



Warszawa, 09-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.519.1004.2024.MW/PZ

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Pan

Tomasz Siemoniak

Minister Spraw Wewnętrznych i

Administracji

ePUAP

Szanowni Panowie Ministrowie,

do mojego Biura spływają wnioski obywateli, zwracające uwagę na ważne, z perspektywy ich praw i wolności, zagadnienie stosowania administracyjnego trybu unieważniania i odmowy wydania dokumentu paszportowego na zasadzie art. 54 ust. 1 pkt 2 oraz art. 70 ust. 2 pkt 11 lit. b ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych¹ bez uprzedniego wydania w postępowaniu przygotowawczym postanowienia o zastosowaniu środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k. Zagadnienie to było już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku

¹ Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1063), dalej: u.d.p.

z dnia 1 czerwca 1999 r., ozn. sygn. SK 20/98², w którym uznano, że przepisy ustawy paszportowej w zakresie, w jakim dotyczą wyłącznie wniosków w sprawie odmowy wydania lub unieważnienia paszportu w związku ze stosowaniem środka zapobiegawczego przewidzianego w art. 277 § 1 k.p.k., nie są niezgodne z Konstytucją. Choć orzeczenie Trybunału zapadło na gruncie dawno już nieobowiązującej ustawy o paszportach³, to treść normatywna przepisów poddanych kontroli była zbieżna z przepisami zastępującej ją ustawy o dokumentach paszportowych z 2006 r.⁴ (na gruncie której powróciła ta niekonstytucyjna praktyka, o czym szerzej poniżej), a także jest normatywnie zbieżna z aktualnie obowiązującymi przepisami ustawy o dokumentach paszportowych. Po dokonaniu szczegółowej analizy zagadnienia, uwzględniając analizę szeregu akt spraw przed Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim ujawniono sprzeczną z prawem, instrumentalną praktykę stosowaną przez organy postępowania przygotowawczego, wymagającą interwencji legislacyjnej.

Należyte zrozumienie specyfiki niniejszego zagadnienia wymaga przedstawienia wskazanej powyżej praktyki. W tym celu konieczne jest przywołanie metodyki składania wniosków o unieważnienie i odmowę wydania dokumentu paszportowego, oraz właściwej dla postępowania administracyjnego praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych.

Aby wszechstronnie rozważyć kwestie związane z zasygnalizowanym zagadnieniem, wnioskiem z dnia 27 września 2024 r. pracownicy mojego Biura zwrócili się do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z prośbą o przesłanie relewantnych z punktu widzenia przedstawianego zagadnienia kopii ostatnio wydanych decyzji i wniosków o ich wydanie wraz z załącznikami oraz wskazanie liczby rozpoznawanych spraw przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie oraz jego Delegatury w Siedlcach, Ostrołęce, Radomiu, Ciechanowie oraz Płocku. Pismem z dnia 22 października 2024 r. wskazano, że w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 18 października 2024 r. w MUW w Warszawie wydano łącznie 3 decyzje o odmowie wydania paszportu (Warszawa) oraz 173 decyzje o unieważnieniu paszportu, w tym: 133 w Warszawie, 8 w Radomiu, 7 w Siedlcach, 15 w Płocku, 2 w Ciechanowie oraz 8 w Ostrołęce. Jednocześnie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przesłano decyzje wraz z wnioskami i załącznikami: wszystkie decyzje w przedmiocie odmowy wydania paszportu; 10 wniosków i decyzji o unieważnieniu paszportu wydanych w Warszawie i

² Wyrok TK z 1.06.1999 r., SK 20/98, OTK 1999, nr 5, poz. 93.

³ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5).

⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1027 z późn. zm.).

Płocku; wszystkie decyzje o unieważnieniu paszportu wydane w Ostrołęce (8), Ciechanowie (2), Radomiu (8) oraz Siedlcach (7).

W uzasadnieniu wyłącznie jednego wniosku przywołano fakt zastosowania względem podejrzanego objętego wnioskiem zakazu opuszczania kraju połączonego z zakazem wydania dokumentu paszportowego. W każdym pozostałym przypadku wskazywano jedynie, że przeciwko osobie toczy się postępowanie karne (dołączano postanowienie o przedstawieniu zarzutów), bardzo często łączyło się to także z uprzednim wydaniem listu gończego oraz zawieszeniem postępowania wskutek konieczności dokonania czynności procesowych z udziałem podejrzanego, zaś podejrzany ukrywał się przed wymiarem sprawiedliwości. Z tego względu, z uwagi na zastrzeżenie zawarte w piśmie kierowanym do MUW w Warszawie o przekazanie tylko takich dokumentów, które dotyczą sytuacji, w których zwrócono się o wydanie decyzji administracyjnej bez uprzedniego zastosowania środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zakazem wydania dokumentu lub jego unieważnieniem, uprawnione jest przyjęcie, że pozostałe 172 decyzje o unieważnieniu paszportu bazowały na stanie faktycznym, w którym przeciwko osobie nie zastosowano środka zapobiegawczego.

Nadto należy zauważyć, że w większości przypadków działania prokuratury w najlepszym razie były połowicznie skuteczne. Gros wniosków obejmował jedynie unieważnienie już wydanego dokumentu paszportowego lub odmowę wydania dokumentu na etapie rozpatrywania wniosku, przy czym jedynie sporadycznie równoległe wnioskowano o odmowę wydania takiego dokumentu w przyszłości. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest ewentualne uzyskanie informacji w przedmiocie miejsca pobytu (zazwyczaj za granicą) obywatela, któremu unieważniono dokument i który ubiega się o jego ponowne wydanie. Takie sformułowania nawet pojawiały się w niektórych wnioskach. Nierzadko wnioskujący wskazywali, że „W tej sytuacji zachodzą przesłanki określone w art. 70 ust. 11 pkt b ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, albowiem unieważnienie paszportu w istotny sposób może przyczynić się do zatrzymania [danej osoby – przyp. własny] uniemożliwiając lub utrudniając w sposób legalny przekroczenie granic poza terenem Unii Europejskiej oraz przemieszczanie się wewnątrz wspólnoty drogą lotniczą lub morską”. Na marginesie zauważyć można, że zdecydowana większość decyzji organu paszportowego była częściowo nieprawidłowa, bowiem jedynie wyjątkowo przewidywały one proporcjonalny zwrot uiszczonej opłaty za wydanie dokumentu, który jest obligatoryjny w razie jego unieważnienia.

Jednocześnie każda z przesłanych decyzji rozstrzygała zgodnie z żądaniem wniosku. Równolegle podkreślano brak uprawnień do badania zasadności i poprawności merytorycznej wystąpienia z wnioskiem. W istocie, kontrola organu paszportowego sprowadza się jedynie do aspektów formalnych. Choć od decyzji przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, to ta droga nie pozwala na przeprowadzenie weryfikacji podstaw wystąpienia z wnioskiem. W jednym z niedawnych orzeczeń sądów administracyjnych wskazano wprost: „Ponadto, co też warto podkreślić, w sytuacji obligatoryjnej odmowy wydania paszportu nie ma miejsca na jakiegokolwiek uznanie organu administracji w zakresie merytorycznej treści decyzji. Spełnienie przesłanek formalnych niejako automatycznie powoduje wydanie decyzji o określonej w ustawie treści. **Organ nie może zatem badać zasadności wystąpienia z wnioskiem o odmowę wydania paszportu, albowiem skutkować to mogłoby weryfikacją przez organ administracji wyników prowadzonego postępowania karnego, a taka konstrukcja już z samego założenia jest niedopuszczalna.**”⁵. Konstatacja ta, jest zbieżna z jasno wyrażonym w sprawie ozn. SK 20/98 stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Sądu, obowiązujące przepisy jednak nie uzależniają wydania decyzji unieważniającej lub odmawiającej wydania paszportu od spełnienia przez organ prowadzący postępowanie karne innych warunków, w tym od wydania postanowienia w trybie art. 277 § 1 k.p.k. Tym samym, w ocenie Sądu, na legalność zaskarżonej decyzji nie ma również wpływu powołany w skardze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 1999 r. ozn. SK 20/98, jasno statuujący ten związek.

Pomimo upływu lat oraz dwukrotnej już zmiany właściwej ustawy paszportowej, nie oznacza to automatycznie odpadnięcia zasadności ustaleń poczynionych w ramach wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Istnieją bowiem podstawy do przyjęcia, że przepisy stanowiące przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ozn. SK 20/98 są relewantne treściowo dla analizy art. 54 ust. 1 pkt 2 oraz art. 70 ust. 2 pkt 11 lit. b ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych. Z punktu widzenia art. 190 Konstytucji to właśnie warstwa normatywna przepisu, a nie formalne oznaczenie jednostki redakcyjnej aktu prawnego ma kluczowe znaczenie. Wiąże się to z tzw. zjawiskiem wtórnej niekonstytucyjności prawa, w której mamy do czynienia ze stanem prawnym powstałym wskutek wadliwej działalności ustawodawcy, powtarzającej

⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 5.09.2024 r., II SA/Bk 352/24, LEX nr 3764418.

niekonstytucyjne regulacje⁶. W tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z rozstrzygnięciem Trybunału, w którym dookreślony został konstytucyjnie dopuszczalny zakres składania przez organ postępowania przygotowawczego wniosków o pozbawienie obywatela prawa do posiadania paszportu w oparciu o relewantne przepisy ustawy paszportowej. Podkreśla się, że zbieżność językowa zestawionych przepisów, ich cel oraz wywoływany skutek prawny, zakres realizacji celów lub wartości konstytucyjnych oraz – konsekwentnie – zakres naruszanych praw i wolności konstytucyjnych stanowią podstawę do ustalenia wtórnej niekonstytucyjności⁷. Uwzględniając kwestionowane regulacje oraz zestawiając ich treść z przepisami stanowiącymi podstawę orzeczenia Trybunału w sprawie ozn. SK 20/98, można dostrzec, że zasadniczo ich warstwa normatywna pokrywa się. Z tego względu uwagi, poczynione przez Trybunał Konstytucyjny na kanwie sprawy ozn. SK 20/98 pozostają aktualne dla rozważań na gruncie obowiązujących przepisów, w tym przepisów k.p.k., gdyż ich analiza nie wykazała istotnych zmian redakcyjnych od wyroku w dniu 1 czerwca 1999 r.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie ozn. SK 20/98, określił zakres normowania przepisów ówczesnej ustawy o paszportach. Orzekł bowiem, że zaskarżone przepisy w zakresie, w jakim dotyczą **wyłącznie wniosków w sprawie odmowy wydania lub unieważnienia paszportu w związku ze stosowaniem środka zapobiegawczego przewidzianego w art. 277 § 1 k.p.k.** nie są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 30, art. 31, art. 37, art. 40, art. 41, art. 42, art. 45, art. 47, art. 77 i art. 78 Konstytucji. W konsekwencji zatem, *a contrario* przesądził o tym, że samodzielne stosowanie kwestionowanych rozwiązań ustawy paszportowej, bez wydania właściwego postanowienia w postępowaniu karnym, stanowi konstytucyjnie niedopuszczalną, instrumentalną praktykę, stanowiącą nadużycie prawa.

Przeprowadzone badania w oparciu o orzeczenia przekazane przez MUW w Warszawie oraz jego delegatury zamiejscowe potwierdzają, że **prokuratorzy świadomie pomijają etap zastosowania środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k., stosując w jego miejsce tryb administracyjnoprawny. Takie zachowania, choć oparte o formalnie ujętą normę kompetencyjną, nie mieszczą się w**

⁶ Więcej na ten temat w: K. Kos, O pojęciu wtórnej niekonstytucyjności prawa, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 48(2), 2018, s. 11-38 wraz z cytowaną tam literaturą i orzecnictwem; także: D. Lis-Staranowicz, M. Kopacz, Wtórna niekonstytucyjność przepisów ustawowych w orzecznictwie sądów administracyjnych, *Przegląd Sejmowy* Nr 6(173) /2022, s. 115-135 oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo.

⁷ *Ibidem*, s. 131.

konstytucyjnych ramach wykorzystania trybu administracyjnego. Stanowią zatem przykład instrumentalnego wykorzystania prawa.

Podkreślenia wymaga, że omawiany problem ma wyraźne podłoże historyczne. Rzecznik Praw Obywatelskich już w 2011 r. wystąpiła do Prokuratora Okręgowego w Świdnicy o zajęcie stanowiska w związku z toczącą się sprawą indywidualną w przedmiocie unieważnienia paszportu bez uprzedniego zastosowania środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k.⁸. Prokuratura zwróciła uwagę na fakt braku zatrzymania podejrzanej „(...) co musiało skutkować dalszymi już pozakarnymi działaniami prokuratora”, bowiem administracyjne instrumenty stanowiły (i stanowią nadal) jedyne dostępne prokuratorowi środki, pozwalające na zobligowanie osoby do powrotu do Polski, zaś uprzednie zastosowanie art. 277 § 1 k.p.k. było niemożliwe, bowiem nie przebywała ona w Polsce oraz nie posiadała wówczas dokumentu paszportowego⁹. W tym samym piśmie wskazano, że zarówno orzecznictwo administracyjne, jak i literatura stoją na stanowisku, jakoby tryb administracyjnoprawny oraz karnoprosesowy tworzyły dwie zupełnie różne instytucje prawne o tym samym celu, zatem nie występuje warunek konieczności uprzedniego zastosowania art. 277 § 1 k.p.k. Ponadto wskazano, że wprowadzenie środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k. w związku z wprowadzeniem nowej ustawy o dokumentach paszportowych¹⁰ wraz z szerszym katalogiem podmiotów uprawnionych do wniesienia wniosku o unieważnienie lub odmowę wydania paszportu przemawia za zasadnością stosowania administracyjnoprawnego trybu postępowania. Następnie pismem z dnia 13 lipca 2012 r.¹¹ Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła się o zajęcie stanowiska do Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej. Organ ten pismem z dnia 30 sierpnia 2012 r.¹² podzielił stanowisko Prokuratora Okręgowego w Świdnicy.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpiła w dniu 19 grudnia 2012 r.¹³ także do Prokuratora Generalnego o zajęcie stanowiska w przedmiocie praktyki stosowania administracyjnoprawnego trybu unieważnienia lub odmowy wydania paszportu bez uprzedniego zastosowania art. 277 § 1 k.p.k. W piśmie tym wskazano, że aktualność zachowuje *mutatis mutandis* rozstrzygnięcie zawarte w wyroku Trybunału

⁸ Pismo z dnia 28.11.2011 r., RPO-668198-II/10/SK.

⁹ Prokuratura Okręgowa w Świdnicy, pismo z dnia 15.02.2012 r., II Pa 1/12.

¹⁰ Mowa o ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1027 z późn. zm.), która zastąpiła poprzednią ustawę paszportową z dniem 28 sierpnia 2006 r.

¹¹ RPO-668198-II/10/SK.

¹² PG II Dsa 186/12.

¹³ Wystąpienie z dnia 19.12.2012 r., RPO-668198-II/11/MW, <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2011/02/668198/1690120.pdf>.

Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 1999 r., ozn. SK 20/98, iż art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz art. 10 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r., Nr 2, poz. 5), w zakresie w jakim dotyczą wyłącznie wniosków w sprawie odmowy wydania lub unieważnienia paszportu w związku ze stosowaniem środka zapobiegawczego przewidzianego w art. 277 § 1 k.p.k., nie są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 30, art. 31, art. 37, art. 40, art. 41, art. 42, art. 45, art. 47, art. 77 i art. 78 Konstytucji RP. Jako argument przemawiający za tezą o aktualności tego wyroku wskazano, że aczkolwiek odnosił się on do przepisów ustawy obecnie już nieobowiązującej, to jednak porównanie treści relewantnych dla analizowanej problematyki przepisów (która jest niemal tożsama) daje dostateczną podstawę do stwierdzenia, że także na gruncie art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 38 ust. 1 pkt 1a i 1b ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych odmowa wydania lub unieważnienia paszportu w trybie administracyjnym na wniosek organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze są możliwe jedynie wówczas, gdy w toku postępowania karnego zastosowano środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju. Rzecznik wskazała, że rozstrzygnięcie Trybunału należy rozumieć następująco: w przypadku, gdy wniosek o odmowę wydania dokumentu paszportowego (względnie: jego unieważnienie) na gruncie starej (a ze względu na tożsamość treści przepisów - również nowej) ustawy jest oparty na postanowieniu o zastosowaniu zakazu opuszczania kraju, konstytucyjność podstawy zastosowania trybu administracyjnego nie budzi wątpliwości. *A contrario*, w przypadku, gdy taki wniosek jest od postanowienia o zastosowaniu środka zapobiegawczego niezależny, podstawa stosowania trybu administracyjnego walor zgodności z Konstytucją traci. Pismem z dnia 12 marca 2013 r.¹⁴ I Zastępca Prokuratora Generalnego podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, jakoby tryb administracyjny stanowił jedynie narzędzie skutecznego wykonania środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k. i może być stosowany wyłącznie w razie jego orzeczenia. Wskazał przy tym, że decyzja organu administracji publicznej o odmowie wydania paszportu lub o jego unieważnieniu wydana w następstwie wniosku organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze nie opartego o uprzednio wydane w toku tego postępowania postanowienie o zastosowaniu zakazu opuszczania kraju, narusza standardy konstytucyjne. Decyzja organu paszportowego o odmowie wydania paszportu lub o jego unieważnieniu, wydana w następstwie wniosku prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze jest równoznaczna z zastosowaniem środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju. Odmiennie jednak niż w

¹⁴ PG VII G 0280/2/13.

procesie decydowania o zastosowaniu środka zapobiegawczego, w którym konieczne jest ustalenie wymaganych przez przepisy procedury karnej przesłanek faktycznych i prawnych oraz wydanie postanowienia w tym przedmiocie, które jest doręczane podejrzanemu z pouczeniem o sposobie i trybie jego zaskarżenia, tryb wnioskowy pomija wymienione elementy. **Jednocześnie zauważył jednak, że pomimo przekazania wykładni przepisów do prokuratorów, urzeczywistnienie prawidłowego stosowania karnoprosesowej oraz administracyjnej instytucji zatrzymania/unieważnienia/odmowy wydania dokumentu paszportowego jest uzależnione od właściwej praktyki, przez co nowelizacja ustawy o dokumentach paszportowych może okazać się konieczna.**

W przedmiotowej sprawie nie podejmowano dalszych działań generalnych.

Z punktu widzenia analizowanej sprawy fundamentalny problem dotyczy także art. 302 § 2 k.p.k. Podczas postępowania w sprawie ozn. SK 20/98, Prokurator Generalny wywodził z niego konstytucyjność kwestionowanego uregulowania, gdyż zezwala na wniesienie zażalenia na naruszające prawa danej osoby czynności inne niż postanowienia i zarządzenia. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 31/93¹⁵, wskazano, że postanowienie sądu karnego, zawierające „wniosek” skierowany do organu paszportowego o odmowę wydania lub unieważnienie paszportu oskarżonemu (art. 6 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach - Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5), nie jest wprawdzie środkiem zapobiegawczym *sensu stricto*, ale - w drodze analogii do tego środka - przyjęć należy dopuszczalność wniesienia zażalenia na takie postanowienie. Ustawa o paszportach z 1990 r. przewidywała możliwość składania takich wniosków od dnia jej wejścia w życie, tj. od dnia 8 kwietnia 1991 r.

Zaznaczyć należy, że do dnia 1 stycznia 1996 r. Kodeks postępowania karnego nie zawierał w katalogu środków zapobiegawczych zakazu opuszczania kraju ani zatrzymania dokumentu. Został on wprowadzony dopiero z dniem 1 stycznia 1996 r. w art. 235a k.p.k. z 1969 r.¹⁶, którego literalną treść aktualnie wyraża art. 277 § 1 k.p.k. Tym samym od dnia 8 kwietnia 1991 r. do dnia 31 grudnia 1995 r. przepisy ustawy paszportowej miały charakter samodzielny, oderwany od konieczności wydania stosownej decyzji procesowej w postępowaniu karnym. Po dniu 1 stycznia 1996 r. wzajemna relacja obu instrumentów nie była definitywnie przesądzona. Dopiero wyrokiem w sprawie ozn. SK 20/98 Trybunał przesądził, że przepisy administracyjne

¹⁵ OSNKW 1994, nr 1-2, poz. 8.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96 z późn. zm.; dalej: k.p.k. z 1969 r.).

mają charakter wtórny i służą jedynie sprawnemu wykonaniu środka z art. 277 § 1 k.p.k. Jednocześnie utrzymanie prawa do wniesienia zażalenia na zasadzie art. 302 § 2 k.p.k. stało się bezcelowe, bowiem kodeks już przewidywał możliwość zaskarżenia merytorycznej decyzji wydanej w postępowaniu karnym. Ponadto wątpliwym jest, czy wniosek w trybie administracyjnym stanowi czynność postępowania karnego, a więc czy wymaga pouczenia o treści art. 302 § 2 k.p.k. Brak obowiązku po stronie organu postępowania przygotowawczego do pouczenia podejrzanego o prawie zaskarżenia czynności wniesienia wniosku wynika z tego, że organ ten jest stroną w postępowaniu administracyjnym. Art. 302 § 2 k.p.k. ma więc pozornie, iluzorycznie charakter gwarancyjny, szczególnie że tryb administracyjny stosowany jest wobec osób ukrywających się i których miejsce pobytu pozostaje nieznane, a więc nie będą one pouczone o możliwości wniesienia zażalenia na czynność faktyczną, ale jeśli nawet zostałyby o tym pouczone, to już po unieważnieniu danego dokumentu. Powyższego nie zmienia fakt, że organ administracyjny w obliczu nieznania miejsca pobytu ustanawia stronie kuratora, działającego w jego interesie. Kurator ten również nie jest pouczany o treści art. 302 § 2 k.p.k. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że ówczesne zajęte stanowisko Sądu Najwyższego (z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 31/93¹⁷) było także bezpośrednio związane z faktem braku istnienia art. 235a k.p.k. z 1969 r. będącego odpowiednikiem dzisiejszego art. 277 § 1 k.p.k. Przypomnieć przy tym należy, że wymogiem zaskarżenia czynności na zasadzie art. 302 § 2 k.p.k. jest naruszenie prawa strony lub osoby niebędącej stroną, które – choć rozumiane szeroko¹⁸ - musi polegać na ograniczeniu praw lub zwiększeniu obowiązków skarżącego, co może się łączyć z wadliwym zastosowaniem albo z bezzasadnym niezastosowaniem przepisów¹⁹. Uwzględniając orzecznictwo sądów administracyjnych oraz stanowisko prokuratury, w istocie niemożliwe jest skuteczne wykazanie przez podejrzanego naruszenia prawa poprzez wystąpienie z wnioskiem w trybie administracyjnym, skoro z punktu widzenia przesłanek jego zastosowania wystarczające jest, aby postępowanie było w fazie *in personam*.

Zauważyć należy, że choć Trybunał Konstytucyjny wprost w uzasadnieniu wyroku w sprawie ozn. SK 20/98 nie odwoływał się do zasady sprawiedliwości proceduralnej, to w istocie przeprowadził systemową analizę zaskarżonych rozwiązań pod kątem tego, czy jednostka, której prawa i wolności w wyniku wydania decyzji na podstawie ustawy

¹⁷ OSNKW 1994, nr 1-2, poz. 8.

¹⁸ Uchwała SN z 30.03.2016 r., I KZP 21/15, OSNKW 2016, nr 5, poz. 28.

¹⁹ M. Syta, *Gravamen jako przesłanka zażalenia w postępowaniu przygotowawczym*, Prok. i Pr. 2004/4, s. 43–44; I. Palka [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2024, art. 302, teza 3.

o paszportach zostały ograniczone, dysponuje procedurą umożliwiającą weryfikację decyzji o zastosowaniu środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k. W tym kontekście przypomnieć należy, że Konstytucyjne zakotwiczenie dla zasady sprawiedliwości proceduralnej stanowi art. 2 Konstytucji, choć najczęściej wiązana jest z prawem do sądu, wysłowionym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości stanowi bowiem niewątpliwie element prawa do sądu. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, że „Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie może być postrzegana tylko przez pryzmat konstytucyjnego prawa do sądu”²⁰. W demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygnięcia o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości i rzetelności²¹. Trybunał wskazuje przy tym, że „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”²². Zasada ta obejmuje wszystkie rodzaje postępowań przed organami władzy publicznej, w ramach których ma zapaść rozstrzygnięcie (decyzja, orzeczenie) dotyczące sytuacji prawnej jednostki (lub podmiotu podobnego). Innymi słowy, „zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania”²³. Sprawiedliwość (rzetelność) postępowania jest „wartością samą w sobie”, podlegającą ochronie w ramach kontroli konstytucyjności²⁴. Konstytucja, w szczególności jej art. 2, nie precyzuje, rzecz jasna, treści zasady sprawiedliwości proceduralnej. Niemniej jednak Trybunał wskazywał już w orzecznictwie, że „Mimo wielości koncepcji doktrynalnych co do precyzyjnego ustalenia zakresu pojęciowego tej zasady, jądro znaczeniowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wspólne. Na zasadę tę składają się przynajmniej wymagania: - możliwości bycia wysłuchanym, -ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, - zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu”²⁵. Trybunał wskazuje

²⁰ Wyrok TK z 12.04.2012 r., SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39.

²¹ Zob. wyrok TK z 15.12.2008 r., P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178.

²² Wyrok TK z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66.

²³ Wyrok TK z 12.07.2011 r., SK 49/08, OTK-A 2011, nr 6, poz. 55.

²⁴ Zob. np. wyroki TK z: 16.01. 2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 2.10.2006 r., SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118.

²⁵ Wyrok TK z 12.04.2012 r., SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39; zob. też wyrok TK z 2.10.2006 r., SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118 oraz wyrok pełnego składu TK z 20.10.2010 r., P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79.

przy tym, że „wymaganie zapewnienia jednostce sprawiedliwego i rzetelnego postępowania przed organem władzy publicznej, zakładające konieczność wydania rozstrzygnięcia o jej prawach lub obowiązkach na podstawie ustaleń faktycznych zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy, nie uchyla w zupełności ryzyka wystąpienia błędów w procesie stosowania prawa. Niemniej przepisy proceduralne powinny być skonstruowane tak, aby minimalizować ryzyko oparcia rozstrzygnięcia na błędnych ustaleniach faktycznych. Ukształtowanie przez ustawodawcę środków i procedur mających na celu sanowanie - następczo - ewentualnych błędów w procesie stanowienia prawa (np. postępowań wznowieniowych w wypadku ujawnienia okoliczności nieznanymi wcześniej organowi) jest zabiegiem koniecznym, lecz nie jest zabiegiem wystarczającym. Ustawodawca nie może konstruować przepisów w taki sposób, aby wyłączały możliwość dokonywania prawdziwych ustaleń faktycznych przez organ orzekający przed wydaniem rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach jednostki”²⁶.

W doktrynie wskazuje się, że przepisy administracyjne mają w istocie zapewnić prawidłowy tok postępowania karnego²⁷. Zwraca się jednak uwagę na to, że unieważnienie lub odmowa wydania dokumentu paszportowego, choć stosowane w związku z prowadzonym postępowaniem karnym, to nie stanowią postaci środka zapobiegawczego²⁸. Podnosi się, że w razie konieczności zatrzymania dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej powinno się zawsze stosować instytucję karnoprosesową ze względu na znacznie szybszą drogę do osiągnięcia zamierzonego skutku²⁹. W przypadku zastosowania zakazu złożonego, skutek osiągnięty przez administracyjną odmowę wydania lub unieważnienie paszportu jest tożsamy z tym, który wywołuje zastosowanie zakazu złożonego z art. 277 § 1 k.p.k.

Wskazuje się także, że ewentualne następcze zwrócenie się organu postępowania przygotowawczego z wnioskami, o których mowa w kwestionowanych przepisach ustawy o dokumentach paszportowych będzie co najwyżej stanowić swoiste zawiadomienie o braku zgody na wydanie dokumentu paszportowego³⁰. W takim ujęciu wzajemna relacja pomiędzy środkiem zapobiegawczym z art. 277 § 1 k.p.k. a administracyjnym trybem postępowania pozostaje w ramach zakreślonych przez

²⁶ Wyrok TK z 13.12.2022 r., K 4/21, OTK-A 2022, nr 79. W tym wyroku Trybunał uznał, że wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym wyłącznie na podstawie informacji organu postępowania karnego jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej.

²⁷ R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] R. A. Stefański, S. Zabłocki, Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz do art. 167-296, Warszawa 2019, art. 277.

²⁸ Ibidem, wraz z cytowaną tam literaturą.

²⁹ Por. ibidem.

³⁰ Por. Postanowienie SA w Katowicach z 6.01.1999 r., II AKz 363/98, OSA 1999, nr 9, poz. 65.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku ozn. SK 20/98. **Inne zachowania organów postępowania przygotowawczego w postaci skorzystania z norm kompetencyjnych z art. 54 ust. 1 pkt 2 oraz art. 70 ust. 2 pkt 11 lit. b ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, bez uprzedniego wydania zaskarżalnego w drodze zażalenia postanowienia w przedmiocie środków zapobiegawczych z art. 277 § 1 k.p.k., stanowią stosowanie prawa w sposób sprzeczny z art. 7 Konstytucji, który zakazuje rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej, co wyklucza działania organów również bez merytorycznej postawy prawnej oraz stanowi o naruszeniu art. 2 Konstytucji, gdyż wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym wyłącznie na podstawie informacji organu postępowania karnego jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej.**

Mając na uwadze powyższe, ustawodawca powinien dołożyć wszelkich starań, aby ograniczyć szkodliwe zjawisko instrumentalizacji prawa. Pozostawienie w systemie prawa administracyjnego norm kompetencyjnych, przyznających organom postępowania przygotowawczego uprawnienie do składania wniosków o określonej treści – bez ustawowego ograniczenia zakresu dopuszczalności tychże wniosków do tych, które stanowią wykonanie nieprawomocnego choćby postanowienia wydanego na podstawie art. 277 § 1 k.p.k., stanowi swoiste pominięcie prawodawcze, wymagające naprawy.

Mając na względzie przedstawione racje zwracam się:

I. Do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako właściwego rzeczowo, o podjęcie inicjatywy ustawodawczej ukierunkowanej na usystematyzowanie podstaw wszczęcia administracyjnego trybu pozbawienia (unieważnienia, odmowy wydania) dokumentu paszportowego poprzez dodanie do nich wymogu wcześniejszego wydania choćby nieprawomocnego postanowienia w postępowaniu karnym w przedmiocie zastosowania względem podejrzanego środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k., co stanowić będzie wdrożenie standardów konstytucyjnych wyznaczonych przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ozn. sygn. akt SK 20/98.

II. Do Pana Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, jako właściwego rzeczowo, o rozważenie potrzeby wyodrębnienia zatrzymania lub odmowy wydania dokumentu jako samodzielnego środka zapobiegawczego, niejako „odrywając” go od aktualnie uregulowanego w treści art. 277 § 1 k.p.k. środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zatrzymaniem lub odmową wydania

dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy. Podkreślenia wymaga, że od dnia wejścia w życie k.p.k. z 1997 r. przepis ten nie uległ żadnym modyfikacjom, gdyż od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej – w szczególności zaś od 21 grudnia 2007 r., a więc dnia przystąpienia Polski do strefy Schengen – środek ten stracił w części na swoim znaczeniu. Przyłączenie się do strefy Schengen umożliwiło bowiem wszystkim obywatelom polskim swobodne przekraczanie granicy państwowej z innymi państwami należącymi do tej strefy wyłącznie na podstawie dowodu osobistego. Oceny takiej nie zmienia ustalenie, że przekroczenie granicy w strefie Schengen na podstawie dowodu osobistego, w przypadku orzeczonego środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k., stanowi złamanie zakazu pozwalające na orzeczenie surowszych środków zapobiegawczych³¹. Jednocześnie, fakt przebywania podejrzanego poza granicami RP – choćby w innym państwie należącym do strefy Schengen – powoduje bezcelowość orzekania zakazu opuszczania kraju (gdyż podejrzany/oskarżony już go opuścił). Tym samym uniemożliwia wydanie postanowienia o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci unieważnienia lub odmowy wydania dokumentu paszportowego (gdyż można je orzec wyłącznie z zakazem opuszczania kraju), a więc pozbawienia dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy z państwami nienależącymi do strefy Schengen ani Unii Europejskiej, więc konsekwentnie tych, które nie działają na zasadzie wzajemności instrumentów opartych o mechanizm wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń. System środków zapobiegawczych w aktualnym kształcie jest zatem niedostosowany do aktualnych ram prawnych funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości z uwzględnieniem elementów międzynarodowych, w szczególności relewantnego prawa wspólnotowego. Sygnalizowane przez organy postępowania przygotowawczego problemy z opuszczaniem kraju przez podejrzanych stanowią istotny problem praktyczny. Jednak remedium na ten problem nie może stanowić pozwolenie na instrumentalne wykorzystywanie oraz nadużywanie przepisów kompetencyjnych w postępowaniu administracyjnym. Znacznie bardziej racjonalne wydaje się dostosowanie przepisów k.p.k. do aktualnych realiów społeczno-prawnych. Tym samym, wyodrębnienie zatrzymania lub odmowy wydania dokumentu jako samodzielnego środka zapobiegawczego jawi się jako rozwiązanie pożądane oraz konieczne – zarówno z punktu widzenia organów ścigania, jak i gwarancji procesowych i konstytucyjnych podejrzanego – pozwalając na zgodne z prawem stosowanie administracyjnego trybu unieważnienia lub odmowy wydania paszportu, jednocześnie umożliwiając podejrzanemu merytoryczne zaskarżenie podstawy stosowania tego środka

³¹ K. Eichstaedt [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2025, art. 277, teza 3 i cytowane tam orzecznictwo.

zapobiegawczego, a zatem zakwestionowanie merytorycznych podstaw wniosku organu postępowania przygotowawczego o wykonanie postanowienia w trybie administracyjnym.

Jednocześnie, mając świadomość trwającej niekonstytucyjnej praktyki organów postępowania przygotowawczego oraz uwzględniając czas potrzebny do wprowadzenia wymaganych oraz opisanych powyżej rozwiązań, zwracam się do Pana Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o wskazanie liczby prowadzonych w 2024 r. spraw, w których organ postępowania przygotowawczego wniósł o unieważnienie lub odmowę wydania dokumentu paszportowego bez uprzedniego wydania postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego z art. 277 § 1 k.p.k. oraz proszę uprzejmie o rozważenie przekazania podległym prokuratorom rekomendacji analogicznych do stanowiska zajętego przez Prokuratora Generalnego w piśmie z 12.03.2014 r., mających na celu zaprzestanie stosowania praktyki opisanej w niniejszym wystąpieniu, gdyż nie mieści się ona w ramach zakreślonych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku ozn. SK 20/98.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³² zwracam się do Panów Ministrów z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania stosownych działań legislacyjnych.

Będę także wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowiskach zajętych w przedstawionej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

³² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.).

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (ePUAP);
- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (ePUAP).