

Warszawa, 22. 03.1999 rok

**Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej skierowanej
do Trybunału Konstytucyjnego przez pana A. W. sygn. akt SK. 20/98**

Niniejszym pozwalam sobie przekazać poniższą opinię prawną w sprawie skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego przez pana A. W.

W skardze swej Skarżący zarzuca, iż art. 6 ust.1, pkt.3, w zw. z art. 10 pkt.1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 roku o paszportach (Dz. U. z 1991 r. Nr. 2, poz.5 z późn. zm.) w związku z art. 277 par. 1 Kodeksu postępowania karnego stoją w sprzeczności z następującymi 11 artykułami Konstytucji RP a to:

art. art. 2,7,30,31,37,40,41,42,45,77, i 78.

Zaskarżony artykuł 6, ust. 1 stanowi, że:

“Wydania paszportu w kraju odmawia się na wniosek:

1) (...)

2) (...)

3) organu prowadzącego przeciw osobie ubiegającej się o paszport postępowanie przygotowawcze lub wykonawcze w sprawie karnej o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego albo w sprawie karnej skarbowej.

Zaskarżony art. 10, ust. 1 stanowi :

“Jeżeli wobec osoby, która posiada paszport zachodzą okoliczności określone w art. 6 ust.1, organ paszportowy wydaje decyzje o unieważnieniu paszportu. Unieważnienie paszportu może nastąpić także, gdy zachodzą okoliczności określone w art. 6, ust. 2.”

Skarżący twierdzi, że przytoczone przepisy naruszają jego prawo do merytorycznej kontroli odmowy wydania paszportu a tym samym daje to prokuraturze całkowitą i niekontrolowaną dowolność stosowania środka zapobiegawczego w postaci “aresztu krajowego” bez uzasadnienia,

Skarżący twierdzi, że zaskarżone przepisy ustawy paszportowej stoją w sprzeczności z artykułem 277 Kodeksu postępowania karnego który brzmi:

“W razie uzasadnionej obawy ucieczki można zastosować w charakterze środka zapobiegawczego zakaz opuszczania przez oskarżonego kraju, który może być połączony z zatrzymaniem mu paszportu (...) albo z zakazem wydania takiego dokumentu”

Ze stanowiskiem Skarżącego nie można się zgodzić.

Procedura administracyjna dotycząca zatrzymania paszportu, jego unieważnienia lub zakazu wydania tego dokumentu przewidziana w ustawie o paszportach łączy się z bezpośrednio z procedurą karną wszczętą i przebiegającą zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego.

Cytowany wyżej artykuł 277 par. 1 Kpk jest wyrażoną w procesowej formie dyrektywą organu procesowego zabraniającego (zakazującego) oskarżonemu wyjazdu poza granice kraju (tzw. “areszt krajowy”). Zakaz opuszczania kraju przez oskarżonego wydany w myśl artykułu 277 Kpk jest środkiem zapobiegawczym. Zgodnie z art. 252 par.1 na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego przysługuje zażalenie na zasadach ogólnych.

Realizacją środka zapobiegawczego określonego w art. 277 Kpk czyli zakazu opuszczenia kraju może być i w sprawie niniejszej stał się, wniosek organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze (lub wykonawcze) do organu paszportowego o niewydawanie paszportu bądź unieważnienie paszportu osobie podejrzanej o popełnienie przestępstwa z oskarżenia publicznego albo w sprawie karnej skarbowej.¹ Przepisy ustawy o paszportach obligują więc organ paszportowy do odmowy wydania paszportu lub jego unieważnienia na wniosek owego organu, bez rozpatrywania jego merytorycznej zasadności. Organem, który jest uprawniony do złożenia takiego wniosku może być:

- sąd prowadzący przeciw osobie ubiegającej się o paszport lub go posiadającej postępowanie w sprawie karnej lub cywilnej,

- organ prowadzący przeciw osobie ubiegającej się o paszport lub go posiadającej, postępowanie przygotowawcze lub wykonawcze w sprawie karnej o określonym charakterze,
- w szczególnych wypadkach Prokurator Generalny.

W sprawie niniejszej mamy więc do czynienia z dwoma odrębnymi kwestiami:

1 - środkiem zapobiegawczym w postaci zakazu opuszczenia kraju, przewidzianym w przepisach dotyczących procesu karnego

2 - odmową wydania paszportu bądź jego unieważnieniem przez organ paszportowy, co jest decyzją wydaną w trybie administracyjnym, aczkolwiek skutki tego rozstrzygnięcia oddziałują na proces karny.

ad. 1 Kodeks postępowania karnego stanowi, że zakaz opuszczania kraju być połączony z **zatrzymaniem** paszportu lub **zakazem** jego wydania.

ad. 2 ustawa o paszportach mówi o **odmowie wydania** paszportu oraz o **unieważnieniu** paszportu w drodze decyzji administracyjnej.

W wypadku wydania postanowienia o zakazie opuszczania kraju nie ma przeszkód prawnych aby organ procesowy, stosujący ten środek, wystąpił do właściwego organu administracyjnego o odmowę wydania paszportu lub jego unieważnienie, co też w sprawie niniejszej miało miejsce.

Na marginesie trzeba zwrócić uwagę, że zakres tych ograniczeń nie jest identyczny. Unieważnienie paszportu lub odmowa jego wydania nie musi być tożsama z zakazem opuszczania kraju i odwrotnie.

Słusznie wywodzi Pan Prokurator Generalny, że decyzja organu paszportowego o unieważnieniu paszportu lub odmowie jego wydania nie jest decyzją orzekającą środek zapobiegawczy. Środek zapobiegawczy stosować bowiem może tylko sąd lub prokurator natomiast decyzja dot. paszportu jest decyzją organu administracyjnego.

Osoba wobec której zastosowano środek zapobiegawczy może w każdym czasie zaskarżyć postanowienie o środku zapobiegawczym

Decyzja administracyjna wydana jako realizacja art. 6 ust.1, pkt. 3 ustawy o paszportach jest wydawana przez organ paszportowy, który nie działa w ramach własnego uznania a jedynie realizuje wniosek organu procesowego. Dlatego też organ paszportowy nie jest władny dokonywać oceny merytorycznej zasadności wniosku organu procesowego a raczej może dokonywać tej kontroli w bardzo wąskim zakresie dotyczącym względów formalnych tego wniosku.

W tym też zakresie, jak od każdej decyzji administracyjnej - służy osobie, której owa decyzja dotyczy - odwołanie. W wypadku spraw paszportowych odwołanie kieruje się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, co też w sprawie niniejszej także miało miejsce.

Reasumując:

* na postanowienie organu prowadzącego postępowanie wydane zgodnie a art. 277 par. 1 Kpk w przedmiocie zakazu opuszczanie kraju, połączone z zatrzymaniem paszportu lub zakazem jego wydania - służy oskarżonemu przewidziany w procedurze karnej środek odwoławczy czyli zażalenie. Zważyć należy, że zgodnie z art. 302 Kpk stronom przysługuje zażalenie także na inne czynności naruszające ich prawa a więc nie tylko na postanowienie i zarządzenie.

* na decyzję organu paszportowego, wydaną w trybie administracyjnym zgodnie z art. 6, ust.1, pkt 3 - służy stronie odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji - zgodnie z art. 13 ustawy o paszportach.

Skarżący, jak to wynika z załączonych do zlecenia licznych dokumentów, przysługującą mu drogę kontroli decyzji wydanych przez organ procesowy czy też administracyjny w drodze odwołań, w pełni wykorzystał, narażając się nawet, w pewnym etapie postępowania, na zarzut *res judicata* w jego sprawie.

Konkluzja niniejszej opinii, wyrażona na wstępie jest całkowicie zgodna ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Zaskarżone art. 6, ust.1, pkt. 3 w zw. z art. 10 ust 1 ustawy o paszportach nie naruszają wskazanych przez Skarżącego artykułów Konstytucji RP:

- art. 2 - zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej,

art. 7 - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa,

art. 30 - godność człowieka jest nienaruszalna,

art. 31 - ochrona prawna wolności człowieka i ustawowe przesłanki ograniczania konstytucyjnych wolności i praw,

art. 37- prawo do korzystania z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji,

art. 40 - zakaz stosowania tortur, nieludzkiego traktowania oraz kar cielesnych,

art. 41 - zasada nietykalności i wolności i dopuszczalne ustawowe prawo ograniczenia wolności,

art. 42 - zasada odpowiedzialności karnej tylko za czyn zabroniony przez ustawę i prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego,

art. 45 - zasada prawa do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu,

art. 77 - zakaz zamykania drogi sądowej,

art. 78 - prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Wprawdzie pełnomocnik skarżącego w swym piśmie procesowym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt. 59/98, w wykonaniu zarządzenia sędziego T.K. z dnia 5 .10.1998, przedstawił swoją wersję związków zaskarżonych przepisów ustawy paszportowej z owymi jedenastoma artykułami Konstytucji RP - ale wywody te, w świetle przedstawionego materiału dowodowego są zupełnie nieprzekonywujące. Skarżący nie wskazał, na przykład, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjną zasadę ochrony godności człowieka, konstytucyjny zakaz stosowania tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania lub wymierzania kar cielesnych i in. Podobną wartość mają i pozostałe wywody pełnomocnika Skarżącego.

Zastosowana wobec skarżącego procedura procesowa, nie wnikając w jej prawną zasadność, była przeprowadzana zgodnie z obowiązującymi przepisami, w niczym ich nie naruszając. Kolizji pomiędzy zastosowanymi wobec Skarżącego przepisów a zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP nie można się w żadnym razie doszukać.

Opracował: Maciej Kosiński

¹⁾ W sprawie niniejszej Wojewoda Krakowski uwzględnił wniosek Prokuratora Wojewódzkiego w Krakowie z dnia 19.09.94 roku o unieważnienie paszportu pana Adama Włocha, pozostającego pod zarzutem popełnienia przestępstwa i wnioskowany paszport unieważnił. Po rozpatrzeniu odwołania od tej decyzji Minister Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 6.11. 95 roku utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Procedura ta była wszczęta ponownie w roku 1997, włącznie z wyrokiem N.S.A z 12.2. 1998 roku, który skargę oddalił.