



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

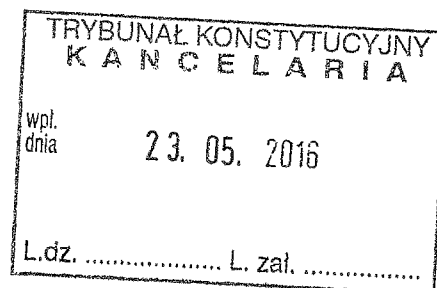
Adam Bodnar

Warszawa, 21/05/2016

II.517.2.2016.KLS

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



SK 6/16

Na podstawie art. 82 ust. 3 i art. 56 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293 t.j.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) zgłaszam udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. O J , o którego wszczęciu otrzymałem informację w dniu 5 maja 2016 r. i przedstawiam następujące stanowisko:

art. 47 § 1 i 2, art. 109 § 2 w związku z art. 33 i art. 38 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm., t.j.) – w zakresie w jakim nie gwarantują osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął decyzję o zgłoszeniu do udziału w postępowaniu wszczętym wskutek skargi konstytucyjnej p. O J i przedstawieniu pisemnego stanowiska w części, w jakiej skarga dotyczy niezgodności art. 47 § 1 i 2, art. 109 § 2 w związku z art. 33 i art. 38 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm., t.j.) – w zakresie, w jakim nie gwarantują osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie – z art. 45 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Problematyka zatrzymania została uregulowana w dziale VI Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 45 k.p.s.w., Policja ma prawo zatrzymać osobę ujętą na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli:

- 1) zachodzą podstawy do zastosowania wobec niej postępowania przyspieszonego;
- 2) nie można ustalić jej tożsamości.

Zgodnie z art. 47 § 1 k.p.s.w., zatrzymanemu przysługuje zażalenie na zatrzymanie do sądu. W zażaleniu zatrzymany może domagać się zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania. Zażalenie, w myśl § 2, przekazuje się niezwłocznie sądowi rejonowemu miejsca zatrzymania, który również niezwłocznie je rozpoznaje. Jak słusznie zauważa skarżący, art. 38 § 1 k.p.s.w. nakazuje do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosowanie odpowiednio przepisu art. 95 § 1 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem, sąd orzeka na rozprawie w wypadkach wskazanych w ustawie, a w innych – na posiedzeniu. Problematykę udziału w posiedzeniu reguluje art. 33 k.p.s.w. statuujący, że strony mogą uczestniczyć w posiedzeniu, jeżeli ustawa to przewiduje

albo gdy prezes sądu lub sąd tak zarządzi. Nie ma zatem wątpliwości, że Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia wprowadza zasadę odbywania posiedzeń bez udziału stron. Przepisy regulujące postępowanie w sprawach o wykroczenia nie przewidują wprost możliwości udziału strony w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, co oznacza, że udział strony w takim posiedzeniu jest niemożliwy, chyba że inaczej – na zasadzie dyskrecjonalności – zarządzi prezes sądu lub sąd. Nie zmienia tego art. 109 § 2 k.p.s.w. odsyłający do licznych przepisów Kodeksu postępowania karnego, niemniej nie do tych, które wskazują na możliwość udziału strony w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Taki stan prawny musi budzić poważne wątpliwości konstytucyjne.

W pierwszej kolejności należy podnieść wątpliwości dotyczące zgodności wskazanych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z tej zasady konstytucyjnej, fundamentalnej dla wszystkich procedur prawnych, wynika prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania. Nie spełnia standardu konstytucyjnego samo umożliwienie człowiekowi zwrócenia się ze sprawą do sądu. Postępowanie ma być jawne, sprawiedliwe, przebiegać bez nieuzasadnionej zwłoki. Sąd rozpatrujący sprawę powinien być niezależny, bezstronny i niezawisły. Zakwestionowanie którejkolwiek z tych cech musi prowadzić do unicestwienia skutecznego prawa do sądu. Jak słusznie zauważa się w literaturze przedmiotu: „Wyodrębnienie prawa do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego najpełniej odzwierciedla założenie, że prawo do sądu w ogólności zakłada istnienie prawnie regulowanej procedury, bez której prawo to nie mogłoby istnieć i być realizowane. Co więcej, skoro się przyjmuje,

że prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego jest elementem składowym prawa do sądu, to implikuje to jednoznaczny wniosek, że – po pierwsze – istnieje prawo do prawnie reglamentowanego (unormowanego) postępowania przed sądem, któremu odpowiada obowiązek państwa zapewnienia takiego postępowania (dostrzega to judykatura – zob. wyr. TK z: 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; 4.7.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50; 12.9.2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 103; zob. też art. 176 ust. 2 Konstytucji RP; w doktrynie zob. R. Trzaskowski, Czy istnieje, s. 74), a po drugie – że normatywna reglamentacja postępowania sądowego musi być taka, aby spełniała ono warunki jego odpowiedniego (sprawiedliwego) ukształtowania. Konstytucyjnej ocenie musi więc podlegać zarówno istnienie takiego postępowania, jak i jego normatywne ujęcie” (T. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45*, [w:] L. Bosek, M. Safjan, *Konstytucja RP. Tom I*, Warszawa 2016, s. 1127-1128).

Powyższe oznacza, że samo wprowadzenie możliwości złożenia zażalenia na zatrzymanie wcale nie musi oznaczać, iż obowiązek zagwarantowania każdemu prawa do sądu został zrealizowany w stopniu dostatecznym. Wprowadzenie formalnego dostępu do sądu jest oczywiście podstawą, niemniej zweryfikować należy jeszcze wnioski materialne płynące z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Odpowiednio ukształtowana procedura sądowa nie powinna mieć na celu ograniczania dostępu do sądu. Jej zadaniem jest odpowiednie porządkowanie postępowania sądowego, tak aby każdy mógł zrealizować swoje prawo dostępu do sądu, mając możliwość przewidzenia – od strony proceduralnej – tego, w jaki sposób sąd będzie postępował (por. wyr. TK z 24 lipca 2006 r., SK 8/06).

Konstytucja nie reguluje szczegółowo zasad i reguł procedur sądowych. Możliwe jest zatem zróżnicowanie poszczególnych postępowań sądowych w zależności od ich

charakteru, gałęzi prawa będącej ich podstawami, czy w końcu przedmiotu rozpoznawanych spraw. Nie jest wykluczone wprowadzenie różnych trybów postępowań w ramach jednej procedury, o ile wymaga tego rodzaj sprawy będącej przedmiotem regulacji (zob. wyr. TK z: 13 stycznia 2004 r., SK 10/03; z 28 lipca 2004 r., P 2/04; z 26 stycznia 2005 r., P 10/04; z 16 listopada 2011 r., SK 45/09). Ocena konstytucyjności takich rozwiązań musi brać pod uwagę funkcję, przedmiot i charakter danej procedury sądowej (wyr. TK z 12 lipca 2011 r., SK 49/08).

Powyższe nie może jednak oznaczać, że nie ma jakiegoś wspólnego, choćby minimalnego, standardu konstytucyjnego, który musi być uwzględniony w każdym postępowaniu mającym na celu realizację prawa do sądu statuowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że każda procedura sądowa, niezależnie od jej celu i przedmiotu powinna spełniać ten standard minimalny. Zróżnicowanie może nastąpić dopiero w pozostałym zakresie. W tym sensie słuszne jest stanowisko T. Grzegorzcyka i K. Weitz: „Oznacza to, że rozwiązania spełniające standard konstytucyjny w ramach określonego rodzaju postępowania sądowego, mogą się okazać niewystarczające w innym rodzaju takiego postępowania, bądź też na odwrót – rozwiązania, które nie spełniają owego standardu w danym rodzaju postępowania sądowego mogą być ocenione pozytywnie, gdy zostaną zastosowane w innym jego rodzaju (zob. wyr. TK z: 26.1.2005 r., P 10/04, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 7; 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97)” (T. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 45*, [w:] L. Bosek, M. Safjan, *Konstytucja RP. Tom I*, Warszawa 2016, s. 1129).

W związku z powyższym, w przedmiotowej sprawie zachodzi potrzeba oceny, czy zagwarantowanie stronie obecności na posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na

zatrzymanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia mieści się w standardzie minimalnym prawa do sądu. Wyznacznikiem standardu minimalnego są wskazane przez ustrojodawcę takie cechy postępowania sądowego, jak sprawiedliwość, jawność i rozpoznanie bez nieuzasadnionej zwłoki. Wyznaczają one konstytucyjny standard procedury sądowej (por. wyr. TK z 6 grudnia 2004 r., SK 29/04; T. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45*, [w:] L. Bosek, M. Safjan, *Konstytucja RP. Tom I*, Warszawa 2016, s. 1130). Z tych trzech komponentów prawa do sądu wyłączona może być tylko jawność rozprawy, w zakresie wskazanym w art. 45 ust. 2 Konstytucji.

Powyższe nakazuje przywołać zasadę sprawiedliwości proceduralnej, rekonstruowaną z art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. wyr. TK: z 26 lutego 2008 r., SK 89/06; z 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07; z 20 października 2010 r., P 37/09). Zasada sprawiedliwości proceduralnej niewątpliwie wymaga podmiotowego traktowania uczestników postępowania (por. wyr. TK: z 31 marca 2005 r., SK 26/02; z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; z 26 lutego 2008 r., SK 89/06; z 12 lipca 2011 r., SK 49/08). Trudno zatem przyjąć, że podmiotowo traktowana jest strona postępowania, jeżeli nie ma ona prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, a więc w sprawie interferującej z fundamentalnym dobrem człowieka, jakim jest jego wolność. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rzetelne postępowanie musi zakładać prawo do wysłuchania, prawo do informowania o motywach rozstrzygnięcia oraz przewidywalność postępowania. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 2005 r. stwierdził *expressis verbis*, że: „Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają jednak wspólne jądro, sprowadzające się do:

– możliwości bycia wysłuchanym,

- ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość),
- zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany” (wyr. TK z 31 marca 2005 r., SK 26/02).

Odebranie stronie prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie odbiera stronie niewątpliwie możliwość bycia wysłuchanym. Ma to szczególne znaczenie w sprawach karnych (por. wyr. TK: z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02; z 6 grudnia 2004 r., SK 29/04; z 30. września 2014 r., SK 22/13; z 27 października 2015 r., K 5/14). Tym samym, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia kwestionuje zasadę sprawiedliwości proceduralnej wynikającą wprost z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Uniemożliwienie udziału w posiedzeniu w sprawie będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej narusza nie tylko zasadę sprawiedliwości proceduralnej wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ale także zasadę gwarantującą prawo do obrony umocowaną w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Jednym z jej filarów jest prawo do obrony osobistej (P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 42*, [w:] L. Bosek, M. Safjan, *Konstytucja RP. Tom I*, Warszawa 2016, s. 1057). Z prawa do obrony wynika także prawo do udziału w czynnościach procesowych: „Prawo udziału w posiedzeniach sądu jest uprawnieniem blisko związanym z prawem do udziału w czynnościach dowodowych. Jego źródeł prawa poszukiwać możemy w zasadzie kontrydiktoryjności i równości stron procesowych, lecz bez wątplenia najbliżej związane jest z samym prawem do obrony. Prawo udziału w posiedzeniu oznacza zarówno

możliwość fizycznej obecności, jak i aktywności w jej trakcie” (P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 42*, [w:] L. Bosek, M. Safjan, *Konstytucja RP. Tom I*, Warszawa 2016, s. 1057).

Należy także zauważyć, że trudno jest znaleźć jakiegokolwiek okoliczności uzasadniające ograniczenie zasady sprawiedliwości proceduralnej i prawa do obrony mogące uzasadniać wyłączenie możliwości udziału strony w postępowaniu sądu rozpoznającego zażalenie na zatrzymanie. Ustawodawca w sposób przekonujący nie wykazuje jakichkolwiek dóbr, które mogłyby zostać naruszone przez dopuszczenie strony do udziału w takim posiedzeniu. Rzecznik Praw Obywatelskich nie znajduje żadnych podstaw do przyjęcia, że przepisy zakwestionowane w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma procesowego mają oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasadzie proporcjonalności. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie, zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności wymaga po pierwsze, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wprowadzane były w formie ustawy, co wyklucza normowanie ich w aktach niższej rangi. Po drugie zaś zasada ta w aspekcie materialnym dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego i tylko wtedy, gdy istnieje konieczność ich wprowadzenia w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Co istotne, zakres ograniczeń powinien być proporcjonalny, tzn. konieczny dla realizacji określonego celu. W związku z tym rekonstruuje się trzy kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności sensu stricto przyjmowanych ograniczeń. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w



stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, wyrok TK z 29 września 2008 r., sygn. SK 52/05. Por. też K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania*, [w:] A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001, s. 297; M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 2, s. 56–57; A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, Warszawa 2010, s. 194; A. Zoll, *Konstytucyjne aspekty prawa karnego*, [w:] T. Bojarski (red.), *Źródła prawa karnego. System Prawa Karnego, t. 2*, Warszawa 2011, s. 237–241). Analiza regulacji będącej przedmiotem zaskarżenia wskazuje na poważne wątpliwości dotyczące jej celowości i proporcjonalności sensu stricto. Właściwie trudno jest zrekonstruować cel tej regulacji, a przez to zweryfikować jej celowość i przydatność. Nie wiadomo, jakie dobra chroni uniemożliwienie stronie udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich nie budzi natomiast to, że regulacja ta narusza prawo do obrony i zasadę prawa do sądu oraz wynikającą z niej zasadę sprawiedliwości proceduralnej.

Należy zwrócić uwagę, że na gruncie procedury karnej Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2004 r. (SK 29/04) orzekł, że poprzednio obowiązujący przepis art. 464 § 2 w zw. z art. 464 § 1 k.p.k. był niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż nie gwarantował zatrzymanemu (ani jego obrońcy lub pełnomocnikowi) udziału w posiedzeniu sądu rozpoznającego jego zażalenie na zatrzymanie, a tym samym naruszał prawo do jawnego i sprawiedliwego procesu oraz

konstytucyjną ochronę wolności osobistej i nietykalności, a także konstytucyjne prawo do obrony, które należy rozumieć szeroko. Trzeba się zgodzić z D. Świeckim wskazującym, że: „W świetle tego orzeczenia trzeba przyjąć, że również w procedurze wykroczeniowej zatrzymanemu należy zapewnić wymagane przez TK gwarancje procesowe wynikające z Konstytucji RP. Należy więc zatrzymanego zawiadomić o terminie posiedzenia w przedmiocie złożonego przez niego zażalenia, a gdy rozpoznanie zażalenia następuje jeszcze w czasie trwania zatrzymania, to poinformować o prawie do udziału w posiedzeniu i doprowadzić do sądu, gdy wyrazi taką wolę” (D. Świecki, *Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2007, s. 66). Mając jednak na uwadze, że sądy nie stosują w tych przypadkach wykładni prokonstytucyjnej, czego dowodem jest postępowanie w sprawie skarżącego, uzasadnione jest orzeczenie, jak w *petitum* niniejszego pisma procesowego.

Mając na względzie powyższe, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'K. K.', written in a cursive style.