

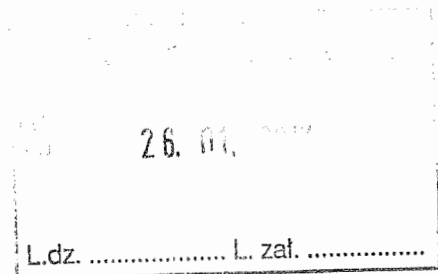


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 26 stycznia 2017 r.

Sygn. akt SK 6/16

BAS-WPTK-955/16



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej O J z 21 sierpnia 2015 r. (sygn. akt SK 6/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 47 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 47 w związku z art. 103 § 3 ustawy wskazanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie, **nie jest niezgodny** z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 ustawy wskazanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim umożliwia zatrzymanie osoby, której tożsamość została ustalona, a której zarzuca się popełnienie wykroczenia zagrożonego jedynie karą grzywny, **jest zgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego

Treść skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do niej dokumenty w postaci kopii protokołu zatrzymania osoby i kopii postanowienia Sądu Rejonowego w J z maja 2015 r. (sygn. akt) pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy karnej skarżącego.

Skarżący O J , będący obywatelem , został w dniu marca 2015 r. zatrzymany do kontroli drogowej przez funkcjonariuszy Policji. Funkcjonariusze ci stwierdzili popełnienie przez skarżącego wykroczenia z art. ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.; dalej: Kodeks wykroczeń lub k.w.): „

” i podjęli decyzję o jego ukaraniu w postępowaniu mandatowym. Skarżący odmówił jednak przyjęcia mandatu karnego, nie przyznając się do popełnienia wykroczenia. W związku z tym funkcjonariusze Policji dokonali zatrzymania skarżącego na podstawie art. 45 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm.; dalej: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia lub k.p.s.w.). Przepis ten stanowi, że: „Policja ma prawo zatrzymać osobę ujętą na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli [...] zachodzą podstawy do zastosowania wobec niej postępowania przyspieszonego”. Z kolei postępowanie przyspieszone stosuje się m.in. do osób „przebywających jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione” (art. 90 § 2 k.p.s.w.), co zostało stwierdzone w odniesieniu do skarżącego.

Zatrzymany skarżący został przewieziony do Komendy Powiatowej Policji w J , gdzie został przesłuchany w obecności obrońcy, a następnie – w dniu

marca 2015 r. – zwolniony. Wobec skarżącego wniesiono do sądu wniosek o ukaranie.

Skarżący, działając w trybie art. 47 § 1 k.p.s.w., wniósł do sądu zażalenie na zatrzymanie, kwestionując jego zasadność. Rozpoznający to zażalenie Sąd Rejonowy w J , postanowieniem z maja 2015 r. (sygn. akt), stwierdził, że „zatrzymanie O J przez funkcjonariuszy KPP J w dniu marca 2015 r. było zasadne, legalne i prawidłowo wykonane”. Jak wynika ze skargi konstytucyjnej, wskazane postanowienie zostało „wydane na posiedzeniu niejawnym, w którym skarżący nie miał prawa wziąć udziału”. Na rzeczone postanowienie zażalenie nie przysługiwało i nie przysługuje.

II. Prawo do sądu i prawo do obrony

1. Analiza formalnoprawna

1.1. Wątpliwości natury formalnoprawnej wzbudza sposób określenia przez skarżącego przedmiotu kontroli. Otóż skarżący, zarzucając że w kwestionowanym stanie prawnym nie zagwarantowano „osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie”, wskazuje jako przedmiot kontroli trzy zestawy przepisów, a mianowicie „art. 47 § 1 w związku z art. 33 w związku z art. 38 § 1”, „art. 47 § 2 w związku z art. 33 w związku z art. 38 § 1” i „art. 109 § 2 w związku z art. 33 w związku z art. 38 § 1” k.p.s.w. Tymczasem podniesionego w skardze konstytucyjnej problemu nie sposób wiązać ze wszystkimi z przywołanych przepisów, a tym bardziej ze wszystkimi tymi przepisami jednocześnie, jak zdaje się to czynić skarżący.

1.2. Przede wszystkim należy wskazać, że problematyka udziału zatrzymanego w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie nie ma związku normatywnego z art. 33 k.p.s.w. („Strony mogą uczestniczyć w posiedzeniu, jeżeli ustawa to przewiduje albo gdy prezes sądu lub sąd tak zarządzi”). Przepis ten – jak wynika *expressis verbis* z jego brzmienia – odnosi się wszak wyłącznie do stron postępowania w sprawach o wykroczenia i jako taki nie reguluje partycypacji w posiedzeniu innych uczestników tego postępowania, którzy nie mają statusu strony (inaczej ma się rzecz na gruncie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks

postępowania karnego [t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.; dalej: Kodeks postępowania karnego lub k.p.k.], której art. 96 § 1 w zdaniu 1 stanowi: „Strony oraz osoby niebędące stronami, jeżeli ma to znaczenie dla ochrony ich praw lub interesów, mają prawo wziąć udział w posiedzeniu wówczas, gdy ustawa tak stanowi, chyba że ich udział jest obowiązkowy” i w ten sposób odnosi się zarówno do stron postępowania karnego, jak i do innych uczestników tego postępowania, którzy stronami nie są). Tymczasem zatrzymany nie jest stroną postępowania w sprawach o wykroczenia, co oznacza, że znajduje się on poza zakresem normowania art. 33 k.p.s.w.

O tym kto jest stroną postępowania w sprawach o wykroczenia rozstrzyga dział III k.p.s.w. („Strony, obrońcy i pełnomocnicy”), a zamieszczone tam przepisy nie pozostawiają wątpliwości, że status taki przysługuje wyłącznie: 1) oskarżycielowi publicznemu (co do zasady jest nim Policja – zob. art. 17 i art. 18 k.p.s.w.); 2) obwinionemu, a więc – zgodnie z art. 20 § 1 k.p.s.w. – osobie, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie; 3) pokrzywdzonemu, który może działać jako strona w charakterze oskarżyciela posiłkowego (zob. zwłaszcza art. 25 § 4 k.p.s.w.) – zob. np. A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 173; Z. Świda [w:] M. Bojarski, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2008, s. 224; M. Zbrojewska [w:] M. Błaszczuk, W.J. Jankowski, M. Zbrojewska, *Prawo i postępowanie w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2013, s. 241. Zatrzymany nie mieści się w tym katalogu. W szczególności nie jest on jeszcze obwinionym, gdyż zatrzymanie następuje wobec osoby ujętej na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem (art. 45 § 1 k.p.s.w.), co ma miejsce przed wniesieniem wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie. W konsekwencji art. 33 k.p.s.w. nie kształtuje statusu prawnego zatrzymanego i jako taki nie może stanowić przedmiotu kontroli przy zarzucie niezagwarantowania „osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie”. Jednocześnie, w takim stanie rzeczy, przepis ten nie stanowił i nie mógł stanowić podstawy ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

1.3. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie mogą być również, wskazywane przez skarżącego, art. 38 § 1 k.p.s.w. („Do czynności procesowych

proszonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, art. 100 § 1 i 8, art. 105, art. 107, art. 108, art. 116-134, art. 136-142, art. 143 § 1 pkt 10, art. 156 § 1-5 i 6, art. 157, art. 158, art. 160-166 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109-115 Kodeksu postępowania karnego”) i art. 109 § 2 k.p.s.w. („Przy rozpoznawaniu środka odwoławczego stosuje się odpowiednio także przepisy art. 425 § 3 i 4, art. 426, 427, 429-438, 440-443, 447, 449, 453, 454 § 1, art. 455, 456, 462, 463 § 1, art. 465 § 1 i 2, art. 466 i 467 Kodeksu postępowania karnego”). Przede wszystkim trudno uznać, że przepisy te, nakazujące odpowiednie stosowanie w postępowaniu wykroczeniowym określonych regulacji Kodeksu postępowania karnego, mogły stanowić podstawy ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Żadna ze wskazanych w art. 38 § 1 i art. 109 § 2 k.p.s.w. regulacji Kodeksu postępowania karnego nie dotyczy wszak udziału zatrzymanego w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie i dlatego też żadna z nich nie współkształtuje jego statusu prawnego w tym zakresie. Z kolei, gdy idzie o regulacje Kodeksu postępowania karnego, których – zdaniem skarżącego – w art. 38 § 1 i art. 109 § 2 k.p.s.w. brakuje, to przesuwają to problem na płaszczyznę zaniechania albo pominięcia ustawodawczego. Jednakże kwestia ta – w ocenie Sejmu – powinna być rozważana w bardziej adekwatnym otoczeniu normatywnym, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego pisma.

1.4. Powyższe rozważania upoważniają do stwierdzenia, że niniejsze postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 33, art. 38 § 1 i art. 109 § 2 k.p.s.w. powinno być **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072).

1.5. Natomiast zdaniem Sejmu właściwym przedmiotem kontroli, gdy idzie o zarzut niezagwarantowania „osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie”, jest art. 47 k.p.s.w.

Zajmując takie stanowisko należy przypomnieć, że – jak już była o tym mowa – zatrzymany nie ma statusu strony postępowania w sprawach o wykroczenia. To zaś prowadzi do oczywistej konstatacji, że zatrzymanemu nie przysługują gwarancje procesowe czy też prawa właściwe stronom, w tym stronie biernej (defensywnej),

jaką w postępowania w sprawach o wykroczenia jest obwiniony. Zatrzymany, jako uczestnik postępowania niebędący stroną, dysponuje tylko takimi uprawnieniami, jakie „ustawodawca nadaje uczestnikowi postępowania, którego dotyczy dana czynność procesowa” (tak – w odniesieniu do osoby podejrzanej niebędącej stroną postępowania karnego i mogącej być przedmiotem zatrzymania – P. Kruszyński, S. Pawelec [w:] *Wykład prawa karnego procesowego*, red. P. Kruszyński, Białystok 2012, s. 181; a także np. T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2003, s. 314; W. Posnow [w:] *Postępowanie karne. Część ogólna*, red. Z. Świda, Warszawa 2008, s. 196). Innymi słowy zatrzymany, tak jak każdy uczestnik postępowania niebędący stroną, ma tylko takie prawa w postępowaniu wykroczeniowym, jakie wprost przyznaje mu Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (lub inny akt prawny) w poszczególnych przepisach. Przykładem przepisu przyznającego określone uprawnienie niebędącemu stroną uczestnikowi postępowania jest art. 101 § 2 k.p.s.w., który przyznaje niebędącemu stroną ukaranemu mandatem karnym prawo do uczestnictwa w posiedzeniu sądu w przedmiocie uchylecia tego mandatu.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zatrzymany miałby prawo do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie jedynie wówczas, gdyby istniał przepis szczególny, który wyraźnie prawo takie by mu przyznawał. W aktualnym stanie prawnym takiego przepisu brak, a zatem – jak zasadnie zauważa skarżący – zatrzymanemu nie przysługuje prawo do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie.

Kwestionowanie takiego stanu prawnego, jak to czyni skarżący w niniejszym postępowaniu, jest kwestionowaniem nie tyle zawartości normatywnej jakiegoś przepisu, ale tego, czego w systemie prawnym nie przewidziano (prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie). To zaś nakazuje rozważyć, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z – nieobjętym kognicją Trybunału Konstytucyjnego – zaniechaniem ustawodawczym, czy też ze – znajdującym się w ramach tej kognicji – uregulowaniem niepełnym (pomijającym). Trzeba przy tym przypomnieć, że zaniechanie ustawodawcze występuje wówczas, gdy ustawodawca celowo pozostawił określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Brak kognicji Trybunału Konstytucyjnego jest tu uzasadniony przypisaną mu rolą „negatywnego prawodawcy”, a więc takiego, który deroguje unormowania już obowiązujące, nie zaś

uzupełnia stan prawny o rozwiązania, jakie – zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie – powinny znaleźć się w zaskarżonym akcie. Zaniechanie ustawodawcze należy jednak odróżnić od uregulowania niepełnego (pomijającego), które charakteryzuje się tym, że prawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, lecz dokonał tego w sposób niepełny (fragmentaryczny). W odniesieniu do uregulowania niepełnego (pomijającego) Trybunał Konstytucyjny przyjmuje: „W przypadku [...] 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” (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; zob. też wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 24 maja 2006 r., sygn. akt K 5/05; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04; 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07 oraz postanowienia TK z: 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 10/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 3/06; 17 października 2007 r., sygn. akt P 29/07).

Mimo licznych wątpliwości, jakie mogą pojawić się przy odróżnianiu zaniechania ustawodawczego od uregulowania niepełnego, przedstawione przez skarżącego zarzuty i ich kontekst normatywny uzasadniają tezę, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z uregulowaniem niepełnym (pomijającym). Ustawodawca unormował bowiem instytucję zatrzymania w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (zob. rozdział 8 k.p.s.w. zatytułowany „Zatrzymanie” i obejmujący art. 45-47), w tym dotyczącą zatrzymania procedurę zażaleniową (art. 47 k.p.s.w.), pominął jednak przy tym zagadnienie, na które wskazuje się w skardze konstytucyjnej.

Jednocześnie należy zauważyć, że najbardziej adekwatnym miejscem, w którym powinno znaleźć się prawo zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, jest art. 47 k.p.s.w. W artykule tym

zamieszczono wszak unormowania odnoszące się do przysługującego zatrzymanemu zażalenia na zatrzymanie do sądu.

1.6. Poczyniona analiza formalnoprawna upoważnia do poddania ocenie merytorycznej zarzutu, zgodnie z którym art. 47 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

2. Przedmiot kontroli

Przepis art. 47 k.p.s.w. stanowi:

„§ 1. Zatrzymanemu przysługuje zażalenie na zatrzymanie do sądu. W zażaleniu zatrzymany może domagać się zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania.

§ 2. Zażalenie przekazuje się niezwłocznie sądowi rejonowemu miejsca zatrzymania, który również niezwłocznie je rozpoznaje.

§ 3. Przy rozpoznawaniu zażalenia sąd stosuje odpowiednio przepisy art. 246 § 3 i 4 Kodeksu postępowania karnego.

§ 4. W razie uznania zatrzymania za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanemu przysługuje odszkodowanie, którego może dochodzić w trybie określonym w dziale XII niniejszego kodeksu”.

3. Zarzuty skarżącego

3.1. Skarżący zarzuca, że przez postanowienie Sądu Rejonowego w J z maja 2015 r. (sygn. akt), które było „wydane na posiedzeniu niejawnym, w którym skarżący nie miał prawa wziąć udziału”, „zostało naruszone jego prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności” (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Podkreśla przy tym, że z konstytucyjnego prawa do sądu wynika obowiązek takiego ukształtowania procedury zatrzymania w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, które zapewniałoby tzw. jawność wewnętrzną, rozumianą jako „prawo jednostki do udziału w postępowaniu” i „obowiązek zawiadomienia przez sąd o terminie posiedzeń”. Skarżący wskazuje równocześnie, że konstytucyjne prawo do sądu wymaga, aby

procedura zatrzymania w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia była procedurą sprawiedliwą, co oznacza zapewnienie jednostce prawa do wysłuchania, przedstawienia swoich racji i zgłoszenia wniosków dowodowych. Tymczasem, jak wywodzi się w skardze konstytucyjnej, w kwestionowanym stanie prawnym: „Jednostki, takie jak skarżący, nie mogą w praktyce korzystać z prawa do uczestnictwa w postępowaniu, prawa do wysłuchania oraz nie mają możliwości osobistego zaprezentowania swoich racji i osobistego przedstawienia świadczących na ich rzecz dowodów. Na sądzie nie spoczywa nawet obowiązek zawiadomienia o posiedzeniu”.

Skarżący zarzuca ponadto naruszenie art. 42 ust. 2 Konstytucji, wywodząc: „[...] naruszono [...] prawo do obrony w ujęciu materialnym. Skarżący nie miał bowiem możliwości przedstawienia przed sądem argumentów przemawiających za uznaniem jego zatrzymania za nielegalne i niezasadne. Prawo skarżącego do obrony naruszono również w aspekcie formalnym, gdyż mimo uprawnienia skarżącego do powołania pełnomocnika, ten ostatni nie miał możliwości wzięcia udziału w kluczowym dla sprawy posiedzeniu (jedynym posiedzeniu w tej sprawie)”.

3.2. Do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej O J zgłosił udział Rzecznik Praw Obywatelskich. Nie odniósł się on jednak do wszystkich zarzutów skargi konstytucyjnej, ale jedynie do zarzutu analizowanego w tej części niniejszego pisma, zajmując stanowisko, że art. 47 § 1 i 2, art. 109 § 2 w związku z art. 33 i art. 38 § 1 k.p.s.w. „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 art. 42 ust. 2 Konstytucji.

4. Wzorce kontroli

4.1. Omówienie wzorców kontroli w niniejszym postępowaniu wypada rozpocząć od art. 45 ust. 1 Konstytucji. To bowiem właśnie ten przepis zdaje się jawić jako pierwszoplanowy punkt odniesienia przy konstruowaniu zarzutów skargi konstytucyjnej O J

4.2. W art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, iż: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez

właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, wyrażone zostało konstytucyjne prawo do sądu. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, stwierdzić należy, że na prawo to składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; por. także P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 3; P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 309-312).

W realiach niniejszego postępowania, gdzie skarżącym jest cudzoziemiec, warto zaznaczyć, że użycie w art. 45 ust. 1 Konstytucji słowa „każdy” nie powinno pozostawiać wątpliwości, że beneficjentami konstytucyjnego prawa do sądu są nie tylko obywatele polscy, ale także obywatele innych krajów i bezpaństwowcy (zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 285).

Kluczowe znaczenie dla określenia zakresu i „pojemności” konstytucyjnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Przedmiotowy zakres prawa do sądu trzeba określać poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. [...] do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych [...]. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów wewnątrz aparatu państwowego [...]. Pojęcie sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jest to pojęcie autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy, funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego,

cywilnego czy administracyjnego. Wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości determinowałoby bowiem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. [...] urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku [...]. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne” (wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; zob. również wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 6 maja 2008 r., sygn. akt SK 49/04; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; postanowienie TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt P 15/06; por. też P. Wiliński, *Rzetelny proces...*, s. 315-318).

4.3. W ramach niniejszej sprawy, determinowanych przede wszystkim treścią skargi konstytucyjnej, szczególną uwagę należy zwrócić na prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości (sprawiedliwość proceduralna) i jawności.

Gdy idzie o sprawiedliwość proceduralną, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „[...] urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu, zwłaszcza w jego warstwie podmiotowej, jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd nie działa arbitralnie, a uczestnicy postępowania nie są traktowani przedmiotowo. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu,

a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobistą, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym" (wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Na ową sprawiedliwość proceduralną składa się m.in. nakaz wysłuchania uczestników postępowania (stron); konieczność ujawniania przez sąd w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu jego myślenia; zapewnienie przewidywalności dla uczestników postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są poddani (zob. np. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również P. Wiliński, *Rzetelny proces...*, s. 305).

W kontekście niniejszej sprawy szczególnego znaczenia nabiera nakaz wysłuchania uczestników postępowania. W odniesieniu do tego aspektu sprawiedliwości proceduralnej warto przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 czerwca 2002 r. (sygn. akt SK 5/02), w którym wywiedziono: „W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu”.

Z kolei, gdy idzie o jawność procedury sądowej, to należy wskazać, że w sprawie niniejszej nie chodzi o tzw. jawność zewnętrzną (jawność postępowania sądowego dla publiczności), ale o tzw. jawność wewnętrzną (jawność postępowania sądowego dla jego uczestników). Ta druga oznacza przede wszystkim dopuszczenie uczestników postępowania do udziału w czynnościach procesowych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że prawo jednostki do wzięcia udziału w postępowaniu jest wpisane w pojęcie *fair trial* i powinno być rozpatrywane przede wszystkim z punktu

widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04; por. również m.in. wyroki TK z: 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że „prawo do udziału w postępowaniu pociąga za sobą m.in. obowiązek zawiadomienia przez sąd o terminie posiedzenia” (wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02).

4.4. Należy pamiętać, że konstytucyjne prawo do sądu nie jest prawem absolutnym, a zatem ustawodawca jest uprawniony do jego limitowania. Rzeczone limitacje i ich dopuszczalność podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

4.5. Zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji: „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”. Od razu należy zauważyć, że posłużenie się w przywołanym przepisie słowem „każdy” nakazuje przyjąć, że unormowane tam prawo do obrony przysługuje nie tylko obywatelom polskim, ale także bezpaństwowcom i – tak jak ma to miejsce w sprawie niniejszej – obywatelom innych krajów.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że: „Konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale też elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to przysługuje każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania

karnego (w praktyce od chwili przedstawienia zarzutów) aż do wydania prawomocnego wyroku, obejmuje również etap postępowania wykonawczego. Prawo do obrony w procesie karnym ma wymiar materialny i formalny. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście (np. możliwość odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych). Obrona formalna to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu” (wyrok TK z 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; zob. też np. wyroki TK z: 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08).

4.6. Uzupełniając i doprecyzowując powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego należy dodatkowo wskazać na następujące kwestie.

Po pierwsze, przysługiwanie prawa do obrony „od chwili wszczęcia [...] postępowania karnego [...] aż do wydania prawomocnego wyroku” oznacza, że wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji gwarancje muszą być uwzględniane we wszystkich fazach postępowania karnego, w tym również w tych, które toczą się przed organami niesądowymi, np. Policją czy prokuratorem (zob. np. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 42, s. 8).

Po drugie, w nawiązaniu do orzecznictwa Sądu Najwyższego można przyjąć, że prawo do obrony aktualizuje się jeszcze wcześniej niż we wskazywanym przez Trybunał Konstytucyjny momencie przedstawienia zarzutów. Mianowicie, jak wywodzi Sąd Najwyższy, to „nie formalne przedstawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby, czyni ją podmiotem prawa do obrony” (wyrok SN z 9 lutego 2004 r., sygn. akt V KK 194/03; zob. też np. uchwała SN z 20 września 2007 r., sygn. akt I KZP 26/07). W tym miejscu warto też zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r. (sygn. akt K 39/07), w którym najpierw stwierdzono: „Nie można podzielić poglądu, jakoby problem prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) dotyczył jedynie postępowania karnego *sensu stricto* (i to od momentu postawienia zarzutów)”. Następnie zaś, w odniesieniu do cytowanego powyżej wyroku z 17 lutego 2004 r. (sygn. akt SK 39/02), wskazano: „Trybunał wypowiedział się za szerokim pojęciem prawa do obrony, a rozpatrując sprawę na tle konkretnego przypadku (skarga konstytucyjna), wskazał, że najczęściej

(«w praktyce») będzie chodziło o moment od chwili przedstawienia zarzutów. Z tego nie wynika jednak, że Trybunał w tym zakresie opowiedział się generalnie za wąskim zakresem stosowania art. 42 ust. 2 Konstytucji”.

Po trzecie, „zakorzenie 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” (wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; zob. też np. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 48/06; 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07). Nie ulega przy tym wątpliwości, że jednym z postępowań o charakterze represyjnym jest postępowanie w sprawach o wykroczenia, powszechnie kwalifikowane jako postępowanie karne *sensu largo*.

4.7. Wyrażone w art. 42 ust. 2 Konstytucji prawo do obrony nie ma charakteru absolutnego (zob. np. wyroki TK z: 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08). Tym samym podlega ono limitowaniu, jednakże na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, o którym była już mowa przy omawianiu art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli.

5. Analiza zgodności

5.1. Na wstępie analizy merytorycznej, w celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości, należy podkreślić, że – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – „Spór o zasadność, legalność i prawidłowość zatrzymania stanowi niewątpliwie jeden z desygnatów pojęcia «sprawy» w rozumieniu art. 45 Konstytucji” (wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04; analogicznie w wyroku TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02, gdzie wywiedziono – w kontekście zatrzymania i doprowadzenia do izby wytrzeźwień – „Spór o zasadność i legalność doprowadzenia do izby wytrzeźwień, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości ich wykonania, stanowi sprawę w rozumieniu art. 45 Konstytucji”). Takie stanowisko nie może dziwić, zwłaszcza gdy uwzględni się wagę zatrzymania, które dalece ingeruje w konstytucyjną sferę wolności człowieka (o czym będzie jeszcze szerzej mowa).

Tym samym nie ma wątpliwości co do uznania, że w niniejszym postępowaniu art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli.

5.2. Merytoryczną ocenę zarzutów skargi konstytucyjnej należy poprzedzić kilkoma uwagami odnoszącymi się do instytucji zatrzymania w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Otóż zatrzymanie stanowi jeden ze środków przymusu, których stosowanie dopuszcza Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 45 § 1 k.p.s.w., Policja ma prawo zatrzymać osobę ujętą na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli zachodzą podstawy do zastosowania wobec niej postępowania przyspieszonego albo nie można ustalić jej tożsamości. Przy czym podstawy do zastosowania postępowania przyspieszonego określa przede wszystkim art. 90 k.p.s.w., stanowiąc m.in., że postępowanie przyspieszone stosuje się do: 1) osób niemających stałego miejsca zamieszkania lub miejsca stałego pobytu, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione (§ 1); 2) osób przebywających jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione (§ 2); 3) sprawców wykroczeń popełnionych w związku z imprezą masową, określoną w przepisach o bezpieczeństwie imprez masowych, przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, określonych w art. 50, art. 50a, art. 51 i art. 52a k.w. oraz przeciwko mieniu i urządzeniom użytku publicznego, określonych w art. 124 i 143 k.w. (§ 3).

Zatrzymanie opatrzone jest licznymi gwarancjami, wśród których można wymienić m.in. obowiązek natychmiastowego poinformowania zatrzymanego o przyczynach zatrzymania i o przysługujących mu uprawnieniach oraz wysłuchania go (art. 46 § 1 k.p.s.w.), obowiązek umożliwienia zatrzymanemu (na jego żądanie) nawiązania kontaktu z adwokatem albo z radcą prawnym (art. 46 § 4 k.p.s.w.) czy też obowiązek natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego, gdy ustanie przyczyna zatrzymania, a także z upływem czasu zatrzymania (art. 46 § 5 k.p.s.w.). Ów czas zatrzymania, zgodnie z art. 46 § 6 k.p.s.w., liczy się od chwili ujęcia osoby i nie może przekroczyć 24 godzin, a jeżeli zachodzą podstawy do zastosowania postępowania przyspieszonego – 48 godzin.

Przysługującą zatrzymanemu gwarancją, o której – z uwagi na treść skargi konstytucyjnej – warto wspomnieć odrębnie, jest także prawo do wystąpienia do sądu z zażaleniem na zatrzymanie (w terminie 7 dni od daty dokonania zaskarżanej czynności – art. 108 k.p.s.w.). W zażaleniu takim zatrzymany może domagać się zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania (art. 47 § 1 k.p.s.w.). Owo zażalenie rozpoznaje sąd rejonowy właściwy według miejsca zatrzymania (art. 47 § 2 k.p.s.w.). W razie stwierdzenia przez sąd bezzasadności lub nielegalności zatrzymania, zarządza on natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 246 § 3 k.p.k. w związku z art. 47 § 3 k.p.s.w.). Ponadto, w wypadku stwierdzenia bezzasadności, nielegalności lub nieprawidłowości zatrzymania, sąd zawiadamia o tym prokuratora i organ przełożony nad organem, który dokonał zatrzymania (art. 246 § 4 k.p.k. w związku z art. 47 § 3 k.p.s.w.). Niezależnie od tego, w razie uznania zatrzymania za niewątpliwie niesłuszne, zatrzymanemu przysługuje odszkodowanie, którego może dochodzić w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Jak już była o tym mowa, zatrzymany nie ma prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, a w konsekwencji nie jest nawet o takim posiedzeniu zawiadamiany. Wynika to z tego, że zatrzymany nie ma statusu strony postępowania w sprawach o wykroczenia, co sprawia, iż dysponuje on tylko takimi uprawnieniami, jakie wprost przyznaje mu Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (lub inny akt prawny) w poszczególnych przepisach. Tymczasem żaden przepis nie statuuje prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie.

5.3. Z perspektywy konstytucyjnej kluczowe znaczenie ma zidentyfikowanie istoty zatrzymania, która determinuje zakres koniecznych uprawnień i gwarancji, jakie powinny przysługiwać zatrzymanemu w procedurze wykroczeniowej. Otóż istotą zatrzymania jest czasowe (krótkotrwałe) faktyczne pozbawienie zatrzymanego wolności (zob. np. wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04; uchwała SN z 21 czerwca 1995 r., sygn. akt I KZP 20/95; I. Bień-Węglowska, *Zatrzymanie osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011, nr 2, s. 73). Jak wywodzi J. Kosonoga: „Sama istota zatrzymania wyzwala już zdecydowanie mniej kontrowersji. Jest ono rozumiane zazwyczaj jako krótkotrwałe pozbawienie wolności polegające na odebraniu zatrzymanemu prawa do

dysponowania swoją osobą, w tym prawa do swobodnego poruszania się, porozumiewania się z innymi osobami. Zatrzymanie wiąże się ponadto najczęściej z umieszczeniem zatrzymanego w miejscu odosobnienia oraz z koniecznością podporządkowania się poleceniom zatrzymującego” (*Glosa do postanowienia SN z 30 czerwca 2004 r., I KZP 8/04, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 4, s. 102-103*). Mamy tu więc do czynienia z poważną ingerencją w wolność osobistą jednostki, chronioną przez art. 41 ust. 1 Konstytucji („Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”). Należy przy tym podkreślić, że objęta wskazanym unormowaniem konstytucyjnym wolność osobista jest dobrem szczególnie chronionym na poziomie ustawy zasadniczej (zob. np. P. Daniluk, *Glosa do wyroku TK z 17 lipca 2013 r., SK 9/10, „Państwo i Prawo” 2015, nr 3, s. 134*). Podkreśla to Trybunał Konstytucyjny chociażby w wyroku z 1 marca 2011 r. (sygn. akt P 21/09), wywodząc: „[...] wolność osobista człowieka jest jednym z kilku jego najbardziej fundamentalnych praw; jest silnie powiązana z prawem do bezpieczeństwa osobistego (zob. art. 5 ust. 1 *in fine* EKPC [Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – uwaga własna]). Obie te wartości gwarantują wolność każdego od arbitralności organów władz publicznych, chronią każdego od strachu przed własnym państwem, w tym także przed motywowanym politycznie pozbawieniem wolności w jakiegokolwiek formie. Ranga dobra, którego naruszenie zobowiązuje władzę publiczną do rekompensaty na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji, jest szczególnie wysoka. [...] wolność osobista człowieka jest dobrem szczególnie chronionym na gruncie Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się już wprost do instytucji zatrzymania, podkreśla, że: „Decyzja o zatrzymaniu dotyka jednego z najważniejszych praw człowieka – wolności osobistej. Wchodzi tym samym *eo ipso* w zakres regulacji art. 41 Konstytucji” (wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04; zob. również wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny – wskazując m.in. na art. 41 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji („Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia”) i art. 41 ust. 3 Konstytucji („Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu

48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami”) – eksponuje, że: „Konstytucja zapewnia [...] wprost sądową kontrolę zatrzymań” (wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04).

5.4. Odnosząc się do zarzutów skargi konstytucyjnej godzi się zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego doszło do wykształcenia się pewnych standardów konstytucyjnych, które muszą być uwzględniane w procedurach ustawowych polegających na zatrzymaniu jednostki i pozbawieniu jej w ten sposób wolności. Z perspektywy niniejszej sprawy kluczowe znaczenie mają dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Pierwszy z nich to wyrok z 11 czerwca 2002 r. (sygn. akt SK 5/02), mocą którego orzeczono m.in., że „art. 40 ust. 3b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi [...] w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobie zatrzymanej w izbie wytrzeźwień prawa do udziału w posiedzeniu sądu, na którym rozpatrywane jest zażalenie w sprawie zasadności i legalności doprowadzenia do izby, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości ich wykonania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że narusza zasady sprawiedliwej procedury sądowej”. Drugi zaś to wyrok z 6 grudnia 2004 r. (sygn. akt SK 29/04), gdzie orzeczono, że „Artykuł 464 § 2 w związku z artykułami 464 § 1 oraz 246 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego [...] jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 41 ust. 2 zd. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie gwarantuje zatrzymanemu lub jego obrońcy albo pełnomocnikowi wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 3 zd. 2 Konstytucji”.

5.5. Opierając się na wskazanych orzeczeniach należy stwierdzić, że brak w procedurze wykroczeniowej prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie jest nie do pogodzenia z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji. Uzasadniając takie stanowisko trzeba przede wszystkim podkreślić, że: „Odwołanie w celu ustalenia legalności pozbawienia wolności powinno być rozpatrywane w procedurze sądowej, ukształtowanej zgodnie z wymogami jawności i sprawiedliwości” (wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt

SK 5/02). Jednocześnie należy wyeksponować, że wymagany przez art. 45 ust. 1 Konstytucji standard jawności i sprawiedliwości determinowany jest charakterem rozpoznawanej sprawy. Jak już była o tym mowa, analizowana w niniejszym postępowaniu sprawa dotyczy poważnej ingerencji w wolność osobistą jednostki, chronioną przez art. 41 ust. 1 Konstytucji (faktyczne pozbawienie zatrzymanego wolności). Tak istotna waga tej sprawy determinuje konieczność wprowadzenia na poziomie ustawy wysokiego standardu procedowania w przedmiocie zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 czerwca 2002 r. (sygn. akt SK 5/02) – w którym badano problem niezagwarantowania osobie zatrzymanej w izbie wytrzeźwień prawa do udziału w posiedzeniu sądu, na którym rozpatrywane jest zażalenie w sprawie zasadności i legalności doprowadzenia do izby, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości ich wykonania – „W rozpoznawanej sprawie należy wziąć pod uwagę szczególne znaczenie wolności osobistej, jako jednego z najbardziej fundamentalnych praw człowieka, oraz konieczność stworzenia gwarancji zapobiegających naruszeniom prawa przy zatrzymaniu jednostki w izbie wytrzeźwień. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego unormowanie postępowania sądowego w sprawie zażalenia, o którym mowa w art. 40 ust. 3b ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie zawiera wystarczających gwarancji prawa do wysłuchania, które wiąże się z prawem do udziału w posiedzeniu sądu, a w konsekwencji narusza, wyrażony w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wymóg ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z zasadami sprawiedliwej procedury. Należy wyjaśnić, że prawo do udziału w postępowaniu pociąga za sobą m.in. obowiązek zawiadomienia przez sąd o terminie posiedzenia. Prawo to nie oznacza natomiast w tym przypadku obowiązku stawiennictwa danej osoby, ani zakazu rozpoznania zażalenia pod nieobecność wnoszącego zażalenie, jeżeli został on powiadomiony o terminie posiedzenia sądu”.

Analogicznie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 grudnia 2004 r. (sygn. akt SK 29/04), gdzie badano problem niezagwarantowania zatrzymanemu lub jego obrońcy albo pełnomocnikowi wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie na gruncie Kodeksu postępowania karnego. Mianowicie wywiódł: „Niewątpliwie, rozpatrując niniejszą skargę, należy wziąć pod uwagę szczególne znaczenie wolności osobistej, jako jednego

z najbardziej fundamentalnych praw człowieka, oraz konieczność stworzenia gwarancji zapobiegających naruszeniom prawa przy zatrzymaniu jednostki. W ocenie Trybunału unormowanie postępowania sądowego w sprawie zażalenia na zatrzymanie nie zawiera wystarczających gwarancji prawa do wysłuchania, które wiąże się z prawem do udziału w posiedzeniu sądu. W konsekwencji oznacza to naruszenie wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji wymogu ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z zasadami sprawiedliwej procedury. [...] Z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dyrektywa szybkości postępowania zażaleniowego, wyrażona zarówno w art. 41 ust. 2 zd. 1 *in fine* Konstytucji, jak i art. 246 § 2 k.p.k. Dyrektywa ta jest związana z jednym tylko z celów procedury zażaleniowej, tj. jak najszybszym uwolnieniem osoby pozbawionej wolności. Zarówno z punktu widzenia ochrony praw jednostki, jak i prawidłowości stosowania prawa nie mniej ważny jest drugi cel owej procedury, a więc autorytatywna, rzetelna i bezstronna ocena przez sąd prawidłowości zatrzymania” (por. też wyrok TK z 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14).

Powyższe uwagi, zawarte w cytowanych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, są aktualne w odniesieniu do analizowanego w niniejszym postępowaniu problemu braku w procedurze wykroczeniowej prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Wszak i tu mamy do czynienia – z jednej strony – z konstytucyjną koniecznością zapewnienia wzmożonej ochrony wolności osobistej jednostki, z drugiej zaś – z kolidującym z taką ochroną brakiem wystarczających gwarancji prawa do wysłuchania, które to prawo wiąże się z prawem do udziału w posiedzeniu sądu. Oczywiście jest bowiem, że niezagwarantowanie zatrzymanemu prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, co wiąże się z brakiem obowiązku zawiadomienia zatrzymanego o terminie posiedzenia, uniemożliwia mu bezpośrednio przedstawienie sądowi swoich racji, argumentów i ewentualne zgłoszenie wniosków dowodowych w tym zakresie. To zaś wskazuje na niezgodność kwestionowanego stanu prawnego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.6. Powyższe względy przemawiają również za uznaniem, że brak w procedurze wykroczeniowej prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie uchybia konstytucyjnemu prawu do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji). Dodatkowo można tu przywołać stanowisko Trybunału

Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku z 6 grudnia 2004 r. (sygn. akt SK 29/04). Mianowicie Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „Warunkiem realizacji prawa do obrony w znaczeniu materialnym jest prawo do udziału w posiedzeniach sądu” i relatywizując ten pogląd do instytucji zatrzymania w Kodeksie postępowania karnego wywiódł: „Powyższe wnioski należy odnieść również do poprzedzających rozprawę główną (a niekiedy niezależnych od wszczęcia postępowania przygotowawczego) postępowań incydentalnych – także do analizowanego tutaj postępowania wszczętego wniesieniem zażalenia na zatrzymanie. Stan unormowań dotyczących możliwości popierania przez osobę wnoszącą zażalenie na zatrzymanie swojego stanowiska przed sądem rozpatrującym owo zażalenie należy uznać za niewystarczający. Ponieważ art. 464 k.p.k. nie gwarantuje osobie zatrzymanej prawa uczestnictwa w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, ani innej formy wysłuchania przez sąd, zamyka tym samym możliwość przedstawiania przed sądem własnych twierdzeń i dowodów na ich poparcie oraz weryfikacji twierdzeń strony przeciwnej innych niż przedstawione w postanowieniu o zatrzymaniu”. Taka ocena, dokonana na gruncie Kodeksu postępowania karnego, jest w pełni aktualna na płaszczyźnie procedury wykroczeniowej. W procedurze tej nie zapewnia się wszak zatrzymanemu udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, ani też innej formy wysłuchania przez sąd, co nie pozwala na bezpośrednie przedstawianie przed sądem własnych twierdzeń i dowodów na ich poparcie.

5.7. Poczynione wyżej rozważania upoważniają do zajęcia stanowiska, że art. 47 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

III. Prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego

1. Analiza formalnoprawna

1.1. Skarżący zarzuca, że art. 47 § 1 w związku z art. 103 § 3 k.p.s.w. „w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu

wydanego na skutek wniesienia «zażalenia» na zatrzymanie” jest niezgodny z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Przy czym uzasadnienie skargi konstytucyjnej pozwala doprecyzować, że w zarzucie tym chodzi wyłącznie o możliwość zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie, która ma przysługiwać zatrzymanemu.

Takie ujęcie zarzutu sugeruje, że skarżący przyjmuje istnienie w systemie prawa uregulowania niepełnego (pomijającego), za brakujący zaś element uznaje prawo zatrzymanego do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie. Odnosząc się do tak ujętego zarzutu w pierwszej kolejności należy potwierdzić, że w istocie jest tak, że orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie nie podlega zaskarżeniu. Taki stan prawny wynika z treści art. 103 § 3 k.p.s.w., który stanowi: „Zażalenie przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie. Przysługuje ono stronom, a także osobie, której postanowienie, zarządzenie lub inne czynności bezpośrednio dotyczą”, oraz z braku w ustawie przepisu przewidującego prawo do wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie. Najbardziej adekwatnym miejscem, w którym ewentualnie mogłoby zostać unormowane prawo do wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie, jest w ocenie Sejmu art. 47 k.p.s.w. (nie wydaje się przy tym celowe wskazywanie, jak czyni to skarżący, na konkretny paragraf tego artykułu, gdyż interwencja legislacyjna w tym zakresie mogłaby przykładowo polegać na dodaniu nowego paragrafu). Wszak to w tym artykule regulowana jest, jak już była o tym mowa wcześniej, problematyka procedury zażaleniowej dotyczącej zatrzymania.

Mając na uwadze podjęte ustalenia przedmiotem dalszych rozważań będzie zarzut, zgodnie z którym art. 47 w związku z art. 103 § 3 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie, jest niezgodny z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Niezależnie od powyższego, należy odnotować także pewne wątpliwości, jakie w niniejszej sprawie może budzić dopuszczalność rozpatrzenia zarzutu, którego istotą jest naruszenie przez kwestionowany przepis ustawowy prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz zasady dwuinstancyjności

postępowania sądowego. Skarżący nie przedstawił bowiem rozstrzygnięcia, którego treścią byłaby odmowa rozpatrzenia wniesionego przez niego środka odwoławczego.

W świetle art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną należy uznać za szczególny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, z którego można skorzystać wówczas, gdy zawiodą inne, zwykłe środki ochrony ich praw i wolności. W konsekwencji: „Taki charakter skargi konstytucyjnej przesądza zarazem, że może ona zostać wniesiona dopiero wówczas, gdy sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne orzeczenie oparte na zaskarżonym przepisie, którego skutkiem jest naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności” (postanowienie TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt Ts 134/07).

Problematyka kontroli – w ramach postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną – przepisów, które zamykają drogę sądową bądź wykluczają dopuszczalność wniesienia określonego środka prawnego przeciwko rozstrzygnięciu indywidualnemu, była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W swoim dotychczasowym orzecznictwie sąd konstytucyjny jednoznacznie wskazywał na konieczność uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie przepisu regulującego dopuszczalność i tryb wnoszenia środków odwoławczych (zob. M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 9, s. 23-24).

In casu należy jednak wziąć pod uwagę, że zgodnie z oświadczeniem inicjatora niniejszego postępowania zaskarżył on postanowienie Sądu Rejonowego w J z maja 2015 r. (sygn. akt), jednak jego środek odwoławczy został potraktowany jako niewywołujący żadnych skutków procesowych i nie doprowadził do wydania zarządzenia przez prezesa sądu (skarga, s. 4). W tych okolicznościach dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej w aspekcie dotyczącym zgodności art. 47 w związku z art. 103 § 3 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie, z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, Sejm poddaje pod rozwagę Trybunałowi Konstytucyjnemu.

2. Przedmiot kontroli

2.1. Przepis art. 47 k.p.s.w. stanowi:

„§ 1. Zatrzymanemu przysługuje zażalenie na zatrzymanie do sądu. W zażaleniu zatrzymany może domagać się zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania.

§ 2. Zażalenie przekazuje się niezwłocznie sądowi rejonowemu miejsca zatrzymania, który również niezwłocznie je rozpoznaje.

§ 3. Przy rozpoznawaniu zażalenia sąd stosuje odpowiednio przepisy art. 246 § 3 i 4 Kodeksu postępowania karnego.

§ 4. W razie uznania zatrzymania za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanemu przysługuje odszkodowanie, którego może dochodzić w trybie określonym w dziale XII niniejszego kodeksu”.

2.2. Z kolei przepis art. 103 § 3 k.p.s.w. brzmi: „Zażalenie przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie. Przysługuje ono stronom, a także osobie, której postanowienie, zarządzenie lub inne czynności bezpośrednio dotyczą”.

3. Zarzuty skarżącego

Skarżący, formułując analizowany w tym miejscu zarzut, wychodzi z założenia, że sąd rozpatrujący zażalenie na zatrzymanie nie jest sądem odwoławczym, a w konsekwencji orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie jest orzeczeniem sądu pierwszej instancji. Następnie zaś stwierdza, że niezagwarantowanie zatrzymanemu możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie stanowi naruszenie prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

4. Wzorce kontroli

4.1. Artykuł 78 Konstytucji stanowi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”. W przepisie tym wyrażono samoistne prawo

podmiotowe strony każdego postępowania (nie tylko sądowego) do uruchomienia procedury weryfikującej prawidłowość rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w pierwszej instancji. Owo prawo podmiotowe wpływa także na ukształtowanie prawa przedmiotowego, bowiem determinuje sposób uformowania procedur sądowych i administracyjnych, a tym samym oddziałuje na organizację sądownictwa i władz administracyjnych (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 78, s. 1-2; wyrok TK z 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04).

W świetle art. 78 zdanie 2 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru absolutnego. Możliwe jest zatem ustanawianie w tym zakresie wyjątków, przy czym musi to następować w drodze ustawy i w zgodzie z innymi wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji, o którym to przepisie była już mowa (zob. np. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 6/05).

Mimo, że ustawa zasadnicza nie precyzuje charakteru wyjątków (w tym ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego) od zasady zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się: „Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego” (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; zob. też wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

Warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, o czym była już mowa, lecz również z art. 78 Konstytucji (odczytywanym w związku z art. 2 Konstytucji) dekoduje standard sprawiedliwości proceduralnej. Stwierdza mianowicie: „W demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygania o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości

i rzetelności. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwić rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie” (wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07). Trybunał Konstytucyjny dodaje, że: „Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest [...] prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji” (wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07; zob. też np. wyrok TK z 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06).

4.2. Kolejny wzorzec kontroli, tj. art. 176 ust. 1 Konstytucji, stanowi: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. W ten sposób unormowana została konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, która zakłada m.in.: 1) „dostęp do sądu drugiej instancji, a co za tym idzie – przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji”; 2) „powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego szczebla, a w konsekwencji nadanie środkowi zaskarżenia charakteru dewolutywnego”; 3) „odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne” (wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09; a także wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że: „Dwuinstancyjność postępowania sądowego ma na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji”, a obowiązywanie konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego „nie ogranicza się wyłącznie do głównego nurtu postępowania sądowego. Obejmuje także kwestie rozstrzygane incydentalnie, wpadkowo, jeżeli dotyczą praw lub obowiązków danego podmiotu” (wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 i przywołane tam szeroko orzecznictwo TK; zob. również wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11). Jednakże:

„Zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii incydentalnej, wypadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wypadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09; a także np. wyrok TK z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09).

5. Analiza zgodności

5.1. Wymaga podkreślenia, że u podstaw analizowanego zarzutu skarżącego leży błędne przyjęcie, że orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie jest „orzeczeniem sądu pierwszej instancji”, co wiedzie go do wniosku, że w kwestionowanym stanie prawnym mamy do czynienia z naruszeniem prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Skarżący kwestionuje jednocześnie możliwość przyjęcia, że „sąd rozpatrujący zażalenie na zatrzymanie jest sądem odwoławczym”. Tymczasem taka interpretacja skarżącego nie zasługuje na aprobatę. Wszak sąd wydaje omawiane orzeczenie na skutek rozpoznania środka odwoławczego, jakim jest zażalenie (zob. art. 103 § 1 k.p.s.w., który *expressis verbis* stanowi: „Środkami odwoławczymi są apelacja i zażalenie”). Analogicznie ma się rzecz na gruncie Kodeksu postępowania karnego, gdzie również traktuje się sąd rozpoznający zażalenie na zatrzymanie jako sąd odwoławczy (dostrzega to sam TK w wyrokach z: 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02 i 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04). Dość zresztą wskazać chociażby na brzmienie art. 464 § 1 k.p.k., z którego wprost wynika, że sąd rozpoznający zażalenie na zatrzymanie jest sądem odwoławczym. Wszak przepis ten *expressis verbis* stanowi, że: „Strony oraz obrońcy i pełnomocnicy mają prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na [...] zatrzymanie”.

Warto zauważyć, że w doktrynie zasadnie podnosi się, że sądem odwoławczym jest organ sądowy rozpoznający wniesiony środek odwoławczy, a więc m.in. zażalenie. Przy czym, co istotne, bez znaczenia w tym zakresie jest, „czy przedmiot zaskarżenia pochodzi od organu sądowego, czy też nie”, gdyż – jak

stwierdza się w innym miejscu – „Sąd rozpoznający zażalenie jest zawsze sądem odwoławczym” (M. Pawełek, *Składy sądu odwoławczego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 2, s. 47 i 48). Tym samym z sądem odwoławczym mamy do czynienia także wówczas, gdy sąd ten rozpoznaje zażalenie na np. czynność Policji. Wtedy to przedmiot zaskarżenia pochodzi od organu pozasądowego.

Niezależnie od uregulowań Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i Kodeksu postępowania karnego należy zwrócić uwagę na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który zdaje się postrzegać sąd rozpoznający zażalenie na zatrzymanie jako sąd odwoławczy z uwagi na treść art. 41 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi w zdaniu 1, że: „Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia”. Mając to na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza: „[...] w art. 41 ust. 2 Konstytucji jest mowa o «prawie odwołania się do sądu». Prawodawca konstytucyjny zakłada zatem, że w danym przypadku sąd rozpoznaje odwołanie w sprawie, w której zapadło wcześniej rozstrzygnięcie wydane przez organ pozasądowy. [...] prawodawca konstytucyjny nie wymaga natomiast w tym przypadku, aby postępowanie to było dwuinstancyjne, ponieważ dana sprawa nie jest rozpoznawana od początku do końca przez sąd. Unormowania ustawowe są zgodne z tym założeniem. W świetle obowiązujących regulacji ustawowych, sprawa umieszczenia w izbie wytrzeźwień nie podlega od początku do końca kognicji sądownictwa. Sąd, który rozpoznaje zażalenie w przedmiocie zasadności i legalności doprowadzenia do izby wytrzeźwień, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości ich wykonania, jest sądem odwoławczym” (wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02).

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że sąd rozpoznający zażalenie na zatrzymanie jest sądem odwoławczym, a orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie jest orzeczeniem sądu odwoławczego.

5.2. Wypada zarazem odnotować, że postawiony przez skarżącego problem był już przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego, tyle że na płaszczyźnie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (mowa tu o sprawie o sygn. akt SK 5/02). W ustawie tej, tak samo jak na gruncie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, nie istniała możliwość, aby osoba zatrzymana (w izbie wytrzeźwień) zaskarżyła postanowienie

sądu wydane w wyniku rozpoznania zażalenia wniesionego na zatrzymanie, co zostało poddane ocenie z perspektywy art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Mimo różnic w przedmiocie kontroli w sprawie niniejszej i w sprawie o sygn. akt SK 5/02, mamy tu zatem do czynienia z identycznym problemem konstytucyjnym i dlatego też należy sięgnąć do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 czerwca 2002 r., który zapadł w sprawie o sygn. akt SK 5/02.

We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny, odwołując się również do swoich wcześniejszych orzeczeń, najpierw zdekodował zawartość normatywną art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. W pierwszej kolejności wywiódł, że w art. 78 Konstytucji chodzi „o zagwarantowanie jednostce, której statusu prawnego dana sprawa dotyczy (tj. stronie), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji do organu wyższej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości orzeczenia. Wyraźne odwołanie się w powyższym przepisie do sformułowania «orzeczenia i decyzje wydane w I instancji» sugeruje, iż chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) [...] Zasada instancyjności obejmuje zarówno postępowanie sądowe, jak i postępowanie administracyjne. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego i dopuszcza wprowadzanie wyjątków przez ustawodawcę. Rozwiązania ustawowe dotyczące postępowania sądowego muszą jednak uwzględniać wymogi wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne [...]. Ustalając znaczenie zasady dwuinstancyjności postępowania wyrażonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że «art. 45 Konstytucji zapewniający każdemu prawo do sądu, gwarancji tej nie łączy z dwuinstancyjnością rozpoznania sprawy przez sąd, o ile sprawa od początku do końca nie podlega kognicji sądownictwa. Art. 45 należy odczytywać w ścisłym powiązaniu z art. 175. W art. 175 Konstytucji pojęciu sądu nadaje się także znaczenie odnoszące się do organów, które funkcjonują w ramach władzy sądowniczej i sprawują wymiar sprawiedliwości» [...]. Rozwijając tę linię orzeczniczą Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że «postępowanie przygotowawcze nie jest wymiarem sprawiedliwości [...] Wykonywane w postępowaniu przygotowawczym rozpoznawanie zażaleń na decyzje prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o jego umorzeniu nie ma charakteru merytorycznego orzekania w sprawie. Nie ma więc do takich przypadków zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji» [...].”

Po powyższym zdekodowaniu zawartości normatywnej art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku stwierdził, na co częściowo już wskazywano: „[...] w art. 41 ust. 2 Konstytucji jest mowa o «prawie odwołania się do sądu». Prawodawca konstytucyjny zakłada zatem, że w danym przypadku sąd rozpoznaje odwołanie w sprawie, w której zapadło wcześniej rozstrzygnięcie wydane przez organ pozasądowy. Jak stwierdzono powyżej, postępowanie sądowe w sprawie złożonego odwołania musi odpowiadać wymogom określonym w art. 45 Konstytucji, prawodawca konstytucyjny nie wymaga natomiast w tym przypadku, aby postępowanie to było dwuinstancyjne, ponieważ dana sprawa nie jest rozpoznawana od początku do końca przez sąd. Unormowania ustawowe są zgodne z tym założeniem. W świetle obowiązujących regulacji ustawowych, sprawa umieszczenia w izbie wytrzeźwień nie podlega od początku do końca kognicji sądownictwa. Sąd, który rozpoznaje zażalenie w przedmiocie zasadności i legalności doprowadzenia do izby wytrzeźwień, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości ich wykonania, jest sądem odwoławczym. Z tego względu nie jest konieczne przyznanie zainteresowanym osobom dalszych środków prawnych, umożliwiających kwestionowanie orzeczenia sądu wydanego w wyniku rozpatrzenia wniesionego zażalenia”.

Powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego pozostają aktualne w odniesieniu do zatrzymania w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Należy więc powtórzyć, że w art. 78 Konstytucji chodzi o prawo do zaskarżenia, za pomocą zwyczajnych środków odwoławczych, orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Z kolei art. 176 ust. 1 Konstytucji, przewidujący co najmniej dwuinstancyjne postępowanie sądowe, nie ma zastosowania do sytuacji, kiedy to sprawa od początku do końca nie podlega kognicji sądownictwa. Tymczasem, po pierwsze, orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie nie jest orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji, lecz orzeczeniem sądu odwoławczego. Po drugie zaś, mamy tu do czynienia z sytuacją, w której sprawa od początku do końca nie podlega kognicji sądownictwa. Wszak samo zatrzymanie dokonywane jest przez organ pozasądowy, a włączenie się sądu następuje dopiero w razie wniesienia zażalenia na zatrzymanie i ma charakter kontrolny.

To zaś daje podstawę do stwierdzenia, analogicznie jak uczynił to Trybunał Konstytucyjny w omówionym powyżej wyroku z 11 czerwca 2002 r. (sygn. akt SK 5/02), że art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli

w wypadku analizowanego problemu konstytucyjnego. Zatem należy uznać, że art. 47 w związku z art. 103 § 3 k.p.s.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa zatrzymanego do wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu wydane na skutek wniesienia zażalenia na zatrzymanie, **nie jest niezgodny** z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

IV. Prawo do wolności osobistej

1. Analiza formalnoprawna

Wymaga odnotowania, że w ramach analizowanego tu zarzutu skarżący m.in. formułuje pewne uwagi czy też zastrzeżenia co do prawidłowości zarówno czynności jego zatrzymania przez funkcjonariuszy Policji, jak i postanowienia Sądu Rejonowego w J z maja 2015 r. (sygn. akt), gdzie – jak już była o tym mowa – stwierdzono, że „zatrzymanie O J przez funkcjonariuszy KPP J w dniu marca 2015 r. było zasadne, legalne i prawidłowo wykonane”. Przykładowo skarżący zarzuca, że w postanowieniu tym Sąd Rejonowy w J uznał, że „zastosowanie zatrzymania w przedmiotowej sprawie było legalne, pomimo tego, że pozbawienie wolności nie było konieczne, niezbędne i proporcjonalne”. Wskazuje też np., że został on „w sposób nieuzasadniony pozbawiony prawa do wolności osobistej, a orzeczenie Sądu Rejonowego w J ten stan naruszenia prawa skarżącego usankcjonowało”.

Tego typu zarzuty są zarzutami dotyczącymi stosowania prawa i jako takie nie mogą być uwzględnione w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należy jednak pamiętać, że polski sąd konstytucyjny jest „sądem prawa”, co oznacza, iż przedmiotem jego kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, nie zaś akty stosowania prawa. Ponadto: „Zgodnie z art. 79 Konstytucji skarga konstytucyjna musi dotyczyć prawnej podstawy rozstrzygnięcia, które było przyczyną naruszenia prawa podmiotowego podlegającego ochronie konstytucyjnej. Nie może natomiast – nawet jeśli istnieje naruszenie tego prawa – dotyczyć stosowania prawa przez organ wydający wyrok lub decyzję” (wyrok TK z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09; por. również np. wyroki TK z: 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05 i 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz postanowienia TK z: 11 maja 2009 r., sygn. akt SK 37/07; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 183/99; 21 czerwca 2000 r. i 28 sierpnia

2000 r., obydwu pod sygn. akt Ts 33/00; 3 września 2003 r. i 25 lutego 2004 r., obydwu pod sygn. akt Ts 142/03).

2. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli w ramach omawianego tu zarzutu jest art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi: „Policja ma prawo zatrzymać osobę ujętą na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli [...] zachodzą podstawy do zastosowania wobec niej postępowania przyspieszonego”. Z kolei drugi brzmi: „Postępowanie przyspieszone stosuje się również do osób przebywających jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione”.

Przytoczone regulacje statuują stan prawny, w którym przesłanką zatrzymania osoby ujętej na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jest to, że osoba ta jedynie czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jednocześnie zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione.

3. Zarzuty skarżącego

Skarżący zarzuca, że art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. „w zakresie w jakim umożliwia zatrzymanie osoby, której tożsamość została ustalona, a której zarzuca się popełnienie wykroczenia zagrożonego jedynie karą grzywny przewidzianą przez ustawę z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń [...]” jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, kwestionowana regulacja „nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, a efekty jej wprowadzenia są nieproporcjonalne w stosunku do ciężarów wynikających z niej dla jednostek”. Skarżący, oprócz wskazania na alternatywne wobec zatrzymania metody zabezpieczenia sprawnego przeprowadzenia postępowania w sprawie o wykroczenie (m.in. procedowanie przez sąd pod nieobecność sprawcy wykroczenia, zatrzymanie paszportu), podnosi że „wykroczeniami zagrożonymi jedynie grzywną są prawie zawsze czyny o bardzo znikomej społecznej szkodliwości, które albo nie stanowią zagrożenia dla wolności

i praw innych osób albo też zagrożenie to nie jest znaczące”. W związku z tym, jak przyjmuje się w skardze konstytucyjnej, stosowanie w takich wypadkach zatrzymania, jako środka „bardzo represyjnego”, nie jest konieczne.

4. Wzorce kontroli

4.1. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Pierwsze zdanie tego przepisu statuuje negatywny oraz pozytywny obowiązek państwa w odniesieniu do nietykalności osobistej i wolności osobistej każdego człowieka. Obowiązek negatywny polega tu na powstrzymaniu się organów władzy publicznej od arbitralnych ingerencji w te sfery, zaś obowiązek pozytywny – na podejmowaniu stosownych działań (ustawodawczych i wykonawczych) zabezpieczających nietykalność osobistą i wolność osobistą każdego człowieka przed zamachami ze strony innych podmiotów (por. np. B. Banaszak, *Konstytucja ...*, s. 266).

W doktrynie prawa pod pojęciem nietykalności osobistej rozumie się „zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 41, s. 2). Z kolei wolność osobista to „możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 41, s. 1). Taki sposób rozumienia nietykalności osobistej i wolności osobistej akceptowany jest też przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok TK z 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07).

4.2. Mimo, że prawo do wolności osobistej uznawane jest za jedno z najważniejszych praw człowieka, warunkujących niejednokrotnie możliwość korzystania z innych praw i wolności wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych, to – jak wynika wprost z art. 41 ust. 1 Konstytucji – dopuszczalne jest pozbawienie lub ograniczenie wolności, przy czym tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Owa przewidziana konstytucyjnie ingerencja w wolność

osobistą dotyczyć może w szczególności „osób naruszających prawo, które daje ochronę dobru wspólnemu czy innym ważnym wartościom konstytucyjnie chronionym. Do podstawowych zadań państwa należy bowiem egzekwowanie przez nie prawa, w tym zapewnienie nieuchronności kary dla osób prawo to naruszających” (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; tak też TK w wyrokach z: 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07).

Należy jednocześnie podkreślić, że art. 41 ust. 1 Konstytucji w zdaniu 2 dopuszcza pozbawienie lub ograniczenie wolności, nie przewiduje natomiast możliwości ingerencji w nietykalność osobistą człowieka. Oznacza to, że owa nietykalność nie podlega ograniczeniom, a zatem nawet w wypadku pozbawienia danej osoby wolności, należy zawsze uszanować jej nietykalność osobistą (zob. np. wyrok TK z 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07).

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powszechnie przyjmuje się, że przewidziany w art. 41 ust. 1 Konstytucji wymóg ustawowego określenia zasad i trybu pozbawienia lub ograniczenia wolności musi być rozumiany szczególnie restrykcyjnie. Jak wskazuje P. Sarnecki ([w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 41, s. 2-3), a w ślad za nim Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki z: 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07 i 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07), zawarty w analizowanym przepisie termin „zasady” trzeba „rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanowienie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, natomiast normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być ustanowione poza ramami takich ustaw. Przykłady tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W komentowanym artykule «zasady» jest synonimem terminu «regulacje». A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii”.

4.3. Skarżący związkowo z art. 41 ust. 1 Konstytucji przywołał jej art. 31 ust. 3. Taka konstrukcja wzorca kontroli nie powinna budzić wątpliwości, jak bowiem przyjmuje Trybunał Konstytucyjny: „Ustrojodawca w treści art. 41 ust. 1 Konstytucji w sposób wyraźny dopuścił możliwość jej ograniczenia [wolności osobistej – uwaga własna], a nawet całkowitego pozbawienia, o ile nastąpi to na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest jednak nieograniczona, gdyż regulacje ustawowe ograniczające konstytucyjnie chronione prawa i wolności muszą spełniać warunki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07; zob. też np. wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, o których była już mowa.

5. Analiza zgodności

5.1. W ramach analizowanego tu zarzutu skargi konstytucyjnej mamy do czynienia z kwestionowaniem konstytucyjnej dopuszczalności stosowania zatrzymania w sytuacji, gdy – po pierwsze – tożsamość zatrzymywanego została ustalona, a – po drugie – zarzuca się mu popełnienie wykroczenia zagrożonego wyłącznie karą grzywny. Rację ma skarżący, kiedy podnosi, że kwestionowane przepisy pozwalają na zatrzymanie we wskazanych warunkach. Innymi słowy, to że tożsamość zatrzymywanego jest znana i zarzuca się mu wykroczenie zagrożone wyłącznie karą grzywny nie stanowi przeszkody dla zatrzymania osoby ujętej na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli jest to osoba jedynie czasowo przebywająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jednocześnie zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione.

5.2. Odnosząc się do zarzutu skarżącego w pierwszej kolejności należy podkreślić, że Konstytucja dopuszcza pozbawienie lub ograniczenie wolności człowieka, wszak już w art. 41 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje ochronę wolności osobistej, wskazuje się, że: „Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. A zatem ustawodawca może wprowadzać do systemu prawnego instrumenty, które pozwalają na pozbawienie

człowieka wolności, przy czym taka ingerencja musi następować „na zasadach i w trybie określonych w ustawie” i odpowiadać art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawodawca z powyższej możliwości skorzystał m.in. w kwestionowanych przepisach, dopuszczając zatrzymanie osoby ujętej na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli osoba ta jedynie czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jednocześnie zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione. Od razu należy wyeksponować, że w związku z tym, iż zatrzymanie takie następuje wobec osoby popełniającej wykroczenie, uzyskuje ono wzmocnioną legitymację konstytucyjną. Wynika to z tego, że – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny – konstytucyjnie uzasadniona ingerencja w wolność osobistą dotyczyć może w szczególności „osób naruszających prawo, które daje ochronę dobru wspólnemu czy innym ważnym wartościom konstytucyjnie chronionym. Do podstawowych zadań państwa należy bowiem egzekwowanie przez nie prawa, w tym zapewnienie nieuchronności kary dla osób prawo to naruszających” (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; tak też TK w wyrokach z: 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07).

5.3. Podkreślenia wymaga, że unormowane w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia zatrzymanie jest czynnością, która ma służyć realizacji konstytucyjnie legitymowanego celu. Nie budzi wątpliwości, że owo zatrzymanie, będące jednym z kodeksowych środków przymusu, przewidziano po to, aby zapewnić prawidłowy, w tym sprawny, tok postępowania wykroczeniowego (zob. np. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 45, nb. 1; A. Skowron, *Komentarz do art. 45 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX/el. 2010, teza 1; M. Zbrojewska [w:] M. Błaszczak, W.J. Jankowski, M. Zbrojewska, *Prawo i postępowanie...*, s. 272). A taki cel mieści się z kolei w klauzuli porządku publicznego, unormowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.4. Przed przejściem do analizy argumentów skarżącego na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów należy zauważyć, że ocena ich zgodności z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga

uwzględnienia całej ich zawartości normatywnej oraz ich otoczenia normatywnego. Nie da się bowiem w sposób uprawniony stwierdzić, że art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. jest zgodny albo niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli, odnosząc się wyłącznie do tego, że zatrzymanie jest możliwe, gdy tożsamość zatrzymywanego jest znana i zarzuca się mu wykroczenie zagrożone wyłącznie karą grzywny. Na dopuszczalność zatrzymania w takiej sytuacji wpływają bowiem także inne czynniki, które mają niebagatelne znaczenie zwłaszcza dla oceny zgodności tej czynności z zasadą proporcjonalności. W szczególności mowa tu o takich czynnikach, które istotnie limitują możliwość zatrzymania osoby na podstawie art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w.

5.5. Przede wszystkim wypada zauważyć, że wyjściową przesłanką zatrzymania dokonywanego na podstawie art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. jest ujęcie zatrzymywanego na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem. Przesłanka ta jest statuowana *expressis verbis* w art. 45 § 1 k.p.s.w. *in principio*. Ponadto – mając na uwadze, że omawiane zatrzymanie następuje na użytek postępowania przyspieszonego – należy dodatkowo wskazać na art. 91 § 1 k.p.s.w., gdzie mowa m.in. o tym, że „w postępowaniu przyspieszonym orzeka się tylko wówczas, gdy sprawca został ujęty na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia”. Przedstawiana tu przesłanka zatrzymania, polegająca – najogólniej rzecz ujmując – na ścisłym związku między wykroczeniem a zatrzymaniem, jest o tyle istotna, że – jak wskazuje się w doktrynie – „Związek przyczynowo-skutkowy przebiegu zatrzymania oraz zachowanie sprawcy w określonym czasie i okolicznościach mają istotne znaczenie, gdyż umacniają przesłankę uzasadnionego przypuszczenia popełnienia przez niego wykroczenia i aktywny w nim udział oraz pozwalają już na początku czynności procesowych zabezpieczyć i odpowiednio wykorzystać osobowe i rzeczowe źródła dowodowe w sposób poprawny kryminalistycznie. To właśnie czynności procesowo-dowodowe przeprowadzone na miejscu zdarzenia z udziałem zatrzymanego decydują o zasadności zatrzymania i izolacji sprawcy zdarzenia” (I. Bień-Węglowska, *Zatrzymanie...*, s. 76-77).

5.6. Następną przesłanką zatrzymania dokonywanego na mocy art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w., która musi wystąpić łącznie z ujęciem

zatrzymanego na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jest zachodzenie podstaw do zastosowania wobec niego postępowania przyspieszonego.

Postępowanie przyspieszone jest kodeksowym postępowaniem szczególnym, które charakteryzuje się wprowadzeniem określonych rozwiązań, w tym uproszczeń proceduralnych (np. mniejsze wymagania formalne odnoszące się do wniosku o ukaranie – art. 92 § 1 pkt 1 k.p.s.w.; nałożenie na sąd obowiązku przystąpienia do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki – art. 92 § 1 pkt 2 k.p.s.w.; skrócenie terminu na sporządzenie uzasadnienia wyroku do 3 dni od daty jego ogłoszenia – art. 92 § 2 k.p.s.w.), usprawniających i przyspieszających tok postępowania. Służyć to ma przede wszystkim osiągnięciu „skuteczności reagowania na naruszenia prawa przez osoby, wobec których postępowanie toczące się z trybie zwykłym byłoby utrudnione lub wręcz niemożliwe” (W. Kotowski, B. Kurzępa, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia...*, komentarz do art. 89, nb. 1). Ustawodawca zakłada jednocześnie, że jedną z kategorii osób, „wobec których postępowanie toczące się z trybie zwykłym byłoby utrudnione lub wręcz niemożliwe”, są osoby przebywające jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 90 § 2 k.p.s.w.). Jest to założenie jak najbardziej słuszne, niewątpliwie bowiem w odniesieniu do znacznej części takich osób (m.in. turystów zagranicznych, kierowców przejeżdżających przez Polskę tranzytowo) występują poważne trudności w prawidłowym i sprawnym rozpoznaniu sprawy w postępowaniu zwyczajnym. Dość wskazać na trudności związane z przesłuchaniem takiej osoby czy doręczeniem jej wezwania, zwłaszcza gdy opuści już terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co więcej, bezpodstawne byłoby oczekiwanie, że np. turysta lub kierowca w ruchu tranzytowym będzie znacznie wydłużał swój pobyt w Polsce (nawet o kilka miesięcy) bądź do Polski powracał tylko po to, żeby móc uczestniczyć w rozprawie przed sądem w swojej sprawie. Tymczasem zaniechanie takiego uczestnictwa może poważnie utrudnić osiągnięcie podstawowych celów postępowania w sprawach o wykroczenia (na temat tych celów – zob. np. M. Zbrojewska [w:] M. Błaszczyk, W.J. Jankowski, M. Zbrojewska, *Prawo i postępowanie...*, s. 211). Cele te należy wiązać z dążeniem do ustalenia prawdy materialnej, w tym ustaleniem sprawcy wykroczenia. W postępowaniu wykroczeniowym chodzi wszak o to, aby sprawca wykroczenia został ustalony i pociągnięty do odpowiedzialności, zaś osoba niewinna odpowiedzialności nie poniosła. Istotne jest również to, żeby trafnie zastosować do konkretnego sprawcy

odpowiednie środki reakcji przewidziane w prawie wykroczeń, a samą sprawę rozstrzygnąć w rozsądnym terminie. Tymczasem realizacji tych celów z pewnością nie sprzyja brak kontaktu z obwinionym.

W tym kontekście od razu należy zauważyć, że eksponowana przez skarżącego okoliczność, jaką jest ustalenie tożsamości zatrzymywanego, słusznie nie ma i nie może mieć większego znaczenia jako ewentualna przeszkoda dla zatrzymania na podstawie art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. Wszak ustalenie tej tożsamości samo w sobie nie eliminuje wskazywanych wyżej trudności w prowadzeniu postępowania zwyczajnego. Zwłaszcza jeżeli zważy się, że postępowanie w sprawach ze stosunków międzynarodowych na gruncie wykroczeniowym jest mocno ograniczone i nie pozwala na sprowadzenie obwinionego z zagranicy (zob. zwłaszcza art. 116a i art. 116b k.p.s.w., które umożliwiają jedynie wystąpienie o dokonanie zabezpieczenia mienia i zatrzymanie dowodów oraz przekazanie do wykonania sankcji pieniężnych – szerzej na ten temat H. Kuczyńska, *Współpraca międzynarodowa w sprawach o wykroczenia* [w:] *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, red. M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev, Warszawa 2016, s. 108 i n.). W takim stanie prawnym nie można więc np. argumentować, że zatrzymanie osoby przebywającej jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie powinno być dopuszczalne, gdy jej tożsamość została ustalona, bowiem w razie potrzeby będzie ją można sprowadzić z zagranicy przed oblicze polskiego sądu. Taka możliwość jest *de lege lata* wykluczona, co powoduje, że znajomość tożsamości sprawcy wykroczenia niewiele pomoże, gdy sprawca ten wyjechał z Polski i nie zamierza tu powrócić w celu wzięcia udziału w postępowaniu w swojej sprawie o wykroczenie.

W kontekście tego, że kwestionowane przepisy służą zabezpieczeniu prawidłowego i sprawnego rozpoznania sprawy w odniesieniu do osób przebywających jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie ma większego znaczenia i to, że – jak podnosi skarżący – zatrzymywanemu zarzuca się popełnienie wykroczenia zagrożonego jedynie karą grzywny. Przede wszystkim należy podkreślić, że – jak już była o tym mowa – państwo uprawnione jest do ingerencji w wolność osobistą jednostek, które naruszają prawo. Do podstawowych zadań państwa należy bowiem egzekwowanie przestrzegania prawa, w tym zapewnienie nieuchronności kary wobec osób prawo to naruszających

(zob. – wskazywane już wcześniej – wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07). Nie można przy tym w sposób uzasadniony twierdzić, że spod tej zasady wyłączone są te naruszenia prawa, które rodzą odpowiedzialność za wykroczenia zagrożone wyłącznie karą grzywny. Tym bardziej, że – wbrew temu co twierdzi skarżący – nie jest tak, iż „wykroczeniami zagrożonymi jedynie grzywną są prawie zawsze czyny o bardzo znikomej społecznej szkodliwości”. Oczywiście, co do zasady (od której zachodzą wcale nierzadkie wyjątki), wykroczenia są czynami zabronionymi charakteryzującymi się niższym stopniem społecznego niebezpieczeństwa (społecznej szkodliwości *in abstracto*) niż przestępstwa. Jednakże – jak zauważa się w doktrynie – „Uznanie wykroczeń za czyny zabronione o niższym stopniu społecznego niebezpieczeństwa (społecznej szkodliwości *in abstracto*) nie może być jednak rozumiane w ten sposób, że w grę wchodzi tu tylko bardzo niski, czy też wręcz znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa. Przeczą temu bowiem przewidziane przez ustawodawcę zagrożenia karne za wykroczenia, których dolegliwość [...] jest determinowana przede wszystkim stopniem społecznego niebezpieczeństwa typu czynu zabronionego. Zatem nie sposób twierdzić, że wykroczenia są czynami zabronionymi o bardzo niskim lub znikomym stopniu społecznego niebezpieczeństwa, gdy ustawodawca zabrania ich pod groźbą kary aresztu do 30 dni [...] bądź też pod groźbą niezwykle wysokich kar grzywny, przewidzianych w ustawach szczególnych (tytułem przykładu można przypomnieć o grzywnie do 100 000 zł za wykroczenia stypizowane w art. 15-18 ustawy z 20.4.2004 r. o wyposażeniu morskim, Dz.U. Nr 93, poz. 899 ze zm.)” (P. Daniluk [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2016, komentarz do art. 1, nb. 45). W realiach niniejszej sprawy, dotyczącej wykroczenia zagrożonego wyłącznie karą grzywny, należy szczególnie wyeksponować ten ostatni wątek i podkreślić, że wśród wykroczeń są i takie, których zagrożenie ogranicza się do kary grzywny, ale skoro kara taka wynosi do 100 000 zł (zob. np. art. 15 powyższej ustawy, gdzie za wykroczenie wprowadzania do obrotu wyposażenia morskiego niezgodnego z wymaganiami grozi wyłącznie grzywna do 100 000 zł), to mówienie, że „wykroczeniami zagrożonymi jedynie grzywną są prawie zawsze czyny o bardzo znikomej społecznej szkodliwości” jest nieporozumieniem. Co więcej, z art. 24 § 1 k.w. wynika, że standardowy wymiar kary grzywny wynosi do 5000 zł (jeżeli Kodeks wykroczeń lub jakakolwiek inna ustawa nie stanowi inaczej), co nie jest kwotą

bagatelną, która mogłaby wskazywać na „bardzo znikomą społeczną szkodliwość” wykroczeń zagrożonych jedynie grzywną.

Nie sposób również nie dostrzec, co również odnotowuje się w doktrynie, że „uznanie wykroczeń za czyny zabronione o niższym stopniu społecznego niebezpieczeństwa (społecznej szkodliwości *in abstracto*) niż przestępstwa nie wyklucza tego, że w konkretnych wypadkach wykroczenie może okazać się bardziej społecznie szkodliwe niż przestępstwo. Przykładowo bez trudu można sobie wyobrazić sytuacje, w których specyficzne i istotne z perspektywy art. 47 § 6 KW uwarunkowania kradzieży cudzej rzeczy ruchomej o wartość nieprzekraczającej 1/4 minimalnego wynagrodzenia (art. 119 § 1 KW) będą czyniły taki czyn bardziej społecznie szkodliwym od kradzieży cudzej rzeczy ruchomej o wartości przekraczającej 1/4 minimalnego wynagrodzenia (art. 278 § 1 KK)” (P. Daniluk [w:] *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 1, nb. 45).

Wszystko to nie pozwala zaakceptować argumentacji skarżącego opartej na uznaniu, że wykroczenia to „czyny o bardzo znikomiej społecznej szkodliwości”, co – w jego ocenie – sprzeciwiać się ma konstytucyjnej dopuszczalności stosowania zatrzymania w sytuacji, gdy zatrzymywanemu zarzuca się popełnienie wykroczenia zagrożonego wyłącznie karą grzywny.

Niezależnie od tego warto dostrzec, że art. 82 § 3 k.p.s.w. nakazuje zaliczyć okres zatrzymania na poczet wymierzonej zatrzymanemu kary, co dotyczy także kary grzywny (przy przyjęciu, że jeden dzień zatrzymania, z zaokrągleniem do pełnego dnia, jest równoważny grzywnie w wysokości 200 zł). Ustawodawca przewidział zatem swoiste uwzględnienie dolegliwości wynikającej z zatrzymania także wtedy, gdy wykroczenie jest zagrożone tylko karą grzywny i taką też karę wymierzono sprawcy.

5.7. Wracając do przesłanek kwestionowanego przez skarżącego zatrzymania trzeba podkreślić, że Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – stanowiąc w art. 90 § 2, że postępowanie przyspieszone stosuje się do osób przebywających jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – przewiduje jednocześnie w tym samym przepisie istotne ograniczenie w stosowaniu postępowania przyspieszonego, a mianowicie wymaga, żeby zachodziła „uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione”. Owo ograniczenie w stosowaniu postępowania przyspieszonego

stanowi jednocześnie istotną limitację stosowania zatrzymania na podstawie art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. (wszak w tym wypadku zatrzymanie jest możliwe jedynie wówczas, gdy zachodzą podstawy do zastosowania wobec zatrzymywanego postępowania przyspieszonego). Tym samym zatrzymanie nie jest dopuszczalne, gdy wobec osoby przebywającej jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione. W konsekwencji, wbrew temu co zdaje się przyjmować skarżący, sam fakt jedynie czasowego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie aktualizuje potrzeby zatrzymania. W wielu wypadkach będzie bowiem tak, że osoba czasowo przebywająca w Polsce, kiedy to np. jej tożsamość i miejsce pobytu są znane, z powodzeniem będzie mogła uczestniczyć w postępowaniu zwyczajnym, co wyklucza jej zatrzymanie. Jak słusznie wskazuje T. Grzegorzczak, dla stosowania kwestionowanych przepisów istotne znaczenie będzie miał charakter czasowego pobytu sprawcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż przykładowo: „Inaczej [...] należy patrzeć na sprawcę wykroczenia będącego tylko turystą, który lada moment opuści kraj, inaczej na osobę zatrudnioną czasowo w Polsce” (T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 90 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX/el. 2012, teza 2; zob. także K. Dąbkiewicz, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 90, teza 5; M. Rogalski, *Komentarz do art. 90 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX/el. 2009, teza 1). Również A. Skowron podkreśla, że w wypadku osób przebywających jedynie czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie zawsze występuje obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione, co wyklucza zastosowanie zatrzymania. Zauważa przy tym, że: „Pod pojęciem «czasowego pobytu» może kryć się bowiem zarówno przebywanie na terytorium RP w celach turystycznych, jak i wykonywanie określonych obowiązków służbowych, nawet o stałym charakterze. Nabiera to znaczenia zwłaszcza obecnie, gdy istnieje nieskrępowany przepływ osób, a polskie przedsiębiorstwa zatrudniają wielu obcokrajowców, których pobyt formalnie ma charakter czasowy, a w rzeczywistości ich sytuacja życiowa niczym nie różni się od tej, jaką posiada większość polskich obywateli. W takim przypadku nie będzie podstaw do stosowania postępowania przyspieszonego” (A. Skowron, *Komentarz do art. 90 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX/el. 2010, teza 1).

5.8. Kolejna limitacja stosowania zatrzymania na podstawie art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. wynika z zestawienia art. 45 § 1 pkt 1 k.p.s.w. z art. 91 § 1 k.p.s.w. *in fine*. Otóż art. 45 § 1 pkt 1 k.p.s.w. stanowi, że można zatrzymać osobę, jeżeli zachodzą podstawy do zastosowania wobec niej postępowania przyspieszonego, zaś art. 91 § 1 k.p.s.w. *in fine* zastrzega, iż w postępowaniu przyspieszonym orzeka się tylko wówczas, gdy sprawcę (ujętego na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia) niezwłocznie doprowadzono do sądu. Z tego trzeba wyprowadzić wniosek, że nie można dokonać zatrzymania na podstawie art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w., gdy *in concreto* nie ma możliwości niezwłocznego doprowadzenia zatrzymanego do sądu. Jest to o tyle istotne w kontekście ochrony konstytucyjnych praw i wolności, że pozwala na zatrzymanie jedynie wówczas, gdy możliwe jest niezwłoczne zapewnienie kontroli sądowej tej czynności. Gwarancja ta znajduje dodatkowe zabezpieczenie jeszcze w art. 91 § 2 k.p.s.w. *in fine*, gdzie stanowi się, że Policja lub inny uprawniony organ, w wypadku schwytania na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem sprawcy wykroczenia, może go „zatrzymać i doprowadzić do sądu”. Kluczowe znaczenie ma tu zastosowanie spójnika koniunkcji „i”, który wskazuje na ścisłą łączność czynności zatrzymania i czynności doprowadzenia do sądu.

5.9. Odnosząc się do argumentacji skarżącego, kiedy wskazuje on na brak niezbędności kwestionowanego zatrzymania i zwraca uwagę na alternatywne wobec zatrzymania metody zabezpieczenia sprawnego przeprowadzenia postępowania wykroczeniowego (m.in. procedowanie przez sąd pod nieobecność sprawcy wykroczenia, zatrzymanie paszportu), należy uwzględnić art. 91 § 3 i 4 k.p.s.w. W § 3 art. 91 k.p.s.w. przewiduje się wszak możliwość odstąpienia od zatrzymania, co połączone jest z zobowiązaniem do stawiennictwa w sądzie w wyznaczonym czasie i miejscu ze skutkami wezwania, o których mowa w art. 71 § 4 k.p.s.w. (możliwość przeprowadzenia rozprawy pod nieobecność obwinionego, chociażby nie był on przesłuchany). Wydanego wówczas pod nieobecność obwinionego wyroku nie uważa się za zaoczny. Ponadto, w wypadku wskazanego odstąpienia od zatrzymania, z mocy art. 91 § 4 k.p.s.w., Policja lub Straż Graniczna mogą zatrzymać sprawcy paszport lub inny dokument uprawniający do przekroczenia granicy, który

wraz z wnioskiem o ukaranie przekazują sądowi. Dokument ten zwracany jest dopiero przez sąd, jednakże nie później niż przy wydaniu orzeczenia albo z chwilą zmiany trybu postępowania.

Wydaje się, że przedstawione rozwiązania stanowią właściwą i rzeczywistą alternatywę dla zatrzymania. Co więcej, należy mieć na uwadze, że w doktrynie podnosi się, uwzględniając przy tym kontekst konstytucyjny i konwencyjny, iż dla dopuszczalności zatrzymania nie wystarczy samo spełnienie określonych przepisami ustawowymi przesłanek. Wymagane jest jeszcze stwierdzenie, że *in concreto* zatrzymanie jest konieczne i niezbędne, tj. nie jest możliwe osiągnięcie pożądanego celu w inny, mniej dolegliwy sposób. Wskazuje się również, że zatrzymanie powinno być proporcjonalne do realizowanego celu. Spełnienie warunku konieczności i proporcjonalności zatrzymania podlega zaś kontroli sądowej na etapie rozpoznawania zażalenia na zatrzymanie (zob. zwłaszcza J. Skorupka, *Zatrzymanie procesowe osoby podejrzanej*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11, s. 17, 19, 23, 24, 28; a także m.in. I. Bień-Węglowska, *Zatrzymanie...*, s. 74 i cytowany tam J. Swół, który zwraca uwagę, że uprawniony organ zobowiązany jest do zastosowania najłagodniejszego środka przymusu, jeżeli wydaje się on wystarczający do realizacji określonej czynności procesowej). A jeśli tak, to można stwierdzić, że rozwiązanie przewidziane w art. 91 § 3 i 4 k.p.s.w. w wielu wypadkach będzie wyłączać zatrzymanie. To ostatnie znajdzie bowiem zastosowanie jedynie wówczas, gdy *in concreto* brak jest innej możliwości zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania wykroczeniowego (konieczność i niezbędność zatrzymania).

Powyższe ustalenia zdają się obalać tezę skarżącego, iż w wypadku kwestionowanego zatrzymania nie mamy do czynienia z czynnością niezbędną czy też konieczną.

5.10. Analizując zatrzymanie stosowane na podstawie art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. przez pryzmat art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie można także tracić z pola widzenia i tego, że w analizowanym wypadku mamy do czynienia z krótkotrwałym pozbawieniem wolności (inaczej niż np. w wypadku tymczasowego aresztowania). Jak już była o tym mowa, czas zatrzymania na podstawie kwestionowanych przepisów nie może przekroczyć 48 godzin, liczonych od chwili ujęcia zatrzymanego (art. 46 § 6 k.p.s.w.).

5.11. Wymaga również wyeksponowania, że o istnieniu podstaw do zastosowania postępowania przyspieszonego, co połączone jest z dokonaniem zatrzymania, Policja lub inny uprawniony organ decydują jedynie wstępnie. Trzeba mieć wszak na uwadze, że po doprowadzeniu zatrzymanego do sądu wraz z uproszczonym wnioskiem o ukaranie, weryfikację warunków uzasadniających prowadzenie sprawy w trybie przyspieszonym przeprowadza zarówno prezes sądu, jak i następnie sam sąd (art. 92 § 3 k.p.s.w.). Jeżeli któryś z tych organów stwierdzi brak przesłanek postępowania przyspieszonego, to sprawa podlega rozpoznaniu w postępowaniu zwyczajnym, „co oznacza też uwolnienie zatrzymanego z zatrzymania” (T. Grzegorzcyk, *Komentarz do art. 90 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia...*, teza 3).

5.12. Poczynione wyżej ustalenia pozwalają stwierdzić, że art. 45 § 1 pkt 1 w związku z art. 90 § 2 k.p.s.w. w zakresie, w jakim umożliwia zatrzymanie osoby, której tożsamość została ustalona, a której zarzuca się popełnienie wykroczenia zagrożonego jedynie karą grzywny, **jest zgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński