

**WYROK**  
z dnia 19 lutego 2008 r.  
**Sygn. akt P 48/06**

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Marek Mazurkiewicz  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 lutego 2008 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim: czy art. 22 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia ustanowienie dla obwinionego, na jego wniosek, obrońcy z urzędu od „dobra wymiaru sprawiedliwości”, jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 22 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

**I**

1. Sąd Rejonowy w Starogardzie Gdańskim, Wydział VI Grodzki (dalej: sąd pytający) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy art. 22 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148, ze zm.; dalej: k.p.w.) w zakresie, w jakim uzależnia ustanowienie dla obwinionego, na jego wniosek, obrońcy z urzędu od przesłanki dobra wymiaru sprawiedliwości, jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym: 25 maja 2006 r. Komenda Powiatowa Policji w Starogardzie Gdańskim złożyła wniosek o ukaranie obwinionego za wykroczenia stypizowane w art. 51 § 2 i art. 141 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114, ze zm.; dalej: k.w.), tj. zakłócenie porządku pod wpływem alkoholu oraz używanie słów nieprzyzwoitych w miejscu publicznym. W toku postępowania, którego przedmiotem była kwestia odpowiedzialności obwinionego za czyny wskazane powyżej, obwiniony wniósł o ustanowienie dla niego obrońcy z urzędu, gdyż świadkowie „robią wszystko, posuwając się w swoich kłamstwach,

aby dostał wyrok skazujący”. Oceniając ten wniosek, sąd pytający uznał, że spełniona jest jedna z dwóch przesłanek ustanowienia obrońcy z urzędu, przewidzianych w art. 22 zdanie pierwsze k.p.w., tj. że obwiniony skutecznie wykazał, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez poważnego uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Rozważając, czy w sprawie spełniona jest także druga przesłanka, od której zaskarżony przepis uzależnia ustanowienie obrońcy z urzędu, sąd pytający powziął wątpliwość, czy uzależnienie dostępu do obrony z urzędu od przesłanki „dobra wymiaru sprawiedliwości” jest zgodne z Konstytucją.

Uzasadniając wątpliwość co do zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, sąd pytający podkreślił, że zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza m.in. obowiązek prawidłowej legislacji, tj. „jasnego i zrozumiałego formułowania szczegółowych przepisów prawnych – konkretyzujących prawa i obowiązki obywateli” tak by, zachowana była zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Tymczasem zawarte w zaskarżonym przepisie wyrażenie „dobro wymiaru sprawiedliwości” jest nieostre, nieprecyzyjne i wieloznaczne, co w zasadzie uniemożliwia osobie, składającej wniosek o ustanowienie obrońcy z urzędu, „zrozumienie przepisu oraz ocenę szans jego uwzględnienia” i może prowadzić nawet do rezygnacji z tego uprawnienia. Łączy się to także z trudnościami interpretacyjnymi sądów, a więc ryzykiem rozbieżności praktyki orzeczniczej w podobnych sprawach.

Zdaniem sądu pytającego, zaskarżony przepis jest sprzeczny także z art. 42 ust. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi niedopuszczalne ograniczenie ustawowe konstytucyjnego prawa do obrony, obowiązującego we wszystkich postępowaniach karnych sensu *largo*, a więc także w sprawach o wykroczenia.

W opinii sądu art. 42 ust. 2 ustawy zasadniczej umożliwia uregulowanie w ustawie jedynie takich kwestii, jak warunki, tryb i sposób ustanowienia obrońcy z urzędu, czy określenie organu właściwego do rozstrzygnięcia tej sprawy. Nie może natomiast uzasadnić wprowadzenia w ustawie dodatkowych ograniczeń prawa do obrony.

Sąd pytający podkreślił, że gwarancja prawa do sądu wyrażona w art. 42 ust. 2 Konstytucji stosuje się w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, które jest postępowaniem karnym sensu *largo*.

Ponadto sąd pytający zwrócił uwagę, że skoro przesłanka „dobra wymiaru sprawiedliwości” nie ogranicza dostępu do obrony z urzędu w postępowaniu karnym (por. art. 78 § 1 k.p.k.), dotyczącym poważniejszych naruszeń prawa niż wykroczenia, to jego istnienie w postępowaniu o wykroczenia jest „niezrozumiałe i niekonsekwentne”, nawet jeżeli zważyć, że wykroczenia to czyny o mniejszym stopniu społecznej szkodliwości aniżeli przestępstwa, zagrożone niższymi karami.

Sąd pytający podkreślił, że oceny zaskarżonego przepisu nie zmienia to, że art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm; dalej: EKPC) oraz art. 14 ust. 3 lit. d Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) gwarantują osobom nieposiadającym obrońcy z wyboru dostęp do obrony z urzędu wtedy tylko, gdy przemawia za tym – odpowiednio – „dobro wymiaru sprawiedliwości”, „interes sprawiedliwości”. W tym kontekście sąd pytający podkreślił, że powyższe umowy międzynarodowe zawierają minimalne gwarancje rzetelnego postępowania karnego, a zatem państwa nimi związane mogą ich zakres rozszerzyć w wewnętrznych przepisach prawnych. Skoro Polska w art. 42 ust. 2 Konstytucji zastosowała wyższe standardy prawa do obrony, niż wynikające ze wskazanych powyżej, ratyfikowanych umów międzynarodowych, to wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu są w ocenie sądu zasadne.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 8 listopada 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 22 k.p.w. w zakresie, w jakim uzależnia ustanowienie dla obwinionego, na jego wniosek, obrońcy z urzędu od dobra wymiaru sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny, powołując się na ustalenia doktryny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił znaczenie prawa do obrony jako jednego z publicznych praw podmiotowych. Jak podkreślił, przysługuje ono we wszystkich sytuacjach postępowania toczącego się w przedmiocie szeroko rozumianej „odpowiedzialności karnej” i stanowi ważny element standardu rzetelnego procesu.

W tym kontekście, uzależnienie przyznania obrońcy z urzędu od innych czynników niż sytuacja osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, Prokurator Generalny uznaje za niedopuszczalne.

Konkluzja ta jest w jego opinii tym bardziej zasadna, że uzależnienie prawa do obrony z urzędu od przesłanki „dobra wymiaru sprawiedliwości” nie występuje w Polsce nie tylko w postępowaniu karnym *sensu stricto* (co podnosił już sąd pytający), ale również w postępowaniu karnym skarbowym, i to zarówno w sprawach o przestępstwa, jak i o wykroczenia skarbowe (art. 113 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm., nakazuje bowiem w tym zakresie odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k.).

Z powyższych powodów, w ocenie Prokuratora Generalnego, art. 22 k.p.w. w zaskarżonym zakresie koliduje z konstytucyjnym prawem do obrony, a tym samym z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Jest więc niezgodny z art. 2 oraz z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 8 lutego 2008 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim uzależnia ustanowienie dla obwinionego, na jego wniosek obrońcy z urzędu od „dobra wymiaru sprawiedliwości”, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Sejm nie podzielił stanowiska sądu pytającego, iżby art. 42 ust. 2 Konstytucji samodzielnie regulował warunki dostępu do obrony z urzędu, pozostawiając do uregulowania ustawodawcy zwykłemu jedynie określenie trybu i sposobu ustanowienia obrońcy z urzędu. Zdaniem Sejmu o możliwości ograniczenia każdego konstytucyjnego prawa i wolności przesądza art. 31 ust. 3 Konstytucji. O tym, że prawo do obrony może podlegać ograniczeniom ustawowym, świadczy zaś to, że ustawy z zakresu szeroko pojętego prawa karnego, jak na przykład ustawa z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, ze zm.) przewidują wprowadzanie dodatkowych przesłanek, od spełnienia których uzależnia się ustanowienie obrońcy z urzędu.

Zaskarżony przepis w porównaniu z odpowiednim przepisem kodeksu postępowania karnego wprowadza dodatkowy warunek dostępu do obrony z urzędu. Jak podkreślił Sejm: „Istnienie tej dodatkowej przesłanki należy oceniać negatywnie w świetle art. 42 ust. 2 Konstytucji, a to dlatego, iż uzależnia ona uzyskanie przez obwinionego obrony z urzędu od okoliczności zewnętrznych (dobra wymiaru sprawiedliwości), a wyznaczenie obrońcy z urzędu powinno być determinowane wyłącznie sytuacją osoby, przeciwko której toczy się postępowanie”.

Zdaniem Sejmu wprowadzenia dodatkowej przesłanki dostępu do obrony z urzędu w sprawach o wykroczenia nie usprawiedliwia fakt, iż postępowanie w tych sprawach dotyczy czynów o mniejszej szkodliwości społecznej w porównaniu z przestępstwami; w postępowaniu o wykroczenia skarbowe o ustanowieniu obrońcy z urzędu decyduje jedynie sytuacja materialna oskarżonego o takie wykroczenie.

W ocenie Sejmu za negatywną oceną zaskarżonego przepisu przemawiają również trudności interpretacyjne powstające przy próbie wykładni klauzuli generalnej, którą ustawodawca posłużył się w tym przepisie. Wynikają one stąd, że art. 22 k.p.w. odnosi się do praw i wolności obywatelskich.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, Sejm przypomniał, że pojęcie „dobra wymiaru sprawiedliwości” występuje zarówno w przepisach rangi ustawowej, jak i w aktach prawa międzynarodowego. Podkreślił przy tym, że ta klauzula używana jest zwykle w kontekście ustroju i właściwości sądu, a nie praw i wolności obywatelskich.

W ocenie Sejmu wyrażenie, którym ustawodawca posłużył się w art. 22 k.p.w., narusza, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasadę przyzwoitej legislacji. Przepis ten nie wskazuje jednoznacznie adresata ograniczenia prawa do obrony z urzędu. Trudności sprawia także określenie sytuacji, w której może nastąpić ograniczenie wynikające z analizowanego przepisu. Zdaniem Sejmu przepis ten w obecnym kształcie pozostawia zbyt duży luz decyzyjny sędziemu, przez co może naruszać konstytucyjne prawo do obrony obwinionego.

## II

Na rozprawie 19 lutego 2008 r. przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Sejmu podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie. Przedstawiciel Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim nie był obecny, więc stanowisko sądu przedstawił sędzia sprawozdawca.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów zgłoszonych przez sąd pytający należy rozstrzygnąć kwestię formalną, dotyczącą przedmiotu kontroli w rozpatrywanej sprawie.

Określając przedmiot zaskarżenia w sprawie, sąd pytający wskazał cały art. 22 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, (Dz. U. Nr 106, poz. 1148, ze zm.; dalej: k.p.w.) Zaskarżony przepis reguluje zasady ustanawiania obrońcy z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Składa się z dwóch zdań.

Zdanie pierwsze tego przepisu brzmi następująco: „Gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, obwinionemu, który nie ma obrońcy z wyboru, wyznacza się na jego wniosek obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez poważnego uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny”. Zdanie drugie wskazuje zaś, że do cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu stosuje się zasady przewidziane w art. 78 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) – sąd może więc cofnąć wyznaczenie obrońcy, „jeżeli okaże się, że nie istnieją okoliczności, na podstawie których go wyznaczono”.

Ujęcie przedmiotu zaskarżenia w *petitum* postanowienia sądu zawierającego pytanie prawne wskazuje, że wątpliwości sądu pytającego odnoszą się do zaskarżonego przepisu jako całości.

Przesłanką skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie kontroli konkretnej jest m.in. wymóg, żeby od rozstrzygnięcia wątpliwości konstytucyjnej, przedstawionej Trybunałowi przez sąd, zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym (art. 193 Konstytucji).

Z uzasadnienia rozpatrywanego pytania prawnego wynika, że wątpliwość co do konstytucyjności zakwestionowanego uregulowania sąd pytający powziął przy rozpatrywaniu wniosku obwinionego o ustanowienie dla niego obrońcy z urzędu. Bezpośrednio do tej kwestii odnosi się zdanie pierwsze art. 22 k.p.w. Jak wskazano powyżej, ze zdania drugiego tego przepisu, poprzez odsyłanie do art. 78 § 2 k.p.k. wynika, że pozytywne orzeczenie sądu wydane w tej kwestii może być cofnięte, jeżeli nie istnieją okoliczności, na podstawie których sąd uznał zasadność wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu.

W związku z uregulowaniem pomieszczonym w art. 193 Konstytucji, ustalenia wymaga, czy merytoryczna kontrola konstytucyjna powinna się w rozpatrywanej sprawie ograniczać tylko do zdania pierwszego art. 22 k.p.w., czy też powinna obejmować ten przepis w całości.

Z treści zaskarżonego przepisu wynikają dwie, ściśle ze sobą powiązane normy prawne. Ocena konstytucyjności każdego ze zdań zaskarżonego przepisu co do zasady może być dokonana samodzielnie. W kontekście stanu faktycznego, na gruncie którego sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, jak również wobec argumentów wskazanych w uzasadnieniu pytania prawnego, które są tej natury, że ich odpowiednie odniesienie jest możliwe do zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu jako całości, Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadne merytoryczne zbadanie w niniejszej sprawie art. 22 k.p.w. w całości. O ile bowiem zdanie pierwsze tego przepisu wskazuje od strony pozytywnej przesłankę dostępu do obrony z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, o tyle zdanie drugie określa, niejako od strony negatywnej, przesłankę trwałości decyzji procesowej o ustanowieniu obrońcy z urzędu w tym postępowaniu. Skoro przesłanką negatywną prawa do obrońcy z urzędu jest tu sytuacja, w której okazuje się, że „nie istnieją okoliczności, na podstawie których go wyznaczono”, to oczywiste jest, że odnosi się to m.in. do sytuacji, w której w chwili wydania przez sąd postanowienia o ustanowieniu obrońcy z urzędu nie była spełniona przesłanka „dobra wymiaru sprawiedliwości”, bądź była spełniona, ale odpadła na dalszych etapach postępowania (por. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 141).

2. Analiza uzasadnienia rozpatrywanego pytania prawnego wskazuje, że pierwszorzędne znaczenie w sprawie ma zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą prawa do obrony, gwarantowaną przez art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Przepis ten ma następujące brzmienie: „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”.

W rozważaniach doktrynalnych, dotyczących przedmiotowego zakresu prawa do obrony typowo rozróżnia się aspekt materialny i formalny obrony (choć niekiedy z zastrzeżeniami), co odzwierciedla rozróżnienie obrony polegającej na podejmowaniu określonych czynności, ewentualnie ich celowym niepodejmowaniu (obrona pasywna), i obrony polegającej na korzystaniu z fachowej pomocy obrońcy (por. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 304 i n.; A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 272). Wątpliwości sądu pytającego co do zgodności zaskarżonego przepisu z tym wzorcem kontroli wiążą się z tym aspektem zasady prawa do obrony, który gwarantuje każdemu, przeciwko komu prowadzone jest postępowanie karne, prawo do korzystania z pomocy obrońcy (prawo do obrony w znaczeniu formalnym).

Ustrojodawca powiązał gwarancję określoną w art. 42 ust. 2 Konstytucji z „postępowaniem karnym”.

Zaskarżony przepis pomieszczony jest w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, co pozornie mogłoby nasuwać wątpliwości co do możliwości odniesienia tej gwarancji konstytucyjnej do postępowania w sprawach o wykroczenia. Językowa interpretacja art. 42 ust. 2 Konstytucji mogłaby bowiem wskazywać, że przedmiotowy zakres prawa do obrony ogranicza się wyłącznie do postępowania karnego *sensu stricto*, tzn. postępowania toczącego się w sprawie odpowiedzialności oskarżonego za czyn zabroniony pod groźbą kary jako przestępstwo.

Sąd pytający w uzasadnieniu przedstawionego pytania prawnego poświęcił sporo miejsca wykazaniu, że gwarancja wynikająca z art. 42 ust. 2 Konstytucji znajduje zastosowanie w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie.

Nie kwestionując argumentacji przedstawionej w tym zakresie, należy tu uzupełniająco dodać, że 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.).

Odpowiedzialność za wykroczenie ma charakter represyjny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliło się stanowisko, iż konstytucyjne gwarancje związane z odpowiedzialnością represyjną (a taką jest gwarancja wynikająca z art. 42 ust.2 Konstytucji) odnoszą się nie tylko do postępowania *stricte* karnego, ale również do innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności represyjnej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27). Zasada prawa do obrony w swym konstytucyjnym wymiarze nie chroni zatem wyłącznie przed odpowiedzialnością *stricte* karą, ale przed przypisaniem odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

Podobnie rzecz przedstawia się na gruncie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC), gdzie pojęcie „sprawy karne” również ma charakter autonomiczny (por. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2006, s. 155 i n. oraz powoływane tam orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu).

W nawiązaniu do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny trafnie wskazał, że konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114 oraz sygn. K 47/05). Zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje,

że odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, ale także innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

W polskim systemie prawnym przestępstwa dzielą się na zbrodnie i występki (art. 7 k.k.), wykroczenia zaś stanowią odrębną kategorię czynów zabronionych, objętych osobną kodyfikacją. O ile przy tym przestępstwa to poważniejsze zamachy na porządek prawny, o tyle wykroczenia to czyny o mniejszej szkodliwości społecznej. Do wykroczeń należą czyny wyodrębnione według kryterium zagrożenia karą (wykroczenia to czyny zagrożone karą aresztu od 5 do 30 dni, ograniczenia wolności w wymiarze jednego miesiąca, grzywny do 5000 złotych oraz nagana) i według kryterium społecznej szkodliwości czynu (wykroczenia to czyny zabronione mniej szkodliwe aniżeli przestępstwa).

Odmienne od niektórych innych systemów prawnych, w tym w szczególności francuskiego i włoskiego (jest tam przyjęty trójpodział przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia), w polskim systemie prawnym wykroczenie nie jest najniższą kategorią przestępstwa (por. A. Marek, *tamże*, s. 8 i 24). Jednak również w polskim porządku prawnym różnica pomiędzy przestępstwami i wykroczeniami jest w dużym stopniu płynna, o czym świadczy w szczególności istnienie tzw. typów przepołowionych.

Dla uzasadnienia konieczności stosowania gwarancji prawa do obrony określonej w art. 42 ust. 2 Konstytucji w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenia nie ma zatem potrzeby nawiązania do art. 2 Konstytucji.

3. 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”.

Uzasadniając wątpliwość co do konstytucyjności art. 22 k.p.w. w zaskarżonym zakresie z tym wzorcem kontroli, sąd pytający stwierdził, że wyrażenie „na zasadach określonych w ustawie”, którym posługuje się art. 42 ust. 2 Konstytucji umożliwia uregulowanie w ustawie jedynie takich kwestii, jak warunki, tryb i sposób ustanowienia obrońcy z urzędu czy określenie organu właściwego do rozstrzygnięcia tej kwestii. Nie może natomiast uzasadnić wprowadzenia w ustawie dodatkowych ograniczeń prawa do obrony, tak jak to ustawodawca uczynił w zaskarżonym przepisie.

Problem ten ma podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia przedstawionej Trybunałowi Konstytucyjnemu wątpliwości co do zgodności art. 22 k.p.w. z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Należy podkreślić, że gdyby przyjąć, że art. 42 ust. 2 Konstytucji wyznacza zakres prawa do obrony z urzędu, nie pozostawiając ustawodawcy zwykłego pola do określania przesłanek zawężających to prawo, to w konsekwencji należałoby uznać, że art. 78 § 1 k.p.k., do którego porównawczo nawiązuje sąd pytający, również narusza konstytucyjne prawo do obrony. W art. 42 ust. 2 Konstytucji mowa jest bowiem o tym, że oskarżony może wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Inaczej zatem niż art. 78 § 1 k.p.k., który w ocenie sądu pytającego jest przeniesieniem na grunt ustawowy konstytucyjnej gwarancji prawa do obrony z urzędu bez sformułowania jakichkolwiek przesłanek zawężających, art. 42 ust. 2 Konstytucji nie uzależnia dostępu do obrony z urzędu przesłanką wykazania, że oskarżony nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (przesłanka niemożności).

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już co do rozumienia wyrażenia „na zasadach określonych w ustawie”, którym posługuje się art. 42 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 11 stycznia 2005 r., sygn. SK 60/03, stwierdził w szczególności, że powołane powyżej wyrażenie, stanowiące umocowanie do ustalenia w ustawie zasad korzystania z obrony z urzędu, obejmuje określenie sposobu rozliczania kosztów prowadzonej obrony z urzędu (por. OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2).

W świetle powyższego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego twierdzenie sądu pytającego, iż art. 42 ust. 2 Konstytucji samodzielnie wyznacza zakres prawa do obrony w aspekcie formalnym, w zakresie możliwości korzystania z pomocy obrońcy z urzędu nie zasługuje na aprobatę.

Nie jest jednak również tak, iżby poprzez posłużenie się w tym przepisie Konstytucji wyrażeniem „na zasadach określonych w ustawie” ustrojodawca wyłączał możliwość przeprowadzenia kontroli konstytucyjnej przepisów określających te zasady. Używane w Konstytucji wyrażenie „na zasadach określonych w ustawie” nie może być bowiem rozumiane jako umocowujące ustawodawcę do uregulowania tych zasad w pełni dowolnie. Uregulowania ustawowe wypełniające to wyrażenie podlegają ocenie przez pryzmat przepisów Konstytucji.

W uzasadnieniu przedstawionego pytania prawnego sąd pytający nie wskazał, które przepisy Konstytucji miałyby zostać naruszone w wyniku uregulowania zawartego w zaskarżonym przepisie, co jest logicznym następstwem przyjętego przezeń założenia, że wyrażenie „na zasadach określonych w ustawie” nie może uzasadnić wprowadzenia w ustawie żadnych dodatkowych ograniczeń prawa do obrony.

Zaskarżony przepis w zakresie, w jakim posługuje się pojęciem „dobra wymiaru sprawiedliwości” jako przesłanką dostępu do obrony z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, niewątpliwie ogranicza prawo do obrony w aspekcie formalnym w porównaniu z analogicznym uregulowaniem pomieszczonym w art. 78 § 1 k.p.k., które stosuje się nie tylko w powszechnym procesie karnym, ale – ze względu na odesłanie pomieszczone w art. 113 § 1 k.k.s. – także w postępowaniu karnym skarbowym. W art. 78 § 1 k.p.k., regulującym dostęp do obrony z urzędu, nie ma jest bowiem przesłanki budzącej wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego.

Pomimo odmiennego, bardziej restryktywnego, uregulowania zasad dostępu do obrony z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, uregulowanie kwestionowane przez sąd pytający nie może być uznane za nieproporcjonalne, czy też za naruszające równość dostępu do obrony z urzędu.

Uregulowanie zawarte w art. 22 k.p.w. stanowi w procedurze w sprawach o wykroczenia istotne *novum*. Poprzednio obowiązujący k.p.w., tj. ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 116; dalej: dawny k.p.w.) nie przewidywał w ogóle obrony z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. W piśmiennictwie wskazuje się, że ze względu na tzw. obrońcę społecznego, którym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia mogła być każda osoba godna zaufania, której obwiniony udzielił upoważnienia, pod rządami dawnego k.p.w nie dostrzegano potrzeby wprowadzenia w procedurze wykroczeniowej obrońcy z urzędu dla niezamożnego obwinionego. Likwidacja instytucji obrońcy społecznego w związku z przekazaniem spraw o wykroczenia sądom zmusiła do wprowadzenia obrony z urzędu dla osób, które nie są w stanie ponieść kosztów obrony, a chcą w prowadzonym przeciwko nim postępowaniu korzystać z pomocy obrońcy (por. T. Grzegorzczak, *op.cit.*, s. 140).

Zważywszy na kryteria rozgraniczania obszarów przestępstw i wykroczeń, w tym w szczególności na kryterium zagrożenia karnego, wykroczenia to czyny zabronione mniej szkodliwe aniżeli przestępstwa, z reguły mniej skomplikowane dowodowo.



Posłużenie się przez ustawodawcę na gruncie zaskarżonego przepisu przesłanką „dobra wymiaru sprawiedliwości” pozwala na dokonanie przez sąd orzekający oceny, czy w konkretnej, rozpatrywanej przezeń sprawie zachodzą okoliczności wskazujące na potrzebę ustanowienia obrońcy z urzędu.

W piśmiennictwie wskazuje się, że okoliczności takie mogą się wiązać w szczególności z charakterem sprawy (jej wyjątkową zawilnością), jak również z osobą obwinionego (przykładowo, gdy stopień znajomości języka polskiego utrudnia mu obronę, gdy obwinionym jest osoba z ograniczonym zmysłem wzroku, słuchu, mowy; por. T. Grzegorzczak, *op.cit.*, s. 140).

Podjmując decyzję w kwestii ustanowienia obrońcy z urzędu w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie, sąd powinien, uwzględnivszy okoliczności konkretnej sprawy oraz właściwości osobiste obwinionego, dążyć do zagwarantowania mu możliwości podjęcia skutecznej walki o korzystne dla niego rozstrzygnięcie o przedmiocie procesu. Wymaga tego nakaz płynący z konstytucyjnych zasad: prawa do obrony oraz prawa do sądu w aspekcie równości broni (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Podjmując decyzję w kwestii ustanowienia obrońcy z urzędu, sąd winien mieć na względzie cele postępowania karnego, przy czym zagwarantowanie obwinionemu prawa do obrony w znaczeniu formalnym nie pozostaje nigdy w opozycji do tych celów. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie wskazuje celów tego postępowania samodzielnie. Poprzez odesłanie zawarte w art. 8 k.p.w. odpowiednie zastosowanie znajduje tu art. 2 § 1 k.p.k., który stanowi: Przepisy niniejszego kodeksu mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, „aby: 1) sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności; 2) przez trafne zastosowanie środków przewidzianych w prawie karnym oraz ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu przestępstwa osiągnięte zostały zadania postępowania karnego nie tylko w zwalczaniu przestępstw, lecz również w zapobieganiu im oraz w umacnianiu poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego; 3) uwzględnione zostały prawnie chronione interesy pokrzywdzonego; 4) rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie”. Z kolei art. 2 § 2 k.p.k., również znajdujący, mocą art. 8 k.p.w., odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stanowi, że: „Podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne”.

Art. 22 k.p.w. reguluje zasady dostępu do obrony z urzędu zbieżnie z uregulowaniem zawartym w art. 6 ust. 3 lit. c EKPC, który wyznacza konwencyjny standard dostępu do obrony z urzędu. Przepis ten stanowi, iż: „Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej 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”.

Interpretując przesłankę „dobra wymiaru sprawiedliwości”, organy konwencji biorą pod uwagę w szczególności: ciężar gatunkowy sprawy oraz stopień jej skomplikowania w sferze faktów i problemów prawnych. Z orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wynika, że oceniając, czy spełniona jest przesłanka „dobra wymiaru sprawiedliwości”, należy mieć na uwadze nie tylko okoliczności związane ze stopniem skomplikowania sprawy, ale również znaczenie, jakie rozstrzygnięcie tej sprawy może mieć dla oskarżonego (w szerokim tego słowa znaczeniu) w innym postępowaniu (na przykład ze względu na wcześniej wobec niego zastosowany środek probacyjny (por. M.A. Nowicki, *op.cit.*, s. 193 oraz powoływane tam orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z 24 maja 1991 r. w sprawie Quaranta przeciwko Szwajcarii, sprawa 12744/87).

Zejsście poniżej standardu konwencyjnego przy wyznaczaniu zasad dostępu do obrony z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, ze względu na konieczność uwzględniania przepisów EKPC przy wykładni gwarancji konstytucyjnych, byłoby równoznaczne z niezgodnością takiego uregulowania z Konstytucją. Jak już jednak wskazano, klauzula generalna, którą ustawodawca posłużył się w treści art. 22 k.p.w., jest identyczna z tą, którą operuje art. 6 ust. 3 lit. c EKPC, wyznaczający konwencyjny standard dostępu do obrony z urzędu. Uregulowanie pomieszczone w zaskarżonym przepisie w odniesieniu do postępowania w sprawach o wykroczenia realizuje zatem minimalny standard gwarancji obrony z urzędu.

Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, zwłaszcza zaś istotę wykroczenia, jako czynu o mniejszym ładunku społecznej szkodliwości aniżeli przestępstwo, zagrożonego łagodniejszymi karami, oraz to, że postępowanie toczące się w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie z reguły jest mniej skomplikowane dowodowo, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 22 k.p.w. w zaskarżonym zakresie, pozostawiając sądowi ocenę, czy w konkretnej sprawie o wykroczenie zachodzi przesłanka „dobra wymiaru sprawiedliwości”, od której zależy dostęp do obrony z urzędu nie narusza zasad zgodnego z Konstytucją dostępu do tej instytucji.

Art. 22 k.p.w. jest zatem zgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

4. Przechodząc do oceny zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, należy zważyć, co następuje:

W rozpatrywanej sprawie zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji nie został ujęty jako proste następstwo kolizji tego przepisu z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Sąd pytający wskazał bowiem wyraźnie, która z zasad charakteryzujących Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej, została naruszona w wyniku przyjętego w art. 22 k.p.w. ograniczenia dostępu do obrony z urzędu. W ocenie sądu pytającego art. 22 k.p.w. w zakwestionowanym zakresie jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawa, z której wynika m.in. nakaz prawidłowej legislacji, „to jest jasnego i zrozumiałego formułowania szczegółowych przepisów prawnych – konkretyzujących prawa i obowiązki obywateli, tak by zachowana była zasada zaufania do tworzonego prawa”. Nieostre wyrażenie użyte w zaskarżonym przepisie w ocenie sądu pytającego narusza tę zasadę.

Nie jest zatem tak, iżby sąd pytający uznawał niezgodność art. 22 k.p.w. z art. 2 Konstytucji za oczywistą konsekwencję naruszenia drugiego spośród przepisów, wskazanych jako podstawa kontroli w niniejszej sprawie, tj. art. 42 ust. 2 Konstytucji. W takiej sytuacji bowiem zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji stawałby się aktualny tylko w razie uznania jego sprzeczności z innym wzorcem kontroli powołanym w sprawie (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 17 stycznia 2001 r., sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2; z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44; z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

Art. 2 Konstytucji jako podstawa kontroli w rozpatrywanej sprawie nie został zatem wskazany w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji, lecz jako wzorzec samodzielny – w aspekcie wynikającego z tego przepisu nakazu prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustosunkowując się do tak ujętego zarzutu należy stwierdzić, co następuje:

Jak już wskazano, uregulowanie pomieszczone w zaskarżonym przepisie uzależnia prawo do obrony z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia od kumulatywnego wystąpienia dwóch przesłanek: 1) wykazania przez obwinionego, że nie jest w stanie ponieść

kosztów obrony bez poważnego uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny; 2) „dobra wymiaru sprawiedliwości”.

Zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji sąd pytający wiąże z nieostrością wyrażenia, ze względu na które powziął wątpliwości konstytucyjne przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w rozpatrywanym pytaniu prawnym, tj. niejasnością co do tego, w jakich okolicznościach „dobra wymiaru sprawiedliwości” uzasadnia ustanowienie obrońcy z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Posługiwanie się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi samo przez się nie narusza Konstytucji. Zarzut taki mógłby być uznany za zasadny tylko wtedy, gdyby niemożliwe było przypisanie użytemu wyrażeniu treści zgodnej z Konstytucją, bądź też gdyby istniała utrwalona linia orzecznicza nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjne znaczenie. Na istnienie takiej linii orzeczniczej sąd pytający nie wskazuje.

Art. 22 k.p.w. nie jest jedynym przepisem procesowym, który posługuje się kryterium „dobra wymiaru sprawiedliwości”. Wyrażenie takie użyte jest w szczególności na gruncie art. 37 k.p.k. w kontekście właściwości ruchomej sądu karnego. Warto tu zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego, odnoszącym się do tego przepisu zwraca się uwagę, że przesłanka „dobra wymiaru sprawiedliwości” ma charakter zdecydowanie ocenny i powinna być rozważana w odniesieniu do konkretnej sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Karna z 13 grudnia 2005 r., sygn. akt III KO 73/2005, OSNK 2005, poz. 2401).

Ocenność jest wpisana w istotę wyrażenia użytego w zaskarżonym przepisie. Nie jest natomiast tak, iżby wyrażeniu użytemu w zaskarżonym przepisie nie można było przyporządkować treści zgodnej z Konstytucją. Jak zaś już wskazano, posługiwanie się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi samo przez się nie narusza Konstytucji.

Jak już była o tym mowa, klauzula generalna, którą ustawodawca posłużył się w treści art. 22 k.p.w., jest identyczna z tą, którą operuje art. 6 ust. 3 lit. c EKPC, wyznaczający konwencyjny standard dostępu do obrony z urzędu. Wskazane powyżej orzecznictwo ETPC stanowi istotną wskazówkę co do tego, jak należy w zgodzie z Konstytucją interpretować wyrażenie użyte w art. 22 k.p.w., tak by zapewnić realizację celu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz stworzyć gwarancję dotarcia do prawdy materialnej w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Pomocna może tu być także reguła interpretacyjna wskazana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07, OTK nr 10/A/2007, poz. 129).

W świetle powyższego należy stwierdzić że art. 22 k.p.w. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.