



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
*Irena LIPOWICZ*

Warszawa, 14.06.2011

RPO-630266-II/09/MK

00-090 Warszawa    Tel.    centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77    Fax 22 827 64 53

**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. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.) - w zakresie, w jakim przepis ten pomija prawo do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających przez osoby, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie - z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 3 lit. c Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

## Uzasadnienie

Na tle badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich spraw ujawnił się ogólny problem, dotyczący braku prawa do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających przez osoby, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie.

Zgodnie z art. 4 k.p.w. „obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć”.

Obwinionym jest osoba, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie (art. 20 § 1 k.p.w.). Z przepisów tych wynika zatem, i tak też są one interpretowane przez organy prowadzące czynności wyjaśniające, że obrońca może być ustanowiony dopiero po skierowaniu do sądu wniosku o ukaranie. W tym stanie rzeczy uznać należy, że prawo do obrony w postępowaniach w sprawach o wykroczenia jest realizowane dopiero na etapie postępowania sądowego (por. Rogalski Maciej, Komentarz do art. 4 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, [w:] Kiełtyka A., Paśkiewicz J., Rogalski M, Ważny A., Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, publ. LEX, por. Skowron Andrzej, Komentarz do art.4 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, [w:] A. Skowron, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, publ. LEX, 2010).

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

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również „inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” (por. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje kodeks karny. Ustawowe znaczenie pojęcia "odpowiedzialność karna" nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji (...) Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis

utraciłyby swoje znaczenie gwarancyjne" (wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004 poz.103, por. wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

Mając na względzie powyższe, powołany art. 42 ust. 2 Konstytucji odnosi się do postępowania represyjnego w ogólności, w tym do wszelkich postępowań penalnych - niezależnie od ich stadium i innych quasi-penalnych np. dyscyplinarnych czy przygotowujących do właściwego postępowania (wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, ZU 10/A2007, poz. 129).

W tym miejscu wskazać należy, że konstytucyjny zakres prawa do obrony pokrywa się w zasadniczej mierze z prawem do obrony rozumianym na gruncie art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej we wniosku: Konwencja).

Na konwencyjne prawo do obrony, składa się katalog praw ujęty w ust. 3 art. 6 Konwencji, który przysługuje „każdemu oskarżonemu o popełnienie czynu zagrożonego karą."

Co istotne, literalne brzmienie art. 6 ust. 3 Konwencji odnosi się do „oskarżonego" o popełnienie czynu „zagrożonego karą", jednakże w myśl orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka znaczenie prawa do sprawiedliwego procesu (art. 6 Konwencji) - na które składają się szczególnie gwarancje z ust. 3 art. 6 Konwencji (por. wyrok ETPC z dnia 1 marca 2011 r., Welke i Białek v. Polska, nr 15924/05) - „w demokratycznym społeczeństwie skłaniać powinno do pojmowania terminu „oskarżenie w sprawie karnej" w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji w sposób zgodny z jego istotą niż formalistycznie"(C.P. Kłak, Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka, Prokuratura i Prawo Nr 10 z 2008 r., s. 90 i cytowany tam wyrok ETPC z dnia 27 lutego 1980 r., Deweer v. Belgia, nr 6903/75).

Jak podkreśla się w doktrynie, na gruncie Konwencji, sprawy, w których pojawiają się kwestie związane z uznaniem sprawy za karną dotyczą również procedur nienależących do „postępowań karnych" w krajowych porządkach prawnych. W zaliczeniu sprawy do tzw. spraw karnych ważniejsza jest „natura czynu karalnego." Podstawą kary musi być „ogólna norma, mająca cel zarówno prewencyjny jak i represyjny. Sankcja ma charakter karny, jeśli prawo będące jej podstawą stosuje się do wszystkich, a nie tylko do określonej grupy o specjalnym statusie." W tym stanie rzeczy, Trybunał w jednym z orzeczeń uznał, iż środek polegający na odejmowaniu punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego ma charakter prewencyjny, ale także i represyjny („karny i odstraszący"), jest więc podobny do kar dodatkowych wymierzanych w sprawach karnych, a decyzja ustawodawcy krajowego, że taki środek będzie stosowany w innym trybie, niż pozostałe kary sądowe, nie może zmienić natury karnej tego środka i jest uznany, jako „kara" w myśl art. 6 ust. 1 Konwencji (M. A. Nowicki, Wokół Konwencji Europejskiej, Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Zakamycze 2000, s. 168 i cytowane tam

orzeczenia ETPC: z dnia 24 lutego 1994 r. *Bendenoun v. Francja*, nr 12547/86; z dnia 22 maja 1990 *Weber v. Szwajcaria*, nr 11034/84 oraz z dnia 23.09.1998 r. *Malige v. Francja*, nr 68/1997/852/1059).

Powołując się na linię orzeczniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, słusznie zatem podnosi się w doktrynie, że „czyn zagrożony karą w rozumieniu Konwencji to czyn, za który w postępowaniu karnym lub innym o charakterze represyjnym, będącym wynikiem postawienia w stan oskarżenia, może być wymierzona kara tj. sankcja spełniająca zarówno cele prewencyjne, a jej wymierzenie uzależnione jest od przypisania (udowodnienia sprawcy) winy” (C.P. Kłak, *Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka, Prokuratura i Prawo* z 2008 r., nr 10, s. 90).

Podkreślić również należy, że wprawdzie literalne brzmienie art. 6 Konwencji odnosi się do postępowania głównego, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gwarancje ujęte w ust. 3 art. 6 Konwencji mają zastosowanie do innych faz procesu (por. P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 239), w tym do etapu poprzedzającego proces, czy wstępnego etapu postępowania np.: od fazy dochodzenia/śledztwa prowadzonej przez policję, która ma decydujące znaczenie z perspektywy obrony w kolejnych etapach postępowania karnego (por. wyrok ETPC z dnia 31 marca 2009 r. *Płonka v. Polska* nr 20310/02, publ. HUDOC); od pierwszego przesłuchania podejrzanego przez policję (por. wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r. *Salduz v. Turcja* nr 36291/02, publ. HUDOC); z chwilą zatrzymania lub innej sytuacji, w której dana osoba została w istotny sposób dotknięta podjętymi wobec niej działaniami w postępowaniu karnym (por. M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999 r., s. 289 i cytowana tam decyzja Komisji z dnia 12 października 1978 r. *X. i Y v. Austria*, nr 7909/77).

W tym stanie rzeczy, za poglądami doktryny wskazać wypada, że „trafna jest teza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, iż byłoby niezgodne z przedmiotem i celem art. 6 (Konwencji - przyp. autora wniosku), który każdemu oskarżonemu o popełnienie czynu zagrożonego karą daje prawo do sądu i rzetelnego procesu sądowego, by Państwo mogło usunąć z jego zakresu przedmiotowego całą kategorię czynów, jedynie z uwagi na to, że chodzi o wykroczenia. Dlatego też słuszny jest pogląd, iż w zakres art. 6 ust. 1 Konwencji wchodzi generalnie sprawy z zakresu wykroczeń” (C.P. Kłak, *Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka, Prokuratura i Prawo* z 2008 r., nr 10, s. 93 i cytowany tam wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1984 r., *Óztiirk v. Niemcy*, nr 8544/79 oraz pogląd doktryny).

Wskazać nadto wypada, iż również w najnowszych orzeczeniach Sądu Najwyższego zaznacza się pogląd, iż to nie formalne postawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już

pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby czyni ją podmiotem prawa do obrony. Konstytucyjne prawo do obrony odnosi się bowiem do wszystkich stadiów postępowania i prawo to służyć powinno również osobie faktycznie - a nie tylko formalnie - podejrzanej (por. wyrok SN z dnia 9 lutego 2004 r., sygn. akt V KK 194/03 oraz uchwały SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt I KZP 4/07 i z dnia 20 września 2007 r., sygn. akt I KZP 26/07).

Rekapitulując, jak stwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2008 r., odpowiedzialność za wykroczenie ma charakter represyjny. Prawo wykroczeń „choć objęte odrębną kodyfikacją jest gałęzią prawa ściśle powiązaną z prawem karnym, jak stwierdza się w piśmiennictwie: "jego przedłużeniem i dopełnieniem" (por. A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 2). Powiązanie prawa wykroczeń z prawem karnym dotyczącym przestępstw wyraża się nie tylko w daleko idącym podobieństwie zasad odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa, ale również w zbliżonym rodzajowo systemie kar i środków karnych, aczkolwiek nasilenie dolegliwości kar przewidzianych za wykroczenia z zasady jest mniejsze od stosowanych wobec sprawców przestępstw. W piśmiennictwie podkreśla się, że regulując materialnoprawne aspekty odpowiedzialności za wykroczenia, obowiązujący kodeks wykroczeń nadaje tej dziedzinie prawa charakter właściwy prawu karnemu jako prawu, które ustala zakazy i nakazy oraz kary grożące za ich przekroczenie. Tej cechy prawa wykroczeń nie podważa to, że normy tego prawa często są instrumentem sankcjonującym naruszenie przepisów o charakterze administracyjnym i porządkowym (por. A. Marek, tamże, s. 2-3; W. Radecki, *Miejsce prawa wykroczeń w systemie prawa*, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 156 i n.)"(wyrok TK z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, publ. LEX).

Jak również podkreśla się w doktrynie, „przedmiotem postępowania w sprawach o wykroczenia jest kwestia odpowiedzialności prawnej osoby obwinionej o popełnienie czynu będącego wykroczeniem w rozumieniu art. 1 k.w., a stypizowanego w tymże kodeksie wykroczeń lub w innej ustawie statuującej wykroczenia w określonej dziedzinie życia społecznego. W szerokim ujęciu jest to zatem kwestia tzw. odpowiedzialności karnej, tyle, że za wykroczenie, a nie za przestępstwo jak w postępowaniu karnym." Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia stanowi główne źródło procesowego prawa wykroczeń, jednakże uzupełniają go normy procesowe tkwiące także w samym kodeksie wykroczeń, w przepisach ustrojowych dotyczących sądów, w tym w Konstytucji RP z 1997 r., w ustawie o ustroju sądów powszechnych z 2001 r., w rozporządzeniach wykonawczych. Co warte podkreślenia, „przepisy Konstytucji formułujące wolności i prawa osobiste, gdy odnoszą się do praw osób, wobec których prowadzi się postępowanie karne, oraz zasad odpowiedzialności karnej (np. art. 42, 45), dotyczą też

odpowiedzialności za wykroczenie i procesu w przedmiocie tej odpowiedzialności, który pod rządami obecnego kodeksu toczy się - tak jak proces karny - przed sądem" (Grzegorzyc Tomasz, Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia [w:] T. Grzegorzyc, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC 2005, publ. LEX).

W tym stanie rzeczy, uznać należy, iż normy gwarancyjne wynikające z art. 42 Konstytucji RP oraz z art. 6 Konwencji mają zastosowanie również do postępowania w sprawach o wykroczenia, niezależnie od jego stadium.

Odnosząc powyższe rozważania do charakteru czynności wyjaśniających, wskazać w pierwszej kolejności wypada, że czynności wyjaśniające są pierwszą fazą postępowania w sprawach o wykroczenia (za wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 27 § 1 k.p.w. , kiedy to w sprawach o wykroczenia ścigane na żądanie pokrzywdzonego, pokrzywdzony może samodzielnie wnieść wniosek o ukaranie jako oskarżyciel posiłkowy).

Na mocy ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 109, poz. 1031), która weszła w życie w dniu 1 lipca 2003 r., czynności wyjaśniające uzyskały charakter obligatoryjny.

Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, ustawodawca czyniąc czynności wyjaśniające obligatoryjnymi, wyraźnie wskazał na ich rolę i znaczenie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, jako pierwszego, przygotowawczego stadium tego postępowania (C.P. Kłak, Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka, Prokuratura i Prawo Nr 10 z 2008 r., s. 87 i cytowane tam stanowiska doktryny).

Celem czynności wyjaśniających, jest ustalenie, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie.

W ramach czynności wyjaśniających uprawniony organ może podjąć rozmaite działania, które mają bezpośredni wpływ na dalsze etapy postępowania w sprawach o wykroczenie. W szczególności, organ zobowiązany jest do niezwłocznego przesłuchania osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie (art. 54 § 6 k.p.w.). Za wyjątkiem określonym w art. 54 § 7 k.p.w. przesłuchanie tej osoby jest obowiązkowe. Co istotne, przesłuchanie tej osoby zaczyna się od powiadomienia jej o treści zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania. Przesłuchanie musi więc nastąpić w formie protokołu, który powinien zawierać określenie zarzutu oraz pouczenie o prawie odmowy złożenia zeznań i o prawie zgłoszenia wniosków dowodowych, a także zawierać najbardziej istotne oświadczenia osoby przesłuchiwanej. W stosunku do osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia można dokonać badań lub czynności w postaci oględzin zewnętrznych ciała oraz innych badań niepołączonych z naruszeniem

integralności ciała, pobierać odciski, fotografować ją oraz okazywać w celach rozpoznawczych. Ponadto można przy zachowaniu wymagań określonych w art. 74 § 2 pkt 2 lub 3 k.p.k. pobierać krew, włosy, wymaz ze śluzówki policzków lub inne wydzieliny organizmu. W granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów wykroczenia przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem, Policja może w każdej sprawie, w wypadkach niecierpiących zwłoki, przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe, a zwłaszcza dokonać oględzin, w razie potrzeby z udziałem biegłego, czy dokonać przeszukania. W związku z tym, że osoba podejrzana jest obowiązana poddać się wskazanym wyżej zabiegom i czynnościom, organy ścigania mogą użyć siły fizycznej w celu wymuszenia poddania się tym czynnościom i zabiegom. W tym stanie rzeczy, charakter tych czynności podobny jest do czynności wykonywanych w ramach dochodzenia w sprawach o przestępstwa. (Rogalski Maciej, Komentarz do art. 54 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia [w:] Kiełtyka A., Paśkiewicz J., Rogalski M., Ważny A., Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, publ. LEX; por. Skowron Andrzej, Komentarz do art. 54 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia [w:] A. Skowron, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, publ. LEX).

Organ procesowy może przeprowadzić postępowanie dowodowe (w tym przesłuchiwać świadków i przeprowadzać dowody z opinii biegłych) kierując się tymi samymi zasadami prawa dowodowego, co organ prowadzący postępowanie przygotowawcze, co powoduje, że czynności te są istotnym etapem postępowania w sprawach o wykroczenia. Stosowanie zaś w postępowaniu w sprawach o wykroczenia podstawowych zasad i konstrukcji procesu karnego, czyni z niego szczególny rodzaj postępowania karnego (C.P. Kłak, Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka, Prokuratura i Prawo Nr 10 z 2008 r., s. 83 i 85).

W tym stanie rzeczy uznać należy, że w ramach czynności wyjaśniających organ procesowy może przeprowadzić istotne z punktu widzenia dalszego postępowania w sprawach o wykroczenia czynności, które wkraczają w sferę konstytucyjnie chronionych praw obywateli. Czynności wyjaśniające rozpoczynają się od przesłuchania osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie i powiadomienia jej o treści zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania, a zakończyć się mogą wniesieniem do sądu wniosku o ukaranie, którego uwzględnienie może pociągnąć za sobą wymierzenie wobec jednostki kar i środków karnych ujętych w art. 18 i art. 28 Kodeksu wykroczeń.

Skoro, jak zostało to dowiedzione wyżej, zarówno art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, jak i art. 6 Konwencji mają zastosowanie do różnych faz procesu, w tym do etapu poprzedzającego proces, czy wstępnego etapu postępowania, to uznać należy, że konstytucyjne, jak i konwencyjne gwarancje

prawa do obrony winny być uwzględnione również i na etapie czynności wyjaśniających uregulowanych na gruncie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale też elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Prawo do obrony winno być rozpatrywane w dwóch wymiarach tj. materialnym i formalnym. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście np. poprzez możliwość odmowy składania wyjaśnień, składania wniosków dowodowych, udziału w posiedzeniach sądu, wglądu w akta. Obrona formalna wyraża się w prawie do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu, (por. wyrok TK z dnia 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7).

Co ważne, zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego „regulując formalny aspekt prawa do obrony, art. 42 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że obejmuje ono prawo do korzystania z pomocy obrońcy we wszystkich stadiach postępowania, w tym w szczególności do swobodnego wyboru osoby obrońcy albo do korzystania z pomocy obrońcy z urzędu, wskazanego przez sąd. Podkreślenia wymaga, że regulując kwestię prawa do korzystania z pomocy obrońcy z urzędu, art. 42 ust. 2 Konstytucji stanowi, że osoba, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne w rozumieniu wskazanym powyżej, ma prawo we wszystkich stadiach tego postępowania "na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu" (wyrok TK z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, publ. LEX).

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w ujęciu materialnym prawa do obrony, gwarantuje każdemu oskarżonemu o popełnienie czynu zagrożonego karą prawo do odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony (art. 6 ust. 3 lit. b). Oskarżony musi mieć również zagwarantowane prawo do niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia (art. 6 ust. 3 lit. a Konwencji), przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia (art. 6 ust. 3 lit. d Konwencji) oraz korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie (art. 6 ust. 3 lit. e Konwencji).

W ujęciu formalnym, Konwencja w art. 6 ust. 3 lit. c gwarantuje każdemu oskarżonemu o popełnienie czynu zagrożonego karą prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony - do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości.



Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że jeśli przepisy prawa krajowego mogą przewidywać konsekwencje wynikające z postawy „oskarżonego” w początkowej fazie postępowania prowadzonej przez policję (np. w fazie dochodzenia), która ma decydujące znaczenie z perspektywy obrony w kolejnych etapach postępowania karnego, to w takich okolicznościach art. 6 Konwencji zwykle wymaga, aby „oskarżony” mógł korzystać z pomocy obrońcy już na tym początkowym stadium postępowania (por. wyrok ETPC z dnia 31 marca 2009 r. Płonka v. Polska nr 20310/02, publ. HUDOC), a konkretnie od pierwszego przesłuchania podejrzanego przez policję, chyba, że w świetle okoliczności danej sprawy wykazano, że istniały ważne powody do ograniczenia tego prawa. Jednakże, nawet jeśli wyjątkowo ważne powody mogą uzasadniać odmowę dostępu do obrońcy, to takie ograniczenie prawa do obrony, bez względu na jego uzasadnienie, może naruszać artykuł 6 Konwencji, jeśli obciążające oświadczenie złożone zostało pod nieobecność obrońcy podczas przesłuchania przez policję, a następnie było podstawą skazania (por. wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r. Salduz v. Turcja nr 36291/02, publ. HUDOC).

Jak zostało to już wykazane powyżej, przesłuchanie osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest ważną czynnością z punktu widzenia dalszego przebiegu postępowania w sprawie o wykroczenie. Z przesłuchaniem tym związane jest bowiem uzyskanie przez taką osobę informacji o stawianym jej zarzucie. Osoba przesłuchiwana w omawianym trybie ma prawo do złożenia wyjaśnień a także do odmowy ich złożenia, może także zgłosić wnioski dowodowe. Na etapie czynności wyjaśniających osoba ta musi zatem podjąć istotne dla jej obrony decyzje.

W tym stanie rzeczy, brak możliwości ustanowienia obrońcy na tym etapie postępowania bez wątplenia może rzutować na realizację prawa do obrony takiej osoby. Warto przy tym podkreślić, iż choć przedmiotem postępowania w sprawie o wykroczenia są czyny o mniejszym ciężarze gatunkowym niż przestępstwa, to nie oznacza, że postępowanie w tych sprawach jest zawsze na tyle proste, że przeciętny obywatel bez fachowej pomocy może skutecznie przedstawiać argumenty na swoją obronę. Podnieść nadto wypada, że aktywne uczestniczenie obrońcy osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie może doprowadzić do zgromadzenia dowodów, na podstawie których organ prowadzący czynności odstąpi o skierowania sprawy do sądu, co niewątpliwie może przyczynić się do obniżenia kosztów tego postępowania. Pamiętać przy tym należy, iż w przypadku uniewinnienia obwiniony może skutecznie domagać się zwrotu wydatków poniesionych z tytułu ustanowienia jednego obrońcy z wyboru na podstawie art. 118 § 2 k.p.w. w zw. z art. 119 k.p.w. w zw. z art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k.

W tym miejscu dodatkowo należy podkreślić, że w piśmiennictwie prezentowane są liczne stanowiska, wskazujące na potrzebę zmiany obowiązującego stanu prawnego, w kierunku dopuszczenia prawa do obrony, w tym możliwości ustanowienia obrońcy, już na etapie czynności wyjaśniających. Wskazuje się przy tym na niezgodność obecnej regulacji z konstytucyjnym wzorcem prawa do obrony. W doktrynie wprost się stwierdza, że „biorąc pod uwagę wyraźną dyspozycję art. 42 ust. 2 Konstytucji, zawężenie prawa do obrony wyłącznie do etapu postępowania przed sądem, jak to zostało uczynione w art. 4 k.p.w., nie powinno mieć miejsca. Jest to niedozwolone ograniczenie jednej z konstytucyjnych gwarancji rzetelnego "postępowania karnego" przed organami państwa, a więc nie tylko postępowania karnego toczącego się przed sądem. Zgodnie z przytoczonym przepisem Konstytucji, osoba, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne, a tak jest niewątpliwie w przypadku, gdy postawiono jej w trakcie czynności wyjaśniających zarzut popełnienia wykroczenia - od tego momentu postępowanie prowadzone jest bowiem przeciwko niej - musi mieć zagwarantowane pełne prawo do obrony" (C.P. Kłak, Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka, Prokuratura i Prawo Nr 10 z 2008 r., s. 83), a także mając na względzie, że czynności wyjaśniające w wielu sprawach odgrywają istotną rolę w zakresie efektu końcowego tego etapu postępowania, tj. skierowania bądź też nieskierowania wniosku o ukaranie, pozbawienie osoby, co do której istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, pomocy obrońcy, gdy ponadto nie jest ona w stanie sama skutecznie się bronić, można uznać za sprzeczne z wyrażoną w art. 4 k.p.s.w. oraz art. 42 ust. 2 Konstytucji RP zasadą prawa do obrony. „De lege ferenda jedynie można postulować, aby obwiniony, co do którego zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczynałości, miał możliwość korzystania z pomocy obrońcy już na etapie czynności wyjaśniających. Pomimo nieformalnego charakteru czynności wyjaśniających ten etap postępowania jest bardzo istotny dla dalszego toku postępowania. Pozbawienie więc obwinionego profesjonalnej pomocy, gdy ze względu na stan zdrowia nie jest w stanie samodzielnie bronić swoich interesów, mogłoby być uznane za sprzeczne z ustawową zasadą prawa do obrony (art. 4 k.p.w.)" (Rogalski Maciej, Komentarz do art. 4 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, [w:] Kiełtyka A., Paśkiewicz J., Rogalski M., Ważny A., Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, publ. LEX, por. Skowron Andrzej, Komentarz do art.4 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, [w:] A. Skowron, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, publ. LEX, 2010).

Reasumując uznać należy, iż art. 4 k.p.w. - w zakresie, w jakim przepis ten pomija prawo do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających przez osoby, co do

których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie - jest niezgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji.

Co więcej, omawiane pominięcie legislacyjne w art. 4 k.p.w. może pozostawać w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, w którym wyrażona jest zasada równości. Zgodnie z brzmieniem cyt. art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

W myśl utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasada równości odnosi się zarówno do stosowania prawa, jak i stanowienia prawa, albowiem zawiera nakaz kształtowania norm prawnych z uwzględnieniem jej treści. „Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie za istotę równości w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji uważa równe, czyli jednakowe, traktowanie adresatów norm prawnych, którzy charakteryzują się w takim samym stopniu tą samą cechą relewantną. W grupie tych osób niedopuszczalne jest różnicowanie, czy to dyskryminujące, czy faworyzujące. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza natomiast odmienne traktowanie osób, które tej cechy nie posiadają. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 października 2005 r. (sygn. SK 39/05, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 99) wskazał, że zasada równości daje się wyrazić w formule: nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów będących w takiej samej sytuacji faktycznej” (...) W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustalono katalog warunków, które w świetle zasady równości musi spełniać kryterium stanowiące podstawę zróżnicowania. Po pierwsze, musi mieć ono charakter relewantny, a zatem musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, i służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy - kryterium to musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony, a nie arbitralny (zob. orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42). Po drugie, kryterium to musi mieć charakter proporcjonalny. Waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi więc pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31, s. 93). Niespełnienie tych warunków świadczy o tym, że dokonane przez prawodawcę zróżnicowanie jest niedopuszczalne” (Wyrok TK z dnia 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, publ. LEX; por. wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, wyrok TK z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10, publ. LEX).

Jak było to już wskazane w niniejszym wniosku, etap czynności wyjaśniających podobny jest w swym charakterze do etapu postępowania przygotowawczego. Czynności wyjaśniające wkraczają w konstytucyjne prawa obywateli, mają charakter represyjny, a ich rezultat ma istotne znaczenie dla pozycji osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia. W swych skutkach czynności te są zatem relewantne do skutków postępowania przygotowawczego.

Skoro zatem podejrzany ma zagwarantowane prawo do korzystania z pomocy obrońcy na etapie postępowania przygotowawczego (por. art. 300 k.p.k.), to również takie prawo winno być zagwarantowane osobie, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie - na etapie czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie.

Różnicowanie zaś „podejrzanych” - na wstępnym etapie postępowania - ze względu na okoliczność, że przedmiotem sprawy jest wykroczenie, a nie przestępstwo, w świetle standardów konstytucyjnych jest niedopuszczalne, co świadczy, że pominięcie legislacyjne w art. 4 k.p.w. narusza zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Na poparcie powyższego wypada przytoczyć stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „błahość sprawy ( wykroczenie) w żadnym wypadku nie uzasadnia łamania podstawowych zasad procedury karnej” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 1998 r. sygn. akt III KKN 239/97, publ. LEX).

W tym miejscu podkreślić należy, że w odróżnieniu od uregulowań Kodeksu postępowania karnego, który zezwala oskarżonemu (podejznanemu) na korzystanie z trzech obrońców (art. 77 k.p.k.), w sprawach o wykroczenia, w art. 4 k.p.w., ograniczono wyraźnie liczbę obrońców tego samego obwinionego do jednego, co wiąże się z wagą spraw tu rozpoznawanych. Stanowisko takie doktryna zajmowała już i pod rządem dawnego Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (por. Grzegorz Tomasz, Komentarz do art.4 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia [w:] T. Grzegorz, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, publ. LEX).

Kryterium „wagi spraw” rozpoznawanych w poszczególnych procedurach może mieć zatem znaczenie dla odpowiedniego ukształtowania przez ustawodawcę krajowego zakresu prawa do obrony, jednakże w moim przekonaniu (mając na względzie zakres zastosowania art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji), nie może stanowić o całkowitym pozbawieniu takiego prawa osób, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie - na etapie czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie.

Podkreślić również należy, że prawo do obrony, nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom.

Wedle utrwalonego poglądu Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia tego prawa podlegają jednak ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Do przesłanek tych należy zaliczyć: ustawową formę ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości tj. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Co ważne, „stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. m.in. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142 i sygn. P 14/01)" (wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07, publ. LEX).

W świetle przytoczonych tez z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uznać należy, że ograniczenia wynikające z pominięcia legislacyjnego w art. 4 k.p.w. mogą jawić się nadto, jako nieproporcjonalne, albowiem niezasadnym i niecelowym wydaje się odmawianie osobom, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie, prawa do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających.

Analizując materię poruszanej w niniejszym wniosku problematyki, brak jest w moim przekonaniu jednej z podstawowych przesłanek uzasadniających ograniczenie konstytucyjnego prawa do obrony, a mianowicie istnienia interesu publicznego, dla którego takie ograniczenie mogłoby okazać się celowe. Ograniczenie takie nie może bowiem być uzasadnione objęciem odpowiedzialnością na gruncie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia czynów charakteryzujących się gatunkowo łagodniejszym stopniem społecznej szkodliwości. Efekty omawianego ograniczenia są zatem niecelowe i nieproporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Powyższe zatem świadczy o niezgodności art. 4 k.p.w.- w zaskarżonym zakresie - z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Powołując się na utrwaloną linię orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego wskazać należy, iż zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania, należy uwzględnić, rekonstruując wzorzec sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego. Zasada zaufania wyrażona w art. 2 Konstytucji oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości i poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, publ. LEX).

Skoro prawo do obrony jest elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego to należy uznać, iż niezasadne - jak wykazywałam powyżej - ograniczenie tego prawa na etapie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, musi stanowić również o naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego i w tym stanie rzeczy, w moim przekonaniu, art. 4 k.p.w. - w zaskarżonym zakresie - jest niezgodny również z art. 2 Konstytucji RP.

Na koniec rozważań, przytoczyć wypada stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt P 42/06, publ. LEX).

Odnosząc powyższy pogląd Trybunału Konstytucyjnego do realiów niniejszej sprawy, uznać należy, iż wniosek niniejszy dotyczy tzw. pominięcia prawodawczego i w tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencje do orzekania w przedmiocie omawianego wniosku.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

