztu tymczasowego. Skarżący wskazują bowiem, iż w tym przypadku brak dostępu do akt bądź przynajmniej części zgromadzonego w toku postępowania przygotowawczego materiału uniemożliwia im skuteczną obronę.

Stosownie do art. 156 § 1 k. p. k. w toku postępowania sądowego stronom, podmiotowi określonymu w art. 416 k. p. k., obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej i daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta sprawy mogą być udostępnione również innym osobom. Na etapie postępowania sądowego art. 156 § 1 k. p. k. realizuje zatem zasadę jawności wewnętrznej postępowania sądowego.

Odmienne natomiast ukształtował ustawodawca dostęp do akt sprawy na etapie postępowania przygotowawczego. Przyjął mianowicie, że na tym etapie postępowania dominuje zasada tajności. Wyrazem tej zasady jest treść art. 156 § 5 k. p. k., według której 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. Ponadto za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być udostępniane innym osobom.

W świetle art. 156 § 5 k. p. k. realizacja dostępu do akt podejrzanego (jego obrońcy) jest możliwa wyłącznie za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Wskazuje

się (J. Skorupka „Udostępnienie akt sprawy podejrzanemu”, Prokuratura i Prawo, Nr 5 z 2007 r., s. 66), że „(...) decyzja o odmowie udostępnienia podejrzanemu akt sprawy nie jest orzeczeniem merytorycznym, a zatem wymaga formy zarządzenia. Jest to decyzja o charakterze incydentalnym, wydawana stosownie do aktualnego stanu postępowania. Podejrzany w każdej chwili może ponowić wniosek o udostępnienie akt. Wcześniejsza odmowa, choćby podtrzymana przez prokuratora nadrzędnego bądź sprawującego nadzór nad postępowaniem przygotowawczym, nie stanowi przesłanki negatywnej do wystąpienia z kolejnym wnioskiem o udostępnienie akt. Wydanie zarządzenia uwzględniającego wniosek podejrzanego nie wymaga też zmiany, ani uchylecia wcześniejszego orzeczenia w tej kwestii.”

Zgodnie z art. 159 k. p. k. na odmowę udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym przysługuje stronom zażalenie. Na zarządzenie prokuratora zażalenie przysługuje do prokuratora bezpośrednio przełożonego. Słusznie wskazuje się jednak (J. Skorupka, op. cit., s. 67), że „(...) kontrola instancyjna decyzji o odmowie udostępnienia akt jest utrudniona, żeby nie powiedzieć iluzoryczna, z powodu braku wzorca kodeksowego w postaci pozytywnych przesłanek wymienionej decyzji. Brak określenia w art. 156 § 5 k. p. k. pozytywnych przesłanek decyzji o odmowie udostępnienia akt sprawia, że w postępowaniu zażaleniowym brak jest możliwości porównania podstawy udostępnienia akt sprawy przywołanych w zaskarżonej decyzji z podstawami takiej decyzji akceptowanymi przez prawo.”

Art. 156 § 5 k. p. k. formułuje zasadę tajności postępowania przygotowawczego oraz wskazuje krąg podmiotów, które w toku tego postępowania mogą domagać się uchylenia wobec nich tej zasady, a także podmiot uprawniony do uchylenia zasady tajności. Nie formułuje natomiast przesłanek odmowy udostępnienia akt. W istocie więc zarysowany problem sprowadza się do tego, że treść art. 156 § 5 k. p. k. nie określa jakichkolwiek

przesłanek odmowy udostępnienia akt sprawy w toku postępowania przygotowawczego. Problem ten nie ma charakteru technicznego, gdyż pozostaje w ścisłym związku z prawem podejrzanego do obrony. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2004 r. (sygn. akt II KK 296/03, Lex nr 109839) Sąd Najwyższy uznał, że dostęp do akt sprawy sądowej ma na celu uczynienie realnym prawa do obrony. Cel ten aktualizuje się także na etapie postępowania przygotowawczego, skoro w świetle art. 42 ust. 2 Konstytucji RP każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania.

Z punktu widzenia realizacji prawa do obrony w postępowaniu przygotowawczym kwestia dostępu do akt nabiera szczególnego znaczenia w przypadku stosowania i przedłużania stosowania tymczasowego aresztowania. W wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Migoń v. Polska (24244/94, Lex nr 53649) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że „(...) sąd rozpatrujący odwołanie od decyzji w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztu musi zapewnić przestrzeganie gwarancji w zakresie procedury sądowej. W związku z tym, postępowanie musi mieć charakter kontrydiktoryjny i zapewnić w sposób wystarczający „równość broni” między stronami : prokuratorem i osobą aresztowaną. (...) Z potrzeby zagwarantowania przeprowadzenia skutecznego śledztwa może wynikać konieczność utrzymania w tajemnicy części zebranych podczas śledztwa informacji w celu zapobiegnięcia wpływaniu na dowody przez podejrzanym i zakłócania przebiegu procesu. Jednakże, ów słuszny skądinąd cel nie może zostać osiągnięty kosztem istotnych ograniczeń praw do obrony. W związku z tym, informacje ważne z punktu widzenia oceny zgodności z prawem aresztowania danej osoby należy udostępnić we właściwy sposób obrońcy podejrzanego.” Z kolei w wyrokach z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie Jasper v. Wielka Brytania (27052/95, Lex nr 76902) oraz w sprawie Rowe i Davis v. Wielka Brytania (28901/95, Lex nr 76903) Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał,

iż „(...) uprawnienie do wyjawienia wszystkich dowodów nie jest prawem absolutnym. W każdym postępowaniu karnym mogą pojawić się konkurujące (z tymże uprawnieniem) interesy, takie jak bezpieczeństwo narodowe, potrzeba ochrony świadków przed ryzykiem odwetu bądź utrzymania w tajemnicy policyjnych metod prowadzenia śledztwa, które to interesy muszą zostać przeciwstawione prawom oskarżonego. W niektórych sprawach niezbędnym może okazać się odmowa udzielenia dostępu obronie do pewnej części materiału dowodowego, ażeby chronić podstawowe prawa innej jednostki lub ważny interes publiczny. Jednakże tylko takie środki ograniczające prawa obrony, które są bezwzględnie konieczne, są dozwolone w myśl art. 6 ust. 1 Konwencji. Co więcej, aby zapewnić oskarżonemu prawo do rzetelnego procesu, wszystkie utrudnienia, jakich doświadcza obrona poprzez ograniczenie jej praw, muszą być wystarczająco zrównoważone przez procedurę, którą posługuje się organ sądowy.”

Potrzebę właściwego zbalansowania uprawnień podejrzanego i interesów prowadzonego postępowania dostrzega także Zastępca Prokuratora Generalnego. W piśmie z dnia 12 marca 2007 r. (sygn. PR IV 0760/3/07) skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępca Prokuratora Generalnego stwierdził, że „(...) kluczowe znaczenie dla oceny obowiązującego stanu prawnego ma wyważenie z jednej strony chronionych standardami międzynarodowymi interesów i praw podejrzanego, zwłaszcza tymczasowo aresztowanego, a z drugiej strony interesu skutecznego ścigania, który niejednokrotnie może być poważnie zagrożony wskutek ujawnienia podejrzanemu całych akt postępowania przygotowawczego lub konkretnych dowodów. Przepis art. 156 § 5 kpk określa zasadę niejawności akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym, w przeciwieństwie do postępowania sądowego i fakultatywności udostępniania stronom tych akt. W wypadku odmowy udostępnienia akt postępowania przygotowawczego, podejrzany i jego obrońca mogą czerpać wiedzę na temat materiału dowodowego, zgromadzonego przeciwko

podejrzanemu, z szeregu dostępnych im dokumentów (art. 157 kpk) oraz przy okazji udziału w określonych czynnościach postępowania przygotowawczego, np. uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu zarzutów albo o zastosowaniu środka zapobiegawczego."

W świetle powołanych wyżej orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie ulega wątpliwości, że prawo dostępu obrony do akt postępowania przygotowawczego na etapie stosowania lub przedłużania stosowania tymczasowego aresztowania nie ma charakteru absolutnego. Może ona podlegać nawet daleko idącym ograniczeniom, jednakże wszelkie ograniczenia wprowadzane w omawianym zakresie przez władzę publiczną muszą być bezwzględnie konieczne. Bezwzględna konieczność ograniczenia dostępu do akt oznacza jednak również, iż podejmowane w tym zakresie przez organ władzy publicznej decyzje odmawiające dostępu do akt muszą podlegać zobiektywizowanej weryfikacji. To jest zaś możliwe tylko wówczas, gdy organ podejmujący decyzję kieruje się przesłankami wysłowionymi przez prawodawcę w tekście aktu prawnego. W ten sposób wraca problem braku w treści art. 156 § 5 k. p. k. przesłanek warunkujących zgodę prowadzącego postępowanie przygotowawcze na udostępnienie akt bądź części materiału dowodowego.

Nie ulega wątpliwości, że art. 156 § 5 k. p. k., zwłaszcza stosowany w sprawach dotyczących tymczasowego aresztowania podejrzanego lub przedłużenia aresztu tymczasowego, w istotny sposób ogranicza konstytucyjne prawo do obrony, które obejmuje również stadium postępowania przygotowawczego (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP). Pozwala on bowiem prowadzącemu postępowanie przygotowawcze odmówić podejrzanemu i jego obrońcy dostępu do akt. Konstytucyjne prawo do obrony nie ma charakteru absolutnego. Może więc ono podlegać ograniczeniom, lecz dopuszczalne z punktu widzenia Konstytucji warunki wprowadzania ograniczeń w tym zakresie muszą pozostawać w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Oznacza to, że ograniczenia te mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego

bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W realiach niniejszej sprawy uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczenia w dostępie do akt w toku postępowania przygotowawczego można poszukiwać w takich konstytucyjnych przesłankach jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny oraz wolności i prawa innych osób. Zwrócić jednak należy uwagę, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga, aby ograniczenie konstytucyjnego prawa było „ustanawiane tylko w ustawie”. W konsekwencji to ustawa musi zawierać zasadnicze elementy regulacji prawnej składającej się na wprowadzane ograniczenia. Taki kierunek wykładni postanowień konstytucyjnych prezentuje też Trybunał Konstytucyjny, który m. in. w wyroku z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97, OTK z 1998 r., Nr 4, poz. 47) stwierdził, że „(...) wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności.” Pogląd ten został potwierdzony i rozwinięty przez Trybunał Konstytucyjny w wydanym w pełnym składzie wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/99, OTK z 2000 r., Nr 1, poz. 3). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „(...) uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności i praw od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczególności unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności

unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń." Reguły te mają zastosowanie również w niniejszej sprawie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich treść art. 156 § 5 k. p. k. nie spełnia warunków stawianych ustawodawcy przez Konstytucję RP. Art. 156 § 5 k. p. k. pozwala bowiem podmiotowi prowadzącemu postępowanie przygotowawcze na arbitralne decydowanie, także w sprawach dotyczących stosowania i przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, o dostępie podejrzanego i jego obrońcy do akt. Dzieje się tak, gdyż ustawodawca w ogóle nie określił na poziomie ustawy przesłanek, którymi powinien kierować się organ podejmujący decyzję w sprawie zgody na udostępnienie akt. W tym przypadku nie chodzi więc o to, że brak jest dostatecznej dookreśloności przepisów kształtujących przesłanki zgody na dostęp do akt, lecz o to, że takie przesłanki w ogóle nie funkcjonują w obrocie prawnym. Stąd też taki kształt decyzji prawodawczej, jaki został przyjęty w art. 156 § 5 k. p. k., oznacza w istocie, że zarządzenia podejmowane w omawianym zakresie przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze muszą być utożsamiane z dowolnością i całkowitą wolnością od zewnętrznej kontroli. Potwierdzeniem tego jest treść postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 listopada 2006 r. (sygn. akt II AKz 628/06, Lex nr 217011), w którym stwierdził on, że „(...) ogólnikowość argumentacji zamieszczonej w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia jest konsekwencją tego, że w chwili obecnej sprawa znajduje się jeszcze na etapie postępowania

przygotowawczego, a prokurator korzystając z uprawnień, jakie daje mu przepis art. 156 § 5 k. p. k. zastrzegł, że nie wyraża zgody na udostępnienie akt oraz wniosku o przedłużeniu tymczasowego aresztowania stron. Takie zastrzeżenie wiąże sąd, a nadto pośrednio przekłada się też na sposób uzasadniania zapadłych orzeczeń, w których sąd odwołuje się do argumentów nie w pełni znanych czy jasnych dla stron. Niewątpliwie jest to ograniczenie prawa do obrony w znaczeniu materialnym, niemniej ma ono charakter jedynie przejściowy, a prawo do domagania się materiałów dowodowych nie jest prawem absolutnym."

W związku z powyższym - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - uprawniony jest zarzut, że art. 156 § 5 k. p. k. jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że wprowadzając na etapie postępowania przygotowawczego ograniczenie konstytucyjnego prawa do obrony przybierające postać braku dostępu do akt nie określa równocześnie podstawowych elementów treściowych tego ograniczenia.

Wskazać również trzeba, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. W świetle tego nakazu niedopuszczalne jest stanowienie prawa, które daje organowi je stosującemu całkowitą dowolność. Sytuacja taka prowadzi bowiem do tego, że organ ten zastępuje prawodawcę, wyznaczając rzeczywiste granice konstytucyjnych praw i wolności. Tymczasem ustawodawca nie może pozostawiać organom mającym stosować przepisy nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw.

W wyroku z dnia 30 października 2001 r. (sygn. akt K 33/00, OTK z 2001 r., Nr 7, poz. 217) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „(...) dla oceny zgodności sformułowania

określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są (...) trzy założenia. Po pierwsze - każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniu. Po drugie - przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw."

Powyższych warunków - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - nie spełnia art. 156 § 5 k. p. k. Jego obecna treść umożliwia bowiem dowolną interpretację przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze okoliczności decydujących o wyrażeniu zgody na udostępnienie podejrzanemu i jego obrońcy akt bądź określonych materiałów tego postępowania. Stąd też art. 156 § 5 k. p. k. jest niezgodny także z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP przez to, że nie wyznacza precyzyjnie zakresu dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne prawo do obrony.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski