

Warszawa, dnia 29 marca 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.3/2019

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 8 STYCZNIA 2019 R. W SPRAWIE O SYGN. AKT SK 6/16¹

I. Problem konstytucyjny.

Wyrok z dnia 8 stycznia 2019 r. wydany został po rozpatrzeniu przez Trybunał Konstytucyjny sprawy zainicjowanej skargą konstytucyjną obywatela Holandii. Zgodnie ze stanem faktycznym sprawy, stanowiącej podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej, Skarżący został w dniu 1 marca 2015 r. poddany kontroli drogowej i wylegitymowany na podstawie paszportu przez funkcjonariuszy Policji w związku z przekroczeniem prędkości dozwolonej na obszarze zabudowanym. Skarżący odmówił przyjęcia mandatu, wobec czego został zatrzymany na podstawie art. 45 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia², zwanej dalej: „k.p.w.”. W areszcie policyjnym przebywał do dnia 2 marca 2015 r. Pełnomocnik Skarżącego złożył zażalenie na zatrzymanie. W postanowieniu z dnia 13 maja 2015 r. Sąd Rejonowy w Jarocinie uznał zatrzymanie za zasadne, legalne i prawidłowo wykonane. Skarżący, „działając z ostrożności”, wniósł zażalenie na przedmiotowe postanowienie, choć przepisy prawa takiego środka odwoławczego nie przewidują. Już po wniesieniu skargi konstytucyjnej wydane zostało zarządzenie o odmowie przyjęcia zażalenia. Zarządzenie to zostało zaskarżone, jednak Sąd rozpoznający sprawę, postanowieniem z dnia 28 października 2015 r., uznał za niedopuszczalną możliwość zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w wyniku wniesienia zażalenia na zatrzymanie.

W skardze konstytucyjnej z dnia 21 sierpnia 2015 r. Skarżący zakwestionował zgodność ze wzorcami konstytucyjnymi szeregu powołanych związkowo przepisów Kodeksu

¹ Sentencja została ogłoszona dnia 15 stycznia 2019 r. w Dz. U. pod poz. 76.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 475, z późn. zm.

postępowania w sprawach o wykroczenia. Na podstawie *petitum* oraz uzasadnienia skargi Trybunał Konstytucyjny zidentyfikował następujące problemy konstytucyjne:

- 1) dopuszczalność zatrzymania sprawcy wykroczenia w sytuacji, gdy zarzucany czyn zagrożony jest wyłącznie karą grzywny, jako nieproporcjonalna ingerencja w wolność osobistą;
- 2) niezapewnienie osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie oraz nieinformowanie o takim posiedzeniu, jako naruszenie standardów rzetelnego postępowania sądowego, a także naruszenie prawa do obrony;
- 3) brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie zasadności, legalności i prawidłowości zatrzymania, jako naruszenie prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

II. Wzorce kontroli.

Za adekwatne wzorce kontroli w przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał art. 41 ust. 1 powołany związkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III. Treść orzeczenia.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 45 § 1 pkt 1 w zw. z art. 90 § 2 k.p.w. w zakresie, w jakim dopuszcza zatrzymanie osoby przebywającej jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, której tożsamość została ustalona, a której zarzuca się popełnienie wykroczenia zagrożonego wyłącznie grzywną przewidzianą w art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń³, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 47 § 2 w zw. z art. 33 i art. 109 § 2 k.p.w. w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Trybunał postępowanie umorzył.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 618, z późn. zm.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności odniósł się do problemu proporcjonalności rozwiązania przewidującego możliwość zatrzymania sprawcy wykroczenia zagrożonego wyłącznie karą grzywny, którego tożsamość jest znana, a który jedynie czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Problem ten stanowił istotę zakresowej oceny konstytucyjności zakwestionowanych przez Skarżącego przepisów art. 45 § 1 pkt 1 w zw. z art. 90 § 2 k.p.w. Trybunał wskazał, że zgodnie z art. 45 § 1 pkt 1 k.p.w. Policja ma prawo zatrzymać osobę ujętą na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli zachodzą podstawy do zastosowania wobec niej postępowania przyspieszonego. Natomiast zgodnie z art. 90 § 2 k.p.w. postępowanie przyspieszone stosuje się do osób przebywających jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione. Przywołując wypowiedzi doktryny i judykatury dotyczące wymienionych przepisów Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że tzw. zatrzymanie procesowe przewidziane w art. 45 § 1 k.p.w. należy do środków przymusu. Polega ono na krótkotrwałym pozbawieniu osoby zatrzymanej wolności (umieszczeniu jej w miejscu odosobnienia), połączonym z koniecznością podporządkowania się poleceniom zatrzymującego. Celem takiego zatrzymania jest zapewnienie prawidłowego toku postępowania wykroczeniowego.

Zatrzymanie prowadzi do czasowego odebrania zatrzymanemu prawa do dysponowania swoją osobą, w tym prawa do swobodnego poruszania się i porozumiewania się z innymi osobami. Z tego też względu ingeruje w chronione na mocy art. 41 ust. 1 Konstytucji prawo do wolności osobistej. Nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wolność osobistą charakteryzuje się jako możliwość swobodnego decydowania przez jednostkę o własnym postępowaniu, tak w sferze publicznej, jak i w życiu prywatnym. Formą pozbawienia lub ograniczenia tej wolności są nie tylko kary w sensie ścisłym (kary penalne), lecz także inne rozwiązania wpływające na tę wolność, stosowane w postępowaniu karnym, jak i poza nim, np. tymczasowe aresztowanie, czy zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie przed sąd. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wolność osobista nie ma charakteru absolutnego, o czym świadczy treść art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, który dopuszcza pozbawienie lub ograniczenie wolności pod warunkiem ustawowego określenia ich zasad i trybu. Regulacje ingerujące w prawo do wolności osobistej są przy tym dopuszczalne, o ile spełniają kryteria wynikające z zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy art. 45 § 1 pkt 1 w zw. z art. 90 § 2 k.p.w. w zakresie, w jakim poddane zostały kontroli konstytucyjności w przedmiotowej sprawie, prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w sferę wolności osobistej jednostki. Po pierwsze bowiem, zastosowanie przez Policję zatrzymania wobec osoby jedynie czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ujętej na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia zagrożonego wyłącznie karą grzywny (lub bezpośrednio potem), nie jest środkiem niezbędnym do realizacji podstawowych celów postępowania w sprawach o wykroczenia, w tym do zapewnienia sprawności postępowania oraz pozostawienia sprawcy do dyspozycji sądu. We wskazanym przypadku możliwe jest zastosowanie innych przewidzianych przez prawo, efektywnych rozwiązań procesowych, wśród których Trybunał wymienił: zatrzymanie sprawcy paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy – do czasu zakończenia postępowania i uiszczenia grzywny, możliwość wydania wyroku skazującego na rozprawie pod nieobecność obwinionego (ustawodawca nie zakłada bowiem, że rozstrzygnięcie sprawy przez sąd musi odbyć się w obecności obwinionego), a także możliwość egzekucji orzeczonej kary grzywny na podstawie art. 611fa § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeksu postępowania karnego⁴, tj. w drodze wniosku o wykonanie orzeczonej kary grzywny, skierowanego do sądu innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Po drugie, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego zastosowanie środka przymusu polegającego na krótkotrwałym pozbawieniu wolności, nie jest proporcjonalne w sytuacji, gdy sprawcy ujętemu na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, którego tożsamość została ustalona, zarzuca się czyn zagrożony wyłącznie karą grzywny. Środek przymusu stosowany przez funkcjonariusza Policji okazuje się bardziej dolegliwy niż sama kara, jaka może zostać orzeczona przez sąd. Trybunał podkreślił przy tym, że z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony wolności osobistej dopuszczalność zastosowania zatrzymania należy oceniać inaczej w wypadku, gdy za czyn grożą też kary polegające na jej pozbawieniu (kara aresztu) lub ograniczeniu (kara ograniczenia wolności), a inaczej w wypadkach, gdy za czyn grozi wyłącznie grzywna, czyli kara nieingerująca bezpośrednio w wolność osobistą. Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy art. 45 § 1 pkt 1 w zw. z art. 90 § 2 k.p.w. w zakwestionowanym przez Skarżącego zakresie za niekonstytucyjne, jako nieproporcjonalnie ingerujące w wolność osobistą jednostki.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, z późn. zm.

Rozstrzygając kolejny problem konstytucyjny Trybunał uczynił przedmiotem kontroli art. 47 § 2 w zw. z art. 33 i art. 109 § 2 k.p.w. w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie przewidują – zarówno *expressis verbis* jak i przez odesłanie do odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania karnego – możliwości osobistego udziału osoby zatrzymanej lub też jej pełnomocnika w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Zatem zgodnie z art. 33 k.p.w. osoby te mogą uczestniczyć w posiedzeniu tylko w przypadku, gdy prezes sądu lub sąd tak zarządzą. Takie rozwiązanie legislacyjne Trybunał uznał za ograniczenie konstytucyjnego prawa do sprawiedliwej i jawnej procedury sądowej, stanowiącego element gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu. Trybunał przypomniał przy tym, że zasada sprawiedliwej procedury sądowej wymaga w szczególności zapewnienia stronie prawa do bycia wysłuchanym przez sąd. Natomiast realizacja zasady jawności postępowania (w sensie jawności wewnętrznej) polegać musi na umożliwieniu stronom uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach sądu, także niebędących rozprawą lub odbywających się przy drzwiach zamkniętych.

Zidentyfikowane ograniczenie prawa do sprawiedliwej i jawnej procedury sądowej Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji i doszedł do wniosku, że nie przemawiała za nim żadna doniosła wartość konstytucyjna. Za wartość taką w analizowanym przypadku Trybunał nie uznał sprawności postępowania sądowego. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu wyroku, dążenie do rozpoznania określonej sprawy w jak najkrótszym czasie nie powinno być celem nadrzędnym wobec konieczności wydania przez sąd sprawiedliwego i rzetelnego orzeczenia na podstawie wszechstronnych i zgodnych z prawdą materialną ustaleń faktycznych. Zwłaszcza zaś w postępowaniu kontrolnym, zainicjowanym zażaleniem na zatrzymanie, podstawowe znaczenie powinno mieć wszechstronne i zgodne z prawdą materialną ustalenie okoliczności zatrzymania, a nie sam czas „załatwienia” sprawy. Realizacji tej dyrektywy służy prawo strony do bycia wysłuchaną przez sąd, przedstawienia osobiście wyjaśnień i zgłoszenia wniosków dowodowych. Ponadto Trybunał stwierdził, że pozbawienie osoby zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie stanowi nieuzasadnioną (w znaczeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji) ingerencję w przysługujące tej osobie prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego (*sensu largo*), wyrażone w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Z tych też względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 47 § 2 w zw. z art. 33 i art. 109 § 2 k.p.w.

w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji

Odnosząc się do ostatniego ze zidentyfikowanych problemów konstytucyjnych, dotyczącego braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu wydanego w następstwie rozpoznania zażalenia na zatrzymanie, Trybunał uznał, że skarga konstytucyjna w tym zakresie nie spełnia wymogów formalnych, ponieważ w momencie jej wniesienia Skarżący nie dysponował ostatecznym orzeczeniem sądowym wydanym na podstawie zaskarżonego przepisu. Mając to na uwadze Trybunał umorzył postępowanie we wskazanym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Wskazówki dla ustawodawcy.

Analizując problem proporcjonalności zatrzymania sprawcy wykroczenia zagrożonego jedynie karą grzywny, którego tożsamość jest znana, a który jedynie czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że nie ma przeszkód ku temu, żeby ustawodawca recypował do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia instytucję poręczenia majątkowego. Ze środków pieniężnych złożonych tytułem poręczenia przez osobę ujętą na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem można byłoby wówczas egzekwować prawomocnie orzeczoną przez sąd grzywnę.

Natomiast uzasadniając pkt 2 sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że na ustawodawcy ciąży powinność dokonania zmiany przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w sposób, który zapewni osobie zatrzymanej (lub jej pełnomocnikowi) prawo do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Zdaniem Trybunału zmiana ta może nastąpić albo przez dodanie do art. 47 § 2 k.p.w. jednostki redakcyjnej wyrażającej prawo osoby wnoszącej zażalenie do udziału (osobiście lub przez pełnomocnika) w posiedzeniu sądu, na którym zażalenie jest rozpatrywane, albo przez uzupełnienie art. 109 § 2 k.p.w. o odesłanie do odpowiedniej normy gwarancyjnej zawartej w procedurze karnej (tj. art. 464 § 1 k.p.k.). Zagwarantowaniu prawa do udziału w posiedzeniu sądu towarzyszyć powinno wprowadzenie obowiązku zawiadomienia przez sąd osoby wnoszącej zażalenie o terminie posiedzenia. Prawo do udziału w posiedzeniu sądu nie powinno być utożsamiane z obowiązkiem stawiennictwa tej

osoby na posiedzeniu ani z zakazem rozpoznania zażalenia pod jej nieobecność, jeżeli została ona skutecznie powiadomiona o terminie posiedzenia.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Karol Grzybowski