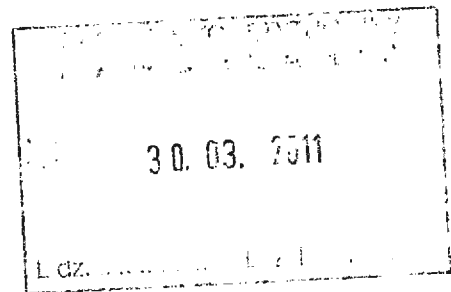




RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 29 marca 2011 r.

PG VIII TK 19/11



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

### WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 i 3  
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

**wnoszę o stwierdzenie, że:**

- 1) przepis art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zmianami) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przepisy § 4 ust. 1, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 9 ust. 1 - 3 i ust. 5 - 7, § 10 ust. 1 oraz § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu

bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. Nr 214, poz. 1575 ze zmianami) są niezgodne z art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz z art. 92 ust. 1, jak również z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### UZASADNIENIE

Centralne Biuro Antykorupcyjne zostało utworzone jako służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 1 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym).

Przed przystąpieniem do oceny zakwestionowanego w niniejszym wniosku upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 15 ust. 3 wspomnianej wyżej ustawy, oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie tegoż upoważnienia, należałoby, jak się wydaje, w sposób zwięzły zasygnalizować, określone w ustawie, podstawowe zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz uprawnienia jego funkcjonariuszy. Regulacje te niewątpliwie tworzą kontekst prawny unormowań dotyczących rodzajów środków przymusu bezpośredniego oraz przypadków i sposobu ich stosowania przez funkcjonariuszy CBA.

W zakresie wskazanej wyżej właściwości Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ustawodawca powierzył omawianej służbie specjalnej szereg zadań, w tym: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie określonych w sposób wyczerpujący przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości,

finansowaniu partii politycznych oraz obowiązkowi podatkowemu i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji; ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych; ujawnianie przypadków nieprzestrzegania procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych; kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne; jak również prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi (art. 2 ust. 1 ustawy o CBA).

W granicach zasygnalizowanych wyżej zadań, funkcjonariusze omawianej służby specjalnej wykonują: czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania oraz – jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – czynności dochodzeniowo-śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw; czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa; jak również czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym

oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 13 ust. 1 ustawy o CBA).

Funkcjonariusze omawianej służby specjalnej, wykonując czynności służące realizacji zasygnalizowanych wyżej zadań, między innymi mają prawo: wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, w granicach niezbędnych do wykonania czynności określonych w ustawie; legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; zatrzymywania osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego; przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i w przypadkach określonych w przepisach k.p.k.; dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży oraz zatrzymywania pojazdów i innych środków transportu oraz sprawdzania ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (art. 14 ust. 1 ustawy o CBA).

W końcu wypada odnotować, że, zgodnie z art. 15 ust. 1 analizowanej ustawy, w przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustaw poleceniom służącym realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego mogą stosować fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego, służące do obezwładniania lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów. Z kolei, ust. 2 omawianego art. 15 stanowi, że w przypadkach określonych w ust. 1 mogą być stosowane jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

Zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym ma następujące brzmienie:

„Art. 15. 3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, oraz przypadki

i sposób ich stosowania, a także sposób dokumentowania przypadków ich stosowania, uwzględniając ochronę interesów osób, wobec których środki te zostały zastosowane.”.

Przechodząc do oceny przytoczonej wyżej regulacji w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, wypadałoby odnotować, że, zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy zasadniczej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie – że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być

„szczegółowe”, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 163, s. 1764 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie. Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 76, s. 1029 – 1030 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach zwracał szczególną uwagę na to, że nakaz zamieszczania wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu, jako akcie podustawowym, dotyczy

zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU Nr 3/A/2010, por. 20, s. 347 oraz powołane tam orzecznictwo).

We wspomnianym, we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, przepisie art. 15 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym ustawodawca określił przesłankę stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy omawianej służby specjalnej, w postaci „przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustaw poleceniom”. Zakres tych poleceń został ograniczony do poleceń służących realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CBA. Innych „przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego ustawodawca nie wskazał w omawianym akcie normatywnym.

Zakwestionowany przepis art. 15 ust. 3 analizowanej ustawy upoważnia Radę Ministrów do określenia m. in. „przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego. Użyta w przepisie liczba mnoga uprawnia do wysnucia wniosku, że, w gruncie rzeczy, ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenia większej liczby „przypadków”, które – obok „przypadku” określonego w ustawie – miałyby uprawniać funkcjonariuszy omawianej służby specjalnej do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Tym samym, podmiot uprawniony do wydania aktu podustawowego miałyby, zgodnie z wolą ustawodawcy, uzupełnić regulacje ustawowe w omawianym zakresie.

Zważywszy, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego zawsze stanowi ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych obywatela, przekazanie regulacji, zawierających przesłankę zastosowania takich środków – w postaci „przypadków” ich stosowania – do aktu podustawowego wydaje się niedopuszczalne, wykracza bowiem poza przyznany przez ustrojodawcę ustawodawcy zwykłemu zakres względnej swobody w kształtowaniu prawa. W dodatku, ani zakwestionowany przepis, ani żadne inne unormowanie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym nie zawiera choćby ogólnych wskazówek (wytycznych) pozwalających na dookreślenie, jakie w istocie „przypadki” stosowania środków przymusu bezpośredniego miałyby uregulować Rada Ministrów.

Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o CBA zezwolił funkcjonariuszom omawianej służby specjalnej na stosowanie fizycznych, technicznych i chemicznych środków przymusu bezpośredniego. Tym samym, w ustawie ograniczono się do wskazania jedynie – w sposób ogólny – grup rodzajowych owych środków, bez podjęcia próby skonkretyzowania, jakie w istocie środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane wobec obywateli. Uregulowanie tej kwestii ustawodawca pozostawił Radzie Ministrów w zakwestionowanym upoważnieniu ustawowym, zawartym w art. 15 ust. 3 analizowanej ustawy, co wydaje się budzić poważne wątpliwości w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Omawiany przepis art. 15 ust. 3 ustawy o CBA stanowił już przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianym wyżej wyroku, wydanym w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07. Wobec braku zaskarżenia tego przepisu w, inicjującym postępowanie przed Trybunałem, wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny nie mógł formalnie orzec w przedmiocie zgodności tego przepisu z Konstytucją RP. Jednakże w uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że „art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, upoważniający do wydania



rozporządzenia nie określa w sposób jasny zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, co należy do wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytycznych takich nie można również zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Dotyczy to w szczególności braku wytycznych, które określiłyby pojęcie „przypadków” stosowania poszczególnych środków przymusu bezpośredniego” (*op. cit.*, s. 343).

Analizowana ustawa nie określa pojęcia „przypadków” stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego. W szczególności, ani z art. 15 ust. 3 tej ustawy, ani z innych jej przepisów nie wynika precyzyjnie, do czego upoważnia ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w odniesieniu do „przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego. Tym samym, należałoby przyjąć, że analizowany przepis upoważniający do wydania rozporządzenia nie spełnia wymogów konstytucyjnych, zawartych w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, udziela bowiem upoważnienia do wydania aktu podustawowego dotyczącego materii nieuregulowanej w ustawie i nie zawiera wytycznych określających pojęcie „przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego, a przy tym upoważnia do uregulowania w rozporządzeniu kwestii, które uregulować można jedynie w ustawie.

Oceniany przepis ustawy o CBA upoważnia również organ władzy wykonawczej do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów środków przymusu bezpośredniego. Ustawa zawierająca przepis upoważniający mówi jedynie o fizycznych, technicznych i chemicznych środkach przymusu bezpośredniego (art. 15 ust. 1), nie wskazuje natomiast, jakie konkretnie środki zostały dopuszczone przez ustawodawcę do stosowania przez funkcjonariuszy wspomnianej służby specjalnej. Tym samym, ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do „uzupełnienia” ustawy o treści, które w ustawie unormowane nie

zostały. Ograniczając się, w tym miejscu, do powyższej konstatacji wypada zasygnalizować, że problematyka rodzajów środków przymusu bezpośredniego będzie również przedmiotem rozważań w dalszej części uzasadnienia niniejszego wniosku.

W końcu, analizowany przepis art. 15 ust. 3 ustawy o CBA zawiera upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy omawianej służby specjalnej. Jedynym przepisem ustawy, który w pewnym sensie można by uznać za poświęcony tej ostatniej problematyce, jest art. 15 ust. 2, który stanowi, że w przypadkach określonych w ust. 1 mogą być stosowane jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom. Przepis ten nie wydaje się spełniać wymogu dostatecznego sprecyzowania sposobu postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o stosowaniu środków przymusu bezpośredniego, nie określa bowiem procedury takiego postępowania. Innymi słowy, trudno przyjąć, że materia, dotycząca sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego, została określona w ustawie w stopniu, który uprawniałby ustawodawcę do cedowania na organ władzy wykonawczej dalszych uprawnień prawotwórczych w omawianym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Przechodząc do oceny przepisu art. 15 ust. 3 ustawy o CBA w kontekście wzorca kontroli, zawartego w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, wypada odnotować, że, zgodnie z tym unormowaniem ustawy zasadniczej, każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą, a pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie

określonych w ustawie. Z kolei, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W doktrynie przyjmuje się, że wolnością osobistą jest możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek czynniki ludzkie. Jest ona pierwszą konsekwencją czy też pierwszym przejawem wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej; jest koniecznym założeniem korzystania przez jednostkę nie tylko z praw człowieka i obywatela, wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych, lecz także wykorzystywania tamże wyrażonych wolności. W zasadzie też każda z dalszych „wolności” konstytucyjnych jest w swej istocie takim czy innym przejawem wykorzystywania wolności osobistej. W ścisłym związku z wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista, którą można określić jako zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swojej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność. Nietykalność osobista posiada też szczególnie silny związek z przyrodzoną godnością ludzką i jako pewien aspekt egzystencji człowieka posiada wymiar absolutny i ustawy nie mogą jej ograniczać (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej, Komentarz, III tom*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 41, s. 1 - 2).

Jednakże przywołane wyżej unormowanie art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej dopuszcza pozbawienie lub ograniczenie wolności, zastrzegając, że może ono nastąpić tylko na zasadach i trybie określonych w ustawie. Rzecz

oczywista, że ograniczenie takie musi spełniać konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw chronionych w ustawie zasadniczej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (por. wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 544).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że przesłanka konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stawał na stanowisku, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (por. wyroki: z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU Nr 1/99, poz. 2, s. 18 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również z dnia 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 188, s. 1003 – 1004).

Z kolei, w literaturze przedmiotu wskazuje się na konieczność rygorystycznego przestrzegania standardów dopuszczalności ograniczania wolności osobistej na gruncie art. 41 Konstytucji RP. Owe szczególne gwarancje w sytuacjach dopuszczalnego ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej w pierwszej kolejności powtarzają zasadę, ustanowioną w art. 31 ust. 3, konieczności ustawy jako wymaganej dla takich sytuacji formy prawnej. Oba sformułowania różnią się przy tym nieco między sobą. W myśl art. 41, w ustawie ustanowione być mogą mianowicie „zasady” oraz „tryb” ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej. Termin „zasady” należy rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanawianie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być natomiast ustanawiane poza ramami takich ustaw. Przykładów tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W omawianym artykule „zasady” są 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 (por. Paweł Sarnecki, *op. cit.*, s. 2 – 3).

Przytoczony wyżej pogląd doktryny jest zbieżny z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym znaczenia, jakie należy przypisać, przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie”. Zdaniem Trybunału, uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej

klasyczny element państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczać zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (por. wyrok z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU Nr 1/A/2008, poz. 2, s. 19 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że ścisły związek między wolnością osobistą i nietykalnością osobistą, wynikający z treści normatywnych art. 41 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji, stanowi, na tle demokratycznych standardów ochrony wolności człowieka, szczególną regulację podstawowych praw i wolności; szczególną ze względu na kształt tej regulacji oraz ze względu na znaczenie ochrony wolności osobistej dla ochrony wszystkich praw i wolności podstawowych. W świetle wykładni art. 41 ust. 1 Konstytucji, nietykalność osobista stanowi konieczny, szczególnie ważny warunek realizacji wolności osobistej człowieka w państwie demokratycznym; poszanowanie nietykalności osobistej jest zarazem gwarancją realizacji wolności osobistej. Trybunał podkreślał, że ścisły związek między poszanowaniem wolności osobistej i respektowaniem nietykalności osobistej na gruncie Konstytucji oznacza, że ograniczenie wolności osobistej podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej. Ograniczenie wolności osobistej wymaga bowiem nie tylko spełnienia wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczących ograniczenia każdego prawa lub wolności

konstytucyjnej, ale wymaga ponadto respektowania nietykalności osobistej. Wolność osobista może podlegać ograniczeniom wyłącznie w ustawie, a przesłanki ustawowego ograniczenia tej wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, odnoszą się również do ograniczenia wolności osobistej. Przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji „dodaje” jednak do ustawowych przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności osobistej, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeszcze jeden wymóg: pełne poszanowanie nietykalności osobistej (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, *op. cit.*, s. 350 – 351).

W końcu, we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie o sygnaturze U 5/07, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że do zasad ograniczenia wolności osobistej, regulowanych ustawowo, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w której się znajdują. Natomiast przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji, należy rozumieć, w świetle Konstytucji, regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego ustawowo do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz, skierowany do ustawodawcy, aby, ograniczając w danej regulacji prawnej wolność osobistą (tylko droga ustawowa jest dopuszczalna), zamieszczał w niej zawsze zasady oraz tryb ograniczenia wolności osobistej. Trybunał zwraca uwagę, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko wprowadza zakaz ograniczenia wolności osobistej w podustawowych aktach prawnych, jak to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do wszystkich praw i wolności

konstytucyjnych. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji ograniczającej wolność osobistą wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej (por. *ibidem*).

Kwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, m. in. rodzajów środków przymusu bezpośredniego oraz przypadków i sposobu ich stosowania. Środki przymusu bezpośredniego, z istoty swojej, wkraczają głęboko w sferę wolności obywatela. Nadto, wiele z tych środków, jak chociażby stosowanie siły fizycznej w postaci technik ataku, paralizatory elektryczne, ręczne miotacze gazowe lub ręczne granaty łzawiące, w niektórych, skrajnych sytuacjach mogą powodować skutki zbliżone do pogranicza między ograniczeniem wolności osobistej a naruszeniem nietykalności osobistej. Tym samym, nie wydaje się, by, w świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca był uprawniony do cedowania uregulowania tak delikatnej materii, jaką stanowi określenie rodzajów środków przymusu bezpośredniego, na organ władzy wykonawczej. Przyjmując taką regulację, Parlament, jak się wydaje, wykroczył poza zakres przyznanej mu przez ustrojodawcę względnej swobody w kształtowaniu prawa.

W tym miejscu wypadałoby również odnotować, że w pełni zachowują aktualność, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, wywody, kwestionujące przekazanie przez ustawodawcę – do uregulowania w akcie podustawowym – przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego. Innymi słowy, nie wydaje się, by ustawodawca był uprawniony do upoważnienia Rady Ministrów do uzupełnienia materii uregulowanej w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym o inne, niż określone w ustawie, przypadki usprawiedliwiające stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Niewątpliwie stosowanie takich środków zawsze należałoby



oceniać w kontekście konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń wolności osobistej. Tym samym, cedowanie uregulowania omawianej materii na władzę wykonawczą wydaje się niedopuszczalne.

W końcu, należałoby zakwestionować upoważnienie przez ustawodawcę Rady Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia procedury, a więc sposobu postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego. W świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, tenże sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego stanowi w istocie tryb ograniczenia wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim ustawy zasadniczej. Innymi słowy, cedowanie przez ustawodawcę na władzę wykonawczą uregulowania tego trybu, w postaci sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego, należałoby uznać za wykraczające poza zakres względnej swobody tegoż ustawodawcy w kształtowaniu prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że unormowanie, zawarte w art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, godzi w konstytucyjne prawo do wolności, upoważniając organ władzy wykonawczej do unormowania rodzajów środków przymusu bezpośredniego oraz przypadków i sposobu ich stosowania. Tym samym, kwestionowany w niniejszym wniosku przepis jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Przed przystąpieniem do oceny, zakwestionowanych w niniejszym wniosku, przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, należałoby, jak się wydaje, rozważyć, czy – wobec zaskarżenia ustawowego przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia – zasadna jest propozycja zbadania przez Trybunał Konstytucyjny również określonych regulacji, zawartych w tymże rozporządzeniu.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu ustawowego, upoważniającego do wydania rozporządzenia, pociąga za sobą także utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia (por. wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 76, s. 747 oraz powołane tam orzecznictwo).

Jednocześnie należałoby jednak podnieść, że Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność z Konstytucją RP przepisów dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz. 184 ze zmianami) oraz aktu wykonawczego do tego dekretu, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 ze zmianami), zwrócił uwagę, że zaskarżony przepis tegoż rozporządzenia stanowi o istocie zawartej w nim regulacji. Ma on na tyle ważne znaczenie dla całości materii objętej tym unormowaniem, że musi być traktowany *pars pro toto*; zarzut niekonstytucyjności w tym wypadku obraca się więc w gruncie rzeczy przeciw całemu rozporządzeniu, ponieważ godzi w zasadę, na której spoczywa konstrukcja *meritum* rozporządzenia. W tej sytuacji nie jest właściwe założenie, iż ewentualna skuteczność zarzutu, dotyczącego sposobu umocowania do wydania rozporządzenia, musi przesądzać o konieczności umorzenia postępowania w zakresie zarzutu dotyczącego niewłaściwości materii normowania rozporządzenia. Raczej można twierdzić, że zarzut ten dodatkowo wspiera – w innym aspekcie – zarzut niekonstytucyjności całego rozporządzenia. To twierdzenie obejmuje bowiem sobą dwa zarzuty. Jeden dotyczy sposobu udzielenia upoważnienia, drugi zaś przedmiotu regulacji dokonanej w wyniku jego realizacji (por. wyrok z dnia 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 20, s. 288).

W końcu, w postanowieniu, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10 (do chwili obecnej

nieopublikowanym w OTK ZU), Trybunał przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące uchybień stwierdzonych m. in. w rozporządzeniu w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, uznając za niezbędne – dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP – podjęcie stosownych działań legislacyjnych celem usunięcia tychże uchybień. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że brak zachowania ściśle wykonawczego charakteru rozporządzeń i odebranie ustawie rangi podstawowego źródła normowania wypadków wkraczania władzy publicznej w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki jest jedną z przyczyn nieefektywności mechanizmów zapobiegających arbitralności wkroczenia władzy publicznej w chronioną konstytucyjnie sferę wolności i praw jednostki oraz zachowania proporcjonalności tego wkroczenia (por. s. 2 – 4 wersji postanowienia opublikowanej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego).

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że dokonanie kompletnej i prawidłowej oceny, w kontekście wzorców kontroli konstytucyjnej, obowiązującego stanu prawnego w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie byłoby możliwe przy ograniczeniu tej kontroli wyłącznie do upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 15 ust. 3 analizowanej wyżej ustawy, przy jednoczesnym pominięciu regulacji zawartych w rozporządzeniu wydanym w oparciu o to upoważnienie.

Kwestionowany w niniejszym wniosku przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego ma następujące brzmienie:

„§ 4. 1. Funkcjonariusz ma prawo stosować następujące rodzaje środków przymusu bezpośredniego:

- 1) siłę fizyczną w postaci chwytów obezwładniających lub podobnych technik obrony lub ataku;
- 2) środki i urządzenia techniczne, przeznaczone do obezwładniania i konwojowania, w postaci:
  - a) kajdanek,
  - b) prowadnic,
  - c) kaftanów bezpieczeństwa, pasów i siatek obezwładniających,
  - d) paralizatorów elektrycznych;
- 3) urządzenia techniczne przeznaczone do zatrzymywania pojazdów, w postaci kolczatek drogowych i innych przeszkód umożliwiających zatrzymanie pojazdu;
- 4) chemiczne środki przeznaczone do obezwładniania osób, w postaci ręcznych miotaczy gazowych lub ręcznych granatów łzawiących.”.

W doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, II tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać,

że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (por. wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że umieszczenie materii, zastrzeżonej dla regulacji ustawowej, w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W przypadku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Dlatego zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby to decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej tworzącej prawny reżim ich własnego, władczego działania, wkraczającego w sferę praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienie sygnalizacyjne z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, *op. cit.*, s. 3).

Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o CBA dopuszcza możliwość stosowania fizycznych, technicznych i chemicznych środków przymusu bezpośredniego. Jednakże – co już podkreślono – w ustawie ograniczono się do wskazania w sposób ogólny grup rodzajowych owych środków, bez podjęcia próby

skonkretyzowania, jakie w istocie środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane wobec obywatela. W rezultacie określenie konkretnych środków przymusu bezpośredniego, stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, nastąpiło dopiero w analizowanym rozporządzeniu.

Analiza zakwestionowanego przepisu § 4 ust. 1 owego rozporządzenia skłania do wysnucia wniosku, że regulacja zawarta w tym przepisie nie spełnia wymogu pełnej jednorodności z materiałami unormowanymi w ustawie upoważniającej do wydania tego rozporządzenia.

Jak wywiedziono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, brak stosownych regulacji określających, jakie konkretnie środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego wobec obywateli, w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP uniemożliwia wprowadzenie takich regulacji w akcie podustawowym. Podobnie zachowują aktualność wywody przeprowadzone w kontekście wzorców zawartych w art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, iż ograniczenie wolności osobistej poprzez dopuszczenie użycia poszczególnych, konkretnych środków przymusu bezpośredniego może nastąpić jedynie w ustawie, a nie w rozporządzeniu.

Niejako na marginesie wypadałoby odnotować, że odstąpienie przez ustawodawcę od określenia w akcie normatywnym rangi ustawy rodzajów środków przymusu bezpośredniego, stosowanych przez funkcjonariuszy poszczególnych służb, i cedowanie unormowania w całości tych kwestii na organ władzy wykonawczej nie jest zjawiskiem powszechnym w systemie prawa polskiego. Przykładowo, konkretne środki przymusu bezpośredniego, stosowane przez funkcjonariuszy tychże służb, zostały określone: w art. 42 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353 ze zmianami), w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zmianami), w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia

1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zmianami), w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zmianami), w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zmianami), w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zmianami) oraz art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59).

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że unormowanie zawarte w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego wykracza poza charakter wykonawczy rozporządzenia, wprowadzając regulacje materii, których nie normuje ustawa upoważniająca, jak również godzi w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności osobistej. Tym samym, zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis rozporządzenia jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 10 ust. 1 oraz § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego mają następujące brzmienie:

„§. 5. 1. Siłę fizyczną stosuje się w celu obezwładnienia osoby, odparcia czynnej napaści albo zmuszenia do wykonania polecenia, o którym mowa w § 3 ust. 1.”;

„§ 6. 1. Kajdanki i prowadnice można stosować wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi.”;

„§ 7. 1. Kaftan bezpieczeństwa, pasy lub siatkę obezwładniającą stosuje się wobec osób, które swoim zachowaniem stwarzają niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia, jeżeli jednocześnie bezpośrednio jest zagrożone życie, zdrowie lub wolność człowieka, a zastosowanie innych środków przymusu jest niemożliwe albo okazało się bezskuteczne.

2. Siatkę obezwładniającą można stosować także:

- 1) w pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa;
- 2) w celu udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej lub zatrzymanej.”;

„§ 10. 1. Paralizator elektryczny można stosować, jeżeli zastosowanie innych środków przymusu bezpośredniego jest niemożliwe lub okazało się bezskuteczne, w przypadkach:

- 1) obezwładniania osoby niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia niebezpiecznego narzędzia;
- 2) odparcia czynnej napaści lub pokonania czynnego oporu;
- 3) zatrzymania osoby albo udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej z powodu podejrzenia o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia;
- 4) przeciwdziałania niszczeniu mienia;
- 5) obezwładniania agresywnych lub niebezpiecznych zwierząt.”;

§ 11. 1. Chemiczne środki obezwładniające można stosować w przypadkach:

- 1) odpierania czynnej napaści;
- 2) pokonywania czynnego lub biernego oporu;
- 3) pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa;
- 4) udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej lub zatrzymanej;
- 5) przeciwdziałania niszczeniu mienia.”.



Ustawodawca, zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej, dopuścił wprost stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego jedynie w przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustaw poleceniom służącym realizacji zadań omawianej służby specjalnej (art. 15 ust. 1 ustawy o CBA). Innych przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego w ustawie nie określono. Tym samym, ocena takich przypadków, określonych w akcie podustawowym, musi uwzględniać konstytucyjny wymóg dochowania wykonawczego charakteru rozporządzenia oraz wymóg wyłączności aktu normatywnego rangi ustawy dla wszelkich ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

Analizowane rozporządzenie Rady Ministrów znacznie poszerza katalog przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego. W zakwestionowanym przepisie § 5 ust. 1, prawodawca uzupełnił określony w ustawie przypadek niepodporządkowania się wydanym poleceniom służącym realizacji zadań służby specjalnej (wymieniony zresztą dopiero w ostatniej kolejności) o przypadek obezwładnienia osoby oraz o przypadek odparcia czynnej napaści, przy czym stosowanie siły fizycznej, we wszystkich trzech wymienionych przypadkach, określono jako obligatoryjne („siłę fizyczną stosuje się”). Podobnie obligatoryjne (z woli podmiotu wydającego rozporządzenie) pozostaje stosowanie kaftana bezpieczeństwa, pasów lub siatki obezwładniającej wobec osób, które swoim zachowaniem stwarzają niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia, jeżeli jednocześnie bezpośrednio jest zagrożone życie, zdrowie lub wolność człowieka, a zastosowanie innych środków przymusu jest niemożliwe albo okazało się bezskuteczne.

Rozporządzenie w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego zawiera również szereg regulacji dotyczących przypadków fakultatywnego stosowania tychże środków. W szczególności, paralizator elektryczny można

stosować nie tylko do obezwładnienia osoby niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia niebezpiecznego narzędzia, ale również w przypadkach odparcia czynnej napaści lub pokonania czynnego oporu, zatrzymania osoby albo udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej, przeciwdziałania niszczeniu mienia lub obezwładniania agresywnych bądź niebezpiecznych zwierząt (§ 10 ust. 1). Podobnie, kajdanki i prowadnice można stosować wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych, w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi (§ 6 ust. 1). W końcu, chemiczne środki obezwładniające można stosować w przypadkach: odpierania czynnej napaści, pokonywania czynnego lub biernego oporu, pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa, udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej lub zatrzymanej a także przeciwdziałania niszczeniu mienia.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej unormowaniem art. 15 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, zastosowanie środków przymusu bezpośredniego może mieć charakter wyłącznie następczy, to jest po stwierdzeniu, że dana osoba nie podporządkowała się zgodnym z prawem poleceniom funkcjonariusza. Tymczasem szereg zakwestionowanych przepisów analizowanego rozporządzenia Rady Ministrów daje podstawę do prewencyjnego zastosowania tych środków, przykładowo: „w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi” (§ 6 ust. 1), „w celu udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej lub zatrzymanej” (§ 7 ust. 2 pkt 2), w przypadku „udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej z powodu podejrzenia o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia” (§ 10 ust. 1 pkt 3), w przypadku „udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej lub zatrzymanej” (§ 11 ust. 1 pkt 4).

Środki przymusu bezpośredniego, o których mowa w analizowanym rozporządzeniu Rady Ministrów, ze swej istoty, wkraczają głęboko w sferę konstytucyjnie chronionych wolności obywatela, co wymaga szczególnie wnikliwego spojrzenia na sposób ograniczenia owych wolności. Prawdopodobnie, znaczna część omówionych wyżej regulacji, zawartych w rozporządzeniu, w przypadku umieszczenia ich w akcie normatywnym rangi ustawy mogłaby spotkać się z mniej lub bardziej pozytywną oceną (oczywiście pod warunkiem dochowania wymogu zachowania stosownej proporcji pomiędzy dolegliwością związaną z ograniczeniem danej wolności a konstytucyjnie uznanym celem wprowadzenia ograniczenia). Jednakże przyjęcie omawianych regulacji w akcie podustawowym rangi rozporządzenia jest niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że zakwestionowane wyżej przepisy rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego wykraczają poza charakter wykonawczy rozporządzenia, wprowadzając regulacje materii, których nie normuje ustawa upoważniająca, jak również godzą w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek ograniczania wolności osobistej. Tym samym, przepisy § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 10 ust. 1 oraz § 11 ust. 1 są niezgodne z art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz z art. 92 ust. 1, jak również z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przepis § 9 analizowanego rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego ma następujące brzmienie:

„§ 9. 1. Stosowanie kolczatek drogowych i innych przeszkód umożliwiających zatrzymanie pojazdu odbywa się z udziałem Policji.

2. W celu uzyskania pomocy Policji o zamiarze zastosowania kolczatki drogowej albo innej przeszkody umożliwiającej zatrzymanie pojazdu mechanicznego lub innego środka przewozowego należy zawiadomić najbliższą jednostkę Policji, na której terenie ma zostać zastosowany ten środek przymusu.

3. Kolczatka drogowa lub inne przeszkody umożliwiające zatrzymanie pojazdu mechanicznego mogą być stosowane w przypadku, gdy osoba prowadząca pojazd nie zatrzymała się pomimo sygnału do zatrzymania, wydanego w sposób zrozumiały i widoczny dla kierowcy zatrzymywanego pojazdu przez umundurowanego funkcjonariusza Policji znajdującego się w pobliżu oznakowanego pojazdu służbowego.

4. Kolczatki drogowej nie stosuje się do zatrzymania pojazdów jednośladowych.

5. Zastosowanie kolczatki drogowej lub innej przeszkody należy poprzedzić wstrzymaniem ruchu drogowego w obu kierunkach na odległość nie mniejszą niż 100 m od kolczatki lub innej przeszkody oraz sygnałem zatrzymania podanym przez umundurowanego funkcjonariusza Policji znajdującego się w pobliżu oznakowanego pojazdu służbowego.

6. Jeżeli ze względu na okoliczności faktyczne zachodzi potrzeba natychmiastowego zatrzymania pojazdu mechanicznego lub innego środka przewozowego, a zawiadomienie, o którym mowa w ust. 2, jest niemożliwe, należy:

- 1) stosować tryb postępowania określony w ust. 3;
- 2) niezwłocznie po ustaniu przyczyny zawiadomić jednostkę Policji, o której mowa w ust. 2.

7. W przypadku blokowania przejazdu oznakowanym pojazdem służbowym Policji z włączonymi sygnałami świetlnymi, można odstąpić od wstrzymania ruchu drogowego.”.

Analiza przytoczonego wyżej przepisu wskazuje, że normuje on sposób stosowania kolczatek drogowych i innych przeszkód umożliwiających

zatrzymanie pojazdu mechanicznego lub innego środka przewozowego. Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym nie zawiera żadnych regulacji dotyczących tej materii i stosowne unormowania przyjął dopiero organ władzy wykonawczej w akcie podustawowym. Tym samym, należałoby odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, w przedmiocie wykonawczego charakteru rozporządzenia w odniesieniu do ustawy upoważniającej, obowiązku prawodawcy do zamieszczania regulacji ograniczających wolność osobistą jednostki wyłącznie w ustawie oraz niedopuszczalności normowania sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego w akcie podustawowym.

Niezależnie od powyższego, należałoby zauważyć, że prawodawca, w treści ocenianego przepisu, zawarł dyspozycję stosowania określonego w tymże przepisie „trybu postępowania” w dwóch różnych sytuacjach, o których w regulacji mowa (por. § 9 ust. 6 pkt 1).

Unormowanie art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP stanowi wprost, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Tym samym, norma konstytucyjna wyraźnie zakazuje umieszczania regulacji, dotyczących trybu pozbawiania lub ograniczania wolności, w jakimkolwiek akcie normatywnym rangi podustawowej.

Z samego brzmienia zakwestionowanego przepisu § 9 wynika, że prawodawca unormował w rozporządzeniu tryb postępowania podczas stosowania kolczatek drogowych i innych przeszkód umożliwiających zatrzymanie pojazdu, i to zarówno w przypadku uzyskania pomocy Policji (ust. 3), jak i w przypadku rezygnacji z zawiadomienia najbliższej jednostki Policji, na której terenie ma zostać zastosowany ten środek przymusu (ust. 6). Innymi słowy, organ władzy wykonawczej, wbrew wyraźnemu zakazowi ustrojodawcy, zawarł w akcie podustawowym regulacje dotyczące trybu ograniczania wolności osobistej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że unormowania zawarte w § 9 ust. 1 – 3 i ust. 5 – 7 rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego wykraczają poza charakter wykonawczy rozporządzenia, wprowadzając regulacje materii, których nie unormowała ustawa upoważniająca, jak również godzi w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności zawiera unormowania trybu wprowadzenia tego ograniczenia. Tym samym, zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis rozporządzenia jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



*Andrzej Seremet*