

20/3/A/2010

WYROK

z dnia 10 marca 2010 r.

Sygn. akt U 5/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Mirośław Granat
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Rzepliński
Mirośław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 marca 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 6 ust. 1 i 2 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) z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, ze zm.), a tym samym z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

§ 6 ust. 2 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) jest niezgodny:

a) z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, Nr 158, poz. 1122 i Nr 218, poz. 1592, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 85, poz. 716 i Nr 157, poz. 1241),

b) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 marca 2010 r. w Dz. U. Nr 45, poz. 274.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie na skutek cofnięcia wniosku.**

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 1 czerwca 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wniósł o zbadanie zgodności § 6 ust. 1 i 2 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; dalej: rozporządzenie) z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa o CBA), z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rozporządzenie, zawierające zaskarżony przez wnioskodawcę przepis, zostało wydane na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o CBA.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, z art. 15 ust. 1 ustawy o CBA wynika, że podstawą do zastosowania wszelkich środków przymusu bezpośredniego jest niepodporządkowanie się wydanemu przez funkcjonariusza CBA poleceniu, służącemu realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA. Art. 15 ust. 2 ustawy o CBA nakazuje stosowanie tylko takich środków, które odpowiadają potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i są niezbędne do osiągnięcia celu, tj. podporządkowania się osoby, wobec której podejmowane są czynności, poleceniom funkcjonariusza.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone przepisy nie spełniają wymagań określonych w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA.

W ocenie Rzecznika, § 6 ust. 1 rozporządzenia uprawnia funkcjonariuszy CBA do prewencyjnego stosowania kajdanek lub prowadnic wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych, podczas gdy ustawa łączy stosowanie środków przymusu bezpośredniego dopiero z faktem niepodporządkowania się przez osobę, wobec której dokonywane są czynności, poleceniom funkcjonariusza. Sensem zatem użycia „tych środków przymusu bezpośredniego jest [jedynie] udaremnienie zaistnienia określonych, przyszłych i tylko przewidywanych zachowań osoby, wobec której środki te mają być zastosowane” – stwierdza Rzecznik.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł także, że zakwestionowany przepis „nie wyklucza użycia kajdanek lub prowadnic nawet wówczas, gdy osoby te swoim postępowaniem nie dały podstaw do przypuszczeń, że nie zamierzają podporządkować się wydawanym poleceniom”.

Zarzuty stawiane przez Rzecznika Praw Obywatelskich § 6 ust. 2 rozporządzenia sprowadzają się natomiast do zakwestionowania obligatoryjnego charakteru stosowania kajdanek i prowadnic przez funkcjonariuszy CBA na polecenie sądu lub prokuratora, jak również wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo. Zdaniem Rzecznika, art. 15 ust. 1 ustawy o CBA przewiduje jedynie możliwość ich zastosowania, a decyzje w tym zakresie pozostawia funkcjonariuszowi CBA.

Ponadto, w odniesieniu do § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że przepis ten zawiera upoważnienie do wydawania poleceń o

zastosowaniu kajdanek lub prowadnic przez funkcjonariuszy CBA dla organów, które, co do zasady, nie są obecne na miejscu czynności prowadzonych przez funkcjonariuszy CBA (z wyjątkiem przypadków, gdy prokurator jest obecny podczas tych czynności). Tymczasem, w ocenie Rzecznika, ustawa o CBA nie przewiduje możliwości przekazania uprawnienia do decydowania o zastosowaniu środków przymusu podmiotowi innemu niż funkcjonariusz CBA.

W odniesieniu do § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia wnioskodawca wskazał, że przepis ten przewiduje zastosowanie kajdanek lub prowadnic przez funkcjonariuszy CBA w stosunku do osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo, podczas, gdy z art. 2 ustawy o CBA wynika, że uprawnienia do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu nie są objęte zakresem działania tego Biura.

Argumentując niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez uprawnione służby stanowi zawsze głęboką ingerencję w sferę praw i wolności obywatelskich. „Możliwość ingerencji w te prawa i wolności, niezbędna niekiedy w demokratycznym państwie prawa, musi być jednak szczegółowo uregulowana w aktach rangi ustawowej, co wynika zarówno z treści art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”. Ustawy regulujące kwestię ograniczenia tak fundamentalnych wartości i praw powinny cechować się kompletnością i precyzją unormowań. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę określania granic tych ograniczeń.

W ocenie Rzecznika zaskarżone przez niego przepisy, uprawniające do prewencyjnego i obligatoryjnego stosowania kajdanek i prowadnic przez funkcjonariuszy CBA, wykraczają poza ramy ustawy o CBA. Nie spełniają tym samym wymogów stawianych przez art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone przepisy, wychodząc poza zakres upoważnienia ustawowego, naruszają także art. 15 ust. 3 ustawy o CBA i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepisy § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia rozszerzają bowiem możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek i prowadnic na sytuacje, które nie zostały przewidziane w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 12 lipca 2007 r. stwierdził, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), z uwagi na zbędność orzekania.

Prokurator Generalny wskazał, że rozporządzenie Rady Ministrów, zawierające kwestionowany § 6 ust. 1 i 2, określa rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki i sposób ich stosowania, a także sposób dokumentowania przypadków zastosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jego zakres przedmiotowy jest zatem zgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA.

W ocenie Prokuratora Generalnego, regulacje zawarte w rozporządzeniu stanowią jedynie doprecyzowanie ustawowej delegacji i określają przypadki oraz sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego. Wskazał, że w przepisach § 2 i § 3 rozporządzenia normodawca uregulował ogólne zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego, w § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia zawarte zostały dodatkowe, ograniczające przesłanki użycia kajdanek i prowadnic. Zdaniem Prokuratora Generalnego, § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia

muszą być interpretowane w kontekście całego rozporządzenia, a w szczególności z uwzględnieniem treści § 2 i § 3, nie zaś jako *lex specialis* w stosunku do tych unormowań.

Prokurator Generalny nie zgodził się z zarzutem Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaskarżone przepisy zezwalają na zastosowanie środków przymusu bezpośredniego tylko na podstawie przewidywania zachowania osoby, w stosunku do której podejmowane są czynności operacyjne. Stwierdził, że „nie można wszak logicznie uzasadnić stwierdzenia, że przewidywanie przez funkcjonariusza CBA np. możliwości ucieczki zatrzymanego (przesłanka przewidziana w § 6 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia) wyklucza fakt wcześniejszego niepodporządkowania się przez niego poleceniom funkcjonariusza (przesłanka z art. 15 ust. 1 ustawy). (...) obydwie te uwarunkowania przewidują zgoła odmienną sytuację – niepodporządkowanie się przez zatrzymanego (skazanego, tymczasowo aresztowanego) poleceniom funkcjonariusza (przesłanka «ustawowa») stwarza obawę jego ucieczki, dopuszczenia się czynnej napaści lub stawiania czynnego oporu”.

Podobnie, w ocenie Prokuratora Generalnego, sytuacja przedstawia się w przypadku przesłanek określonych w § 6 ust. 2 rozporządzenia. Użycie w zaskarżonym przepisie stanowczego zwrotu „stosuje się” nie oznacza wyeliminowania przesłanki ustawowej stosowania środków przymusu bezpośredniego, jaką jest niepodporządkowanie się przez zatrzymanego (skazanego, tymczasowo aresztowanego) poleceniom wydanym przez funkcjonariusza. „Brak zaistnienia tej okoliczności, czyli niepodporządkowanie się poleceniom, uniemożliwia stosowanie środków przymusu bezpośredniego, a tym samym eliminuje konieczność rozważania odnośnie zaistnienia dodatkowych (ograniczających stosowanie owych środków) przesłanek z § 6 ust. 2 rozporządzenia”.

W świetle powyższego, Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżone przepisy pozostają w zgodzie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nie dopatrył się również kolizji zakwestionowanych unormowań z wzorcami kontroli zawartymi w art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 31 sierpnia 2007 r. stwierdził, że przepisy § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia są zgodne z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA i z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów wskazał, że „ustawową przesłanką do zastosowania każdego środka przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy CBA, wynikającą z treści art. 15 ustawy, jest niepodporządkowanie się wydanym na podstawie ustaw poleceniom, służącym realizacji zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy. Brak zaistnienia przesłanki, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, uniemożliwia zastosowanie jakichkolwiek środków przymusu bezpośredniego”. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że ustawodawca pozostawił w gestii funkcjonariusza CBA, nie tylko ocenę czy zachowanie osoby, wobec której podejmowane są czynności, stanowi niepodporządkowanie się wydanym poleceniom, ale także decyzję co do zastosowania i wyboru odpowiedniego środka przymusu bezpośredniego. Tak więc, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, „funkcjonariusz CBA, podejmując decyzję o zastosowaniu kajdanek lub prowadnic, zobowiązany jest w pierwszej kolejności ocenić czy doszło do niepodporządkowania się poleceniom, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy” oraz czy zachodzi prawdopodobieństwo ucieczki, czynnej napaści lub czynnego oporu.

Środki przymusu bezpośredniego, o których mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia, mają, w ocenie Prezesa Rady Ministrów, zastosowanie następcze i stanowią reakcję na niepodporządkowanie się wydanym zgodnie z prawem poleceniom. Przepis § 6 ust. 1

rozporządzenia, ma zatem jedynie charakter konkretyzujący w stosunku do ustawowej przesłanki, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że „użycie w treści cytowanego przepisu wyrazów «stosuje się» nie oznacza (...), że funkcjonariusz CBA jest bezwzględnie zobowiązany do stosowania środka przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub prowadnic. Obligatoryjność zastosowania tego środka występuje bowiem jedynie wówczas, gdy spełnione zostaną przesłanki z art. 15 ust. 1 ustawy, a ponadto wydane zostanie w tym przedmiocie polecenie sądu lub prokuratora albo, gdy czynności te podejmowane są w stosunku do osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo”.

Prezes Rady Ministrów za niezasadny uznał pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że wskazanie sądu i prokuratora, jako organów podejmujących decyzję o zastosowaniu kajdanek i prowadnic, jest niezgodne z ustawą. Wskazał, że stosownie do treści art. 13 ust. 2 ustawy o CBA, CBA wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w kodeksie postępowania karnego oraz w kodeksie karnym wykonawczym. § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia jest konsekwencją tej regulacji ustawowej.

Z kolei w odniesieniu do zaskarżonego § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w zakresie, w jakim Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował uprawnienia CBA do dokonywania czynności wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo, Prezes Rady Ministrów wskazał, że „w wyniku realizacji zadań przez funkcjonariuszy CBA może dojść do zbiegu przestępstw i osoba zatrzymana przez funkcjonariusza CBA w związku z przestępstwami, których ściganie należy do zakresu zadań CBA, może jednocześnie okazać się osobą podejrzaną, oskarżoną lub skazaną za przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu”. Zastosowanie środków przymusu bezpośredniego w takim przypadku ma charakter gwarancyjny, nie tylko wobec funkcjonariusza CBA, który dokonuje zatrzymania, ale także wobec osoby, która jest zatrzymywana.

Wobec powyższego Prezes Rady Ministrów uznał zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich za niezasadne.

4. W piśmie z 25 września 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich ustosunkował się do argumentów przedstawionych w piśmie Prezesa Rady Ministrów, że stosowanie kajdanek i prowadnic, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia, ma charakter następczy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z literalnego brzmienia § 6 ust. 1 rozporządzenia wynika, że środki przymusu bezpośredniego stosuje się w celu udaremnienia ucieczki lub zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi, a zatem – co do zasady – w celu uniemożliwienia zajścia okoliczności, które jeszcze nie nastąpiły. „W tym zatem znaczeniu przepis ten daje podstawę do prewencyjnego, niezgodnego z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA stosowania wskazanych w nim środków przymusu”.

W odniesieniu do § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że z zebranych przez niego informacji wynika, iż jeśli funkcjonariusze CBA dokonują czynności z udziałem osoby podejrzanej o przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, powyższy przepis traktują jako podstawę do obligatoryjnego stosowania kajdanek lub prowadnic.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem procesowym z 25 lutego 2010 r. cofnął wniosek z 1 czerwca 2007 r., w zakresie dotyczącym zbadania przez Trybunał

Konstytucyjny zgodności § 6 ust. 1 rozporządzenia ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do wniosku, że § 6 ust. 1 rozporządzenia, uprawniający do zastosowania kajdanek lub prowadnic wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi, jest „istotny z punktu widzenia zabezpieczenia prawidłowego, sprawnego i gwarantującego bezpieczeństwo dla wszystkich osób uczestniczących przeprowadzenia czynności przez funkcjonariuszy CBA”. Ponadto, w ocenie Rzecznika, § 6 ust. 1 rozporządzenia, nie pozbawia funkcjonariusza CBA możliwości dokonania samodzielnej oceny co do konieczności zastosowania kajdanek lub prowadnic. „O użyciu konkretnego środka przymusu bezpośredniego decydować będzie zatem zespół okoliczności czynności zinterpretowanych w oparciu o kryteria zawarte w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zmianami), w tym przede wszystkim w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA, uzupełnione o przesłanki zawarte w omawianym przepisie” – wyjaśnił Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ponadto, zdaniem Rzecznika, kajdanki i prowadnice w praktyce stosowane są przede wszystkim w przypadku dokonania zatrzymania. W takiej sytuacji osoba zatrzymana może, na podstawie art. 246 § 1 k.p.k., złożyć do sądu zażalenie, domagając się zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 ustawy o CBA przysługują jej uprawnienia przewidziane w przepisach kodeksu postępowania karnego.

6. Prokurator Generalny, pismem z 1 marca 2010 r., zmienił uprzednio przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowisko z 12 lipca 2007 r., wnosząc o stwierdzenie, że przepisy § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia są niezgodne z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz z art. 92 ust. 1, jak również z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego treści normatywnej art. 92 ust. 1 Konstytucji, wynika, iż regulacje rozporządzeń winny być jednorodne z materiałami unormowanymi w ustawie, służyć wykonaniu ustawy i pozostawać w zgodzie z wolą ustawodawcy.

Prokurator Generalny, analizując treść art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA, zauważył, że ustawodawca zezwolił funkcjonariuszom CBA na zastosowanie środków przymusu bezpośredniego tylko w przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustawy poleceniom i tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się tym poleceniom. Nadto ustawodawca wskazał, że mają to być jedynie takie środki przymusu bezpośredniego, które odpowiadają potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji. W konsekwencji Prokurator Generalny uznał, że funkcjonariusze CBA nie są uprawnieni ani do prewencyjnego zastosowania środków przymusu bezpośredniego, ani też na mocy wcześniejszej decyzji sądu lub prokuratora.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, językowa wykładnia § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia, prowadzi do wniosku, że przepisy te nie zawierają przesłanki niepodporządkowania się poleceniom funkcjonariusza przez osobę, wobec której miałyby zostać zastosowane środki przymusu bezpośredniego. Podobne zastrzeżenia Prokurator Generalny podniósł również w stosunku do innych przepisów rozporządzenia, w tym w szczególności do § 5 ust. 1. Zwrócił bowiem uwagę, że normodawca w rozporządzeniu, w odniesieniu do środków przymusu bezpośredniego, używa wymiennie zwrotów „stosuje się” i „można stosować”, choć ustawa uprawnia jedynie do ich fakultatywnego zastosowania. W świetle powyższego Prokurator Generalny stwierdził, że „autorzy

rozporządzenia traktują niepodporządkowanie się poleceniom wydanym na podstawie ustawy i służącym realizacji ustawowych zadań funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego jedynie jako jedną z przesłanek zastosowania środków przymusu bezpośredniego, a nie jako warunek *sine qua non* zastosowania takiego środka”.

Prokurator Generalny podkreślił również, że nie bez znaczenia, dla zajętego przez niego stanowiska, jest przedstawiony w piśmie Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 23 lutego 2007 r., sposób rozumienia § 6 ust. 2 rozporządzenia, który stwierdził, że funkcjonariusze CBA mają obowiązek zakładania kajdanek osobie zatrzymanej.

W podsumowaniu tej części wywodów, Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że wątpliwości co do zgodności z powołanymi wzorcami kontroli budzą nie tylko zaskarżone we wniosku Rzecznika przepisy, lecz także inne unormowania dopuszczające zastosowanie kajdanek i prowadnic w przypadkach, które nie wynikają z ustawy o CBA.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących nietykalności i wolności osobistej, z Konstytucji wynika rygorystyczny wymóg zamieszczenia regulacji ograniczających nietykalność osobistą i wolność osobistą wyłącznie w ustawie. Unormowanie to musi charakteryzować dodatkowo kompletność uregulowań, tak aby na podstawie lektury ustawy można było wyznaczyć cały zarys wprowadzonego ograniczenia. Tym samym Prokurator Generalny uznał za niedopuszczalne zamieszczanie regulacji ograniczających nietykalność osobistą lub wolność osobistą w akcie rangi podustawowej.

W związku z powyższym, Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W swej treści odbiegają one bowiem od regulacji zawartych w ustawie o CBA, wprowadzając możliwość profilaktycznego, a nie następczego zastosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek i prowadnic. Określają również przypadki obligatoryjnego zastosowania takich środków. W ocenie Prokuratora Generalnego, zawierają więc unormowania, których nie wolno zamieszczać w akcie innej rangi niż ustawa.

II

Na rozprawie 10 marca 2010 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, podtrzymał zmodyfikowany wniosek wynikający z pisma z 25 lutego 2010 r. i wniósł o stwierdzenie, że przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia z 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiciel Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie zgodności § 6 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o stwierdzenie niezgodności § 6 ust. 2 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji, oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżony przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia w kontekście ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 1 czerwca 2007 r. wniósł o zbadanie zgodności § 6 ust. 1 i 2 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; dalej: rozporządzenie), z art. 15 ust 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa o CBA), art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W piśmie z 25 lutego 2010 r. Rzecznik wycofał powyższy wniosek w zakresie, w jakim wniosek ten dotyczy § 6 ust. 1 rozporządzenia. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Trybunał umorzył postępowanie w zakresie zbadania zgodności z Konstytucją § 6 ust. 1 rozporządzenia. Przedmiotem kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie pozostał § 6 ust. 2 rozporządzenia. Trybunał zbadał zgodność tego przepisu z wzorcami kontroli konstytucyjnej wskazanymi przez Rzecznika.

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 do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 1 ust. 1 ustawy o CBA). Zadania powierzone tej służbie, w zakresie wyżej wskazanej właściwości, zostały wymienione enumeratywnie w art. 2 ustawy o CBA. Należą do nich:

„1) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko:

a) działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228-231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, a także o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.),

b) wymiarowi sprawiedliwości, określonym w art. 233, wyborom i referendum, określonym w art. 250a, porządkowi publicznemu, określonym w art. 258, wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270-273, mieniu, określonym w art. 286, obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296-297 i 299, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 [kodeksu karnego], a także o których mowa w art. 585-592 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.) oraz określonych w art. 179-183 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,

c) finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, z późn. zm.), jeżeli pozostają w związku z korupcją,

d) obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, określonych w rozdziale 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930, z późn. zm.), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa

– oraz ściganie ich sprawców”;

2) „ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne”;

3) „dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255, ze zm.)”;

4) „ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, o których mowa w art. 1 ust. 4 oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych”;

5) „kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 kodeksu karnego, składanych na podstawie odrębnych przepisów”;

6) „prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi”.

CBA może również prowadzić postępowanie przygotowawcze, obejmując wszystkie czyny ujawnione w jego przebiegu, jeżeli pozostają w związku podmiotowym lub przedmiotowym z czynem stanowiącym podstawę jego wszczęcia (art. 2 ust. 3 ustawy o CBA).

Uprawnienia funkcjonariuszy CBA, służące realizacji określonych wyżej zadań, uregulowane zostały w rozdziale 3 ustawy o CBA. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o CBA, „w granicach zadań, o których mowa w art. 2, funkcjonariusze CBA wykonują:

1) 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;

2) 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;

3) czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”.

Ponadto, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o CBA, Centralne Biuro Antykorupcyjne wykonuje czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) oraz ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.).

Na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o CBA, w ramach wykonywanych czynności, mieszczących się w zakresie właściwości CBA, funkcjonariuszom CBA przysługują uprawnienia procesowe Policji, wynikające z przepisów kodeksu postępowania karnego. Z art. 13 ust. 4 ustawy o CBA wynika zaś, że „funkcjonariusze CBA podczas wykonywania czynności, o których mowa w ust. 1 i 2, mają obowiązek poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka”.

W ramach wykonywania czynności, służących realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA, funkcjonariusze CBA, zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy, mają w szczególności prawo:

- 1) wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, w granicach niezbędnych do wykonania czynności, o których mowa w wymienionych niżej pkt 2-5;
- 2) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- 3) zatrzymywania osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach k.p.k.;
- 4) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i w przypadkach określonych w przepisach k.p.k.;
- 5) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży oraz zatrzymywania pojazdów i innych środków transportu oraz sprawdzania ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o CBA: „W przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustaw poleceniom służącym realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, funkcjonariusze CBA mogą stosować fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego, służące do obezwładniania lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów”. Art. 15 ust. 2 ustawy o CBA stanowi: „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”. Natomiast w art. 15 ust. 3 tej ustawy zawarte jest upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia. Na podstawie tego upoważnienia wydane zostało wspomniane rozporządzenie z 17 listopada 2006 r., którego przepis § 6 ust. 2, zaskarżony przez Rzecznika, jest przedmiotem kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

2. Kontrola zgodności zaskarżonego przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Rzecznik wskazał jako wzorce kontroli zaskarżonego przepisu rozporządzenia art. 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, argumentując, że zaskarżony przepis, wydany na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, narusza, wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji, konstytucyjne wymogi delegacji ustawowej dla aktów podustawowych, określające relacje formalne i materialne między ustawą i wydanym na jej podstawie aktem podustawowym. Zaskarżony przepis rozporządzenia naruszył zarazem – zdaniem Rzecznika – art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, określający ustawowe ramy upoważnienia dla wydanego przez Radę Ministrów rozporządzenia z 17 listopada 2006 r.

Zaskarżony przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia, poddany kontroli konstytucyjnej Trybunału, ma następujące brzmienie: „Kajdanki i prowadnice stosuje się: 1) na polecenie sądu lub prokuratora; 2) wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo”.

Mimo, iż Rzecznik nie zaskarżył art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, stanowiącego formalną podstawę do wydania rozporządzenia z 17 listopada 2006 r. - art. 92 ust. 1 Konstytucji może być jednak – zdaniem Trybunału – wzorcem kontroli przepisu rozporządzenia wydanego na podstawie tego przepisu ustawy. Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, przypomina swą dotychczasową linię orzecniczą w tej kwestii. W wyroku z 2 grudnia 2009 r. (sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163) Trybunał, w pełnym składzie stwierdził między innymi: „Analiza treści normatywnych art. 92 ust. 1 Konstytucji ujawnia, że mimo, iż przepis ten określa wymogi konstytucyjne (...) ustawowego upoważnienia do wydawania rozporządzenia, to jednak odnosi się nie tylko

do ustawowych przepisów upoważniających, ale również do wydawanych na podstawie ustaw rozporządzeń. W istocie rzeczy art. 92 ust. 1 Konstytucji dotyczy bowiem nie tylko upoważniających przepisów ustawy, ale także relacji między przepisami upoważniającej ustawy i przepisami «upoważnionego» rozporządzenia. W przypadku kontroli konstytucyjnej zaskarżonego rozporządzenia konieczna jest również, także przy braku zaskarżenia ustawowych przepisów upoważniających do wydania tego rozporządzenia, analiza przepisów ustawowych. Ocena konstytucyjna przepisów ustawowych, skoro nie zostały one zaskarżone, nie jest jednak możliwa. Trybunał zaznacza, że możliwa jest kontrola konstytucyjna zaskarżonego rozporządzenia, z punktu widzenia jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, także wówczas, gdy przepisy ustawowe, upoważniające do wydania rozporządzenia, nie zostały zaskarżone, celem zbadania ich zgodności z wymogami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji”.

Trybunał przypomniał zarazem, w powyższym wyroku, swój wcześniejszy wyrok z 16 stycznia 2007 r. (sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), w którym dokonał już, przywoływanych w związku z niniejszą sprawą, ustaleń. W wyroku tym Trybunał podkreślił między innymi: „Trybunał nie może orzekać o niekonstytucyjności aktu niezaskarżonego, co jednak nie przeszkadza przeprowadzeniu oceny aktu zaskarżonego z wykorzystaniem argumentów płynących z treści niezaskarżonego upoważnienia ustawowego”.

Trybunał podtrzymując, w związku z niniejszą sprawą, swoje wcześniejsze, przywołane wyżej ustalenia, poddał kontroli konstytucyjnej zaskarżony przepis rozporządzenia z punktu widzenia zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przeprowadził również analizę związaną z badaniem zgodności zaskarżonego przepisu z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, stanowiącym formalną podstawę do wydania rozporządzenia.

Trybunał zwraca uwagę, że badanie zgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z wymogami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jest ściśle związane z badaniem zgodności tego przepisu z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Jednym z wymogów zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji jest również wykonanie, przez wydane rozporządzenie, celu ustawy zawierającej przepis formalnie upoważniający do wydania rozporządzenia. Ocena konstytucyjna zaskarżonego przepisu rozporządzenia, z punktu widzenia wzorców kontroli wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji wymaga dlatego – zdaniem Trybunału – nie tylko analizy tego przepisu w kontekście art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, ale także w kontekście innych przepisów tej ustawy.

Art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, stanowiący formalne upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, brzmi następująco: „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 zastosowania, uwzględniając ochronę interesów osób, wobec których środki te zostały zastosowane”. Do tak określonego upoważnienia ustawowego nawiązuje bezpośrednio § 1 rozporządzenia. Przepis ten stanowi: „Rozporządzenie określa rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki i sposób ich stosowania, a także sposób dokumentowania przypadków zastosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanego dalej «funkcjonariuszem»”.

Trybunał zwraca uwagę, że przepisy art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA zawierają przesłanki określające pojęcie „przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego. Z art. 15 ust. 1 ustawy o CBA wynika, że chodzi tutaj o przypadki „niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustaw” poleceniom funkcjonariuszy,

służącym realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA. Przywołany wyżej przepis art. 15 ust. 1 ustawy o CBA stanowi: „W przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustaw poleceniom służącym realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, funkcjonariusze CBA mogą stosować fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego, służące do obezwładniania lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów”. Art. 15 ust. 2 ustawy o CBA stanowi z kolei: „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”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, 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 CBA. Dotyczy to w szczególności braku wytycznych, które określiłyby pojęcie „przypadków” stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego.

Art. 15 ust. 3 ustawy o CBA upoważniający do wydania rozporządzenia, nie jest prawidłowo zredagowany, skoro upoważnia do określenia, w rozporządzeniu Rady Ministrów, przesłanek „przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego; tymczasem określenie wspomnianych „przypadków” jest przedmiotem regulacji w art. 15 ustawy o CBA. Wykładnia art. 15 ustawy o CBA ujawnia intencję ustawodawcy: przepisy ust. 1 i 2 tego artykułu określają przesłanki stosowania wspólne dla wszystkich środków przymusu bezpośredniego, natomiast rozporządzenie ma określić przesłanki sytuacyjne oraz wymogi dotyczące sposobu stosowania konkretnych, wymienionych w rozporządzeniu rodzajów środków przymusu bezpośredniego. W zamierzeniu ustawodawcy, rozporządzenie miało „doprecyzować” przesłanki dotyczące sytuacji oraz wymogi dotyczące sposobu stosowania konkretnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego. W odniesieniu do kajdanek i prowadnic, § 6 rozporządzenia miał „doprecyzować” przesłanki dotyczące sytuacji i sposobu ich stosowania. Trybunał ustalił, że przepisy § 6 ust. 1-4 rozporządzenia nie ograniczyły się do „doprecyzowania” przesłanek ustawowych, ale określiły przesłanki sytuacyjne i podmiotowe dotyczące stosowania kajdanek i prowadnic, natomiast przepisy § 6 ust. 5-7 określiły przesłanki sposobu stosowania kajdanek i prowadnic.

W konsekwencji braku określenia w ustawie o CBA pojęcia „przypadków” stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego, z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, ani z innych przepisów ustawy nie wynika precyzyjnie, do czego upoważnia ustawa o CBA w odniesieniu do „przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego, o czym mowa w tytule rozporządzenia o CBA. W szczególności, nie jest jasne, na czym polega upoważnienie ustawowe do określenia w rozporządzeniu „przypadków” stosowania kajdanek i prowadnic. Trybunał zwraca uwagę, że zaskarżony przepis rozporządzenia nie wskazuje, w odróżnieniu od niektórych przepisów tego rozporządzenia, czy dotyczy on „przypadku”, czy sposobu stosowania kajdanek lub prowadnic. Analiza omawianego rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, wskazuje, że niektóre jego przepisy nawiązują do upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, określając bądź rodzaje środków przymusu bezpośredniego (§ 4), bądź sposób ich stosowania (§ 2, § 3, § 5, § 6 ust. 3-7, § 7, § 8, § 9, § 10, § 12), bądź dokumentowanie zastosowania środka przymusu bezpośredniego (§ 13), bądź też przypadki stosowania (chemicznych środków obezwładniających – § 11).

Trybunał nie poddał kontroli konstytucyjnej art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, ponieważ nie został on zaskarżony przez Rzecznika. Jednakże niejasność tego przepisu, upoważniającego do wydania rozporządzenia, w sytuacji gdy Trybunał nie orzeka o niekonstytucyjności tego przepisu, nie stanowi przesłanki sanującej przepisy rozporządzenia wydane na podstawie niejasnego przepisu upoważniającego. Przeciwnie, może być podstawą do stwierdzenia niezgodności przepisu rozporządzenia z ustawą, która upoważniła do jego wydania, a w konsekwencji również do stwierdzenia niezgodności tego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie bowiem z wymogami art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie”, a upoważnienie powinno określać szczegółowo nie tylko organ właściwy do wydania rozporządzenia, ale również „zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Trybunał przypomina, w związku z niniejszą sprawą, że taka jest ustalona linia orzecznicza Trybunału, oparta na treściach normatywnych art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomina przy tej okazji wyrok z 5 listopada 2001 r. (sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247), w którym stwierdził między innymi: „Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Naruszenie tych warunków może stwarzać podstawę do postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. orzeczenie w sprawie U. 3/97). Pamiętać też należy, że rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny być wyraźnie treścią dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne”.

W niniejszej sprawie, mimo niejasności przepisu ustawowego art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia wkroczył w materię ustawową, ponieważ przesłanki określające przypadki stosowania środków przymusu bezpośredniego, w tym także kajdanek i prowadnic określone są przez przepisy art. 15 ustawy o CBA. To wstępna konstatacja, wynikająca głównie z analizy ustawowego przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w kontekście innych przepisów ustawy, a zwłaszcza pozostałych przepisów art. 15 ustawy o CBA. Trybunał przeszedł do szczegółowej analizy treści normatywnych zaskarżonego przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia w kontekście przepisów ustawy oraz pozostałych przepisów rozporządzenia.

W związku z powyższą, wstępną analizą zaskarżonego przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia, Trybunał nadmienia, że to, iż Rzecznik nie podniósł niejasności art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z powyższym przepisem ustawy upoważniającym do wydania rozporządzenia oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji, znacznie zubożyło argumentację Rzecznika. Jest to widoczne w szczególności, w świetle powyższych ustaleń Trybunału dotyczących upoważnienia przez art. 15 ust. 3 ustawy o CBA do określenia w rozporządzeniu „przypadków” stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego, w tym także „przypadków” stosowania kajdanek i prowadnic.

2.2. Rzecznik podniósł, że § 6 ust. 2 rozporządzenia, stanowiący, iż kajdanki i prowadnice stosuje się „na polecenie sądu lub prokuratora”, pozostawia „decyzję o zastosowaniu kajdanek lub prowadnic organowi, który co do zasady jest nieobecny na miejscu czynności prowadzonych przez funkcjonariuszy CBA (z wyjątkiem przypadków, gdy prokurator jest obecny podczas tych czynności)”, podczas gdy „ustawa o CBA nie przewiduje możliwości przekazania uprawnienia do decydowania o zastosowaniu środków przymusu podmiotowi innemu niż funkcjonariusz CBA”. „Takie uprawnienia dla sądu lub prokuratora nie wynikają [również] z innych przepisów [ustawowych]” – stwierdza Rzecznik.

Prezes Rady Ministrów wyjaśnia, że przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia jest „konsekwencją” regulacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 2 ustawy o CBA, zgodnie z którą w zakresie określonym w k.p.k. i k.k.w. CBA wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora. Z wyjaśnienia powyższego wynika, że ogólna regulacja zawarta w art. 13 ust. 2 ustawy o CBA, odsyłająca do k.p.k. i k.k.w., stanowi podstawę wystarczającą do stosowania kajdanek lub prowadnic na polecenie sądu lub prokuratora.

Trybunał Konstytucyjny zwraca na wstępie uwagę, że § 6 ust. 2 rozporządzenia w sposób odmienny niż przepisy ustawy o CBA reguluje stosowanie kajdanek i prowadnic.

Z przepisu § 6 ust. 2 (pkt 1) rozporządzenia wynika – zdaniem Trybunału – obowiązek stosowania kajdanek lub prowadnic na polecenie sądu lub prokuratora, co jest niezgodne w szczególności z art. 15 ust. 1 ustawy o CBA. Z wykładni przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o CBA, określającego wspólną dla wszystkich rodzajów środków przymusu bezpośredniego przesłankę stosowania tych środków wynika natomiast, że funkcjonariusze „mogą”, w przypadku niepodporządkowania się poleceniom „wydanym na podstawie ustaw”, stosować środki przymusu bezpośredniego, w tym także kajdanki i prowadnice, mające służyć „do obezwładnienia lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów”.

Powyższą interpretację, jak to wynika ze wspomnianego pisma szefa CBA, przyjmuje również CBA, stosując § 6 ust. 2 rozporządzenia. W odróżnieniu od § 6 ust. 1, zgodnie z którym funkcjonariusze mogą stosować kajdanki i prowadnice, z § 6 ust. 2 rozporządzenia wynika, zdaniem szefa CBA, „obowiązek (nie tylko uprawnienie) zakładania kajdanek osobie zatrzymanej”. „Bowiem, w myśl § 6 ust. 2, zgodnie z wykładnią semantyczną tego przepisu, powinni to robić zawsze wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo” – wyjaśnia szef CBA.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia, że w art. 13 ust. 2 ustawy o CBA, na który powołuje się Prezes Rady Ministrów, mowa jest o wykonywaniu czynności również na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym przez kodeks karny oraz kodeks karny wykonawczy i tylko w zakresie właściwości CBA. Pojęcie czynności i ich wykonywanie, w granicach zadań o których mowa w art. 2 ustawy o CBA, zostało jednak określone w art. 13 ust. 1 pkt. 1-3 ustawy o CBA. Chodzi tutaj o:

1) 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;

2) 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;

3) czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy

ekonomiczne państwa.

Trybunał zwraca uwagę, że na gruncie ustawy o CBA stosowanie kajdanek i prowadnic nie należy do „czynności”; są to środki przymusu bezpośredniego, których przesłanki stosowania określa w szczególności art. 15 ustawy o CBA. Zaskarżony przepis § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia nie dotyczy więc czynności, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o CBA, lecz środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 15 ustawy o CBA, stosowanych zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o CBA, w przypadku niepodporządkowania się poleceniom funkcjonariuszy CBA, wydawanym „na podstawie ustaw”.

Z art. 13 ust. 2 ustawy o CBA oraz przepisów k.p.k. i k.k.w., do których odsyła powyższy przepis ustawy o CBA, wynika, że CBA wykonuje czynności na polecenie sądu lub prokuratury w przypadkach określonych w ustawach. Określenie kompetencji formalnych i materialnego zakresu działania organów państwowych należy bowiem do materii ustawowej. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że § 6 ust. 2 rozporządzenia zasadę tę naruszył, określając kompetencje sądu i prokuratora do wydawania poleceń dotyczących stosowania kajdanek i prowadnic. Trybunał podkreśla również, że żaden przepis ustawy o CBA, ani też innej ustawy – nie upoważnił do wydania przepisu rozporządzenia określającego, iż kajdanki i prowadnice stosuje się na polecenie sądu lub prokuratora. Przepis ten nie doprecyzowuje więc w żaden sposób ustawowej przesłanki dotyczącej przypadków stosowania kajdanek i prowadnic, lecz, bez upoważnienia ustawowego, określa „nową” przesłankę.

Trybunał pragnie też nadmienić, że analiza przepisów kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego wykonawczego wskazuje, iż ustawy te nie zawierają regulacji, z których wynikałoby, że sąd lub prokurator mogą wydawać funkcjonariuszom CBA polecenia o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub prowadnic. Regulacji takich nie zawierają również inne ustawy, a w szczególności ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.). Oznacza to, że w § 6 ust. 2 (pkt 1) wprowadzono, bez upoważnienia ustawowego, uprawnienia sądu i prokuratury, w zakresie wydawania poleceń o zastosowaniu kajdanek i prowadnic, wkraczając w materię zastrzeżoną dla regulacji ustawowej.

Trybunał podkreśla, że zaskarżony przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA i z art. 92 ust. 1 Konstytucji nie tylko dlatego, że reguluje zawartą w nim materię w sposób sprzeczny z upoważnieniem ustawowym, co podnosi Rzecznik, ale również dlatego, że wkracza, bez upoważnienia ustawowego w materię zastrzeżoną dla ustaw, regulując ją samoistnie (samodzielnie). Z powyższych ustaleń Trybunału wynika, iż zarzuty Rzecznika nie poruszyły istoty niezgodności zaskarżonego § 6 ust. 2 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał przypomina przy okazji niniejszej sprawy wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28), w którym Trybunał stwierdził między innymi:

„Cechą rozporządzenia, oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, jest jego wykonawczy charakter. To znaczy, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (por. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. Jeżeli rozporządzenie zostaje wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego i samodzielnie reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy, nie ma ono cech aktu wykonawczego i co za tym idzie samo staje się niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Już w okresie obowiązywania

uprzedniej regulacji konstytucyjnej stan ten prowadził do braku dostatecznej więzi aktu wykonawczego z ustawą. Brak ten występuje z jeszcze większą wyrazistością na tle obowiązywania art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki z 6 listopada 2007 r., sygn. U 8/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 121 oraz z 16 września 2008 r., sygn. U 5/08)”.

Rzecznik podnosi, że zaskarżony przepis § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, stanowiący, iż kajdanki i prowadnice stosuje się „wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo”, przekracza upoważnienie zawarte w ustawie o CBA, gdyż „art. 2 ustawy o CBA nie przewiduje uprawnienia tego Biura do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu”.

Prezes Rady Ministrów w piśmie z 31 sierpnia 2007 r. podkreślił, że stosowanie kajdanek lub prowadnic wobec osób wymienionych w § 6 ust. 2 (pkt 2) rozporządzenia ma charakter gwarancyjny nie tylko dla funkcjonariusza CBA dokonującego zatrzymania, ale także wobec osoby, która jest zatrzymywana. Wyjaśnił zarazem, że powyższy przepis rozporządzenia dotyczy sytuacji, w której osoba zatrzymywana przez funkcjonariusza CBA, w związku z przestępstwami, których ściganie należy do zakresu zadań CBA, może jednocześnie okazać się osobą podejrzaną, oskarżoną lub skazaną za przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu.

Trybunał ustalił, że zarzuty Rzecznika wobec przepisu § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze, Rzecznik wskazuje, że powyższy zaskarżony przepis rozporządzenia poszerza, w zakresie stosowania kajdanek i prowadnic, zakres zadań, wynikający z art. 2 ust. 1 ustawy o CBA, o przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu. Po drugie – Rzecznik podnosi, że zaskarżony przepis dotyczy stosowania kajdanek lub prowadnic wobec osób podejrzanych lub oskarżonych (o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu) albo skazanych (za takie przestępstwo) – co nie należy do materii rozporządzenia. Prezes Rady Ministrów ustosunkowuje się tylko do drugiego zarzutu.

Trybunał ustalił, że w zaskarżonym przepisie § 6 ust. 2 rozporządzenia została wprowadzona, w zakresie stosowania kajdanek i prowadnic, kategoria przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, co nie wynika w żaden sposób z upoważnienia ustawowego i co oznacza zarazem wykroczenie poza materię regulowaną przez ustawę o CBA.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wprowadzenie, przez zaskarżony przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia, w zakresie stosowania kajdanek i prowadnic, kategorii przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, jest naruszeniem art. 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z powyższymi wzorcami kontroli również dlatego, że bez upoważnienia ustawowego wprowadził obligatoryjne ich stosowanie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że wymóg zamieszczenia w ustawie wszystkich podstawowych elementów norm prawnych jest szczególnie ważny w zakresie materii regulującej pozycję jednostki w społeczeństwie demokratycznym, zwłaszcza w sferze relacji między jednostką a władzą publiczną. Akt normatywny wydawany na podstawie ustawy w granicach jej upoważnienia musi szczególnie precyzyjnie upoważnienie to realizować. Trybunał przypomina przy tej okazji, że powyższy pogląd dotyczący relacji między ustawą upoważniającą a wydanym na jej podstawie aktem wykonawczym był wielokrotnie wyrażany w wyrokach Trybunału. W wyroku z 26 kwietnia 2004 r. (sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), Trybunał stwierdził między innymi: „W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja nie może

być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nie należące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej”.

Trybunał przypomina przy okazji niniejszej sprawy, że na gruncie treści normatywnych art. 92 ust. 1 Konstytucji, ustalonych w orzecznictwie Trybunału, rozporządzenie nie ma charakteru samoistnego, wydawane jest na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Rzecznik wskazał także, że zaskarżony przepis § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia określa kategorie osób, wobec których stosuje się kajdanki lub prowadnice, w zakresie przestępstw przeciwko zdrowiu i życiu, a mianowicie: podejrzani, oskarżeni o popełnienie takiego przestępstwa lub skazani za nie. Zdaniem Trybunału, określając krąg osób wobec których stosuje się kajdanki lub prowadnice, zaskarżony przepis rozporządzenia, bez upoważnienia ustawowego, również wkroczył w materię zastrzeżoną dla ustawy.

Jak wspomniano, z analizy przepisów art. 15 ustawy o CBA wynika, że intencją ustawodawcy było, aby przesłanki wspólne dla stosowania wszystkich środków przymusu były określone w ustawie, natomiast przesłanki dotyczące stosowania poszczególnych środków przymusu bezpośredniego, w tym także dotyczące stosowania kajdanek i prowadnic, określone były w rozporządzeniu, wydanym na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o CBA.

Trybunał zwraca uwagę, że na gruncie treści normatywnych art. 92 ust. 1 Konstytucji, ustalonych w orzecznictwie Trybunału, nie jest dopuszczalne, aby część przesłanek określających przypadki stosowania kajdanek i prowadnic była zamieszczona w ustawie, a pozostałe przesłanki w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy. Już z samych przepisów art. 15 ust. 1 i 2 wynika, że jest to materia ustawowa. Nie jest w konsekwencji również dopuszczalne, aby organy stosujące kajdanki lub prowadnice czyniły to na podstawie norm konstruowanych z elementów zawartych w przepisach ustawowych oraz z elementów zamieszczonych w przepisach rozporządzenia, wydanego na podstawie ustawy.

Trybunał podkreśla, że w niniejszej sprawie nie chodzi tylko o wykładnię dotyczącą relacji między przepisami ustawy i przepisami rozporządzenia, lecz o przestrzeganie wymogów konstytucyjnych, wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, przez normodawcę stanowiącego przepisy na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego. Efektem wydania rozporządzenia na podstawie formalnego upoważnienia ustawy i w granicach materialnej regulacji ustawowej nie może być sytuacja, w której organy władzy państwowej (w tym wypadku CBA) działają na podstawie norm prawnych konstruowanych z elementów przepisów ustawowych i elementów przepisów podustawowych, wydanych na ich podstawie. To właśnie z punktu widzenia pionowej struktury porządku prawnego jest niedopuszczalne. Proponowana, przez Prezesa Rady Ministrów, wykładnia przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie rozporządzenia, prowadząca do konstruowania, a w konsekwencji do stosowania, norm ustawowo-rozporządzeniowych, określających sytuacje, w których mogą być stosowane kajdanki i prowadnice – potwierdza, że zaskarżone przepisy rozporządzenia wkroczyły do materii ustawowej, naruszając w ten sposób art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomina, że rozporządzenie nie jest aktem samoistnym, lecz na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawowego reguluje materię, do której zostało upoważnione. Żaden przepis ustawowy nie upoważnił do określenia w rozporządzeniu kręgu osób, wobec których stosuje się kajdanki i prowadnice. Ta przesłanka została w sposób samoistny wprowadzona w zaskarżonym przepisie § 6 ust. 2 rozporządzenia, naruszając wymogi wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał przypomina w związku z niniejszą sprawą, iż w swoich orzeczeniach zwracał szczególną uwagę na to, że nakaz zamieszczenia 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. W przywołanym już wcześniej wyroku z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, Trybunał podkreślił powyższą tezę w następujący sposób: „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. orzeczenia TK: z 5 listopada 1986 r., U. 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1; z 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6; z 25 lutego 1997 r., K. 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7 oraz wyrok TK z 22 września 1997 r., K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997 r., poz. 35)”.

Potwierdzając powyższą linię orzeczniczą Trybunału, Trybunał podkreśla, że odnosi się ona w pełni do zaskarżonej regulacji § 6 ust. 2 rozporządzenia.

Dlatego Trybunał uznał, że § 6 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Kontrola zaskarżonego przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Rzecznik wskazuje również jako wzorzec kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. „Stosowanie kajdanek lub prowadnic stanowi daleko idącą ingerencję w sferę nietykalności i wolności osobistej. Sfera ta pozostaje pod ochroną art. 41 Konstytucji RP” – uzasadnia Rzecznik. Z wykładni art. 41 ust. 1 Konstytucji wynika – zdaniem Rzecznika – że wszelkie ograniczenie wolności, a więc także stosowanie kajdanek lub prowadnic, musi nastąpić w sposób kompletny w ustawie. Nie jest dopuszczalne ograniczanie wolności lub nietykalności osobistej w akcie podustawowym – podkreśla wnioskodawca. Do problemu ograniczenia wolności osobistej odnoszą się – zdaniem Rzecznika – przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na wstępie Trybunał pragnie podkreślić, że Konstytucja, oparta na współczesnych standardach dojrzałej demokracji europejskiej, traktuje wolność jednostki jako fundamentalną wartość społeczeństwa demokratycznego, przysługującą jednostce z natury, niepodważalną i niezbywalną, będącą źródłem rozwoju jej osobowości oraz źródłem pomyślności osobistej i rozwoju społecznego. Prototyp tak pojmowanej idei wolności jednostki odnaleźć można w Deklaracji praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r. Deklaracja (stanowiąca preambułę do francuskiej Konstytucji z 3 września 1791 r.) głosiła w art. 1, że „ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w swych prawach”. W art. 4, ukazując istotę wolności i zasadę domniemania wolności jednostki w społeczeństwie, w deklaracji podkreślono zarazem, że ograniczenie wolności jednostki może nastąpić wyłącznie na drodze ustawy, która zgodnie z art. 6 deklaracji „jest wyrazem woli powszechnej”.

Współczesne standardy, wyznaczające status jednostki w społeczeństwie demokratycznym, określające katalog podstawowych praw i wolności jednostki oraz zasady ich ustawowego ograniczania, zawarte są w szczególności w takich aktach prawnomiedzynarodowych jak: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz.

284, ze zm.; dalej: konwencja) oraz Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: pakt). Powyższe akty prawnomiędzynarodowe inspirowane były przez uchwaloną 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, Powszechną deklarację praw człowieka, podkreślającą ideę przyrodzonej godności człowieka oraz równych i niezbywalnych praw jednostki – jako podstawy wolności, sprawiedliwości i pokoju światowego. Wspomniane wyżej akty czerpią z tej samej, prawnonaturalnej koncepcji praw człowieka, opartej na idei niepowtarzalnej natury ludzkiej, której centrum stanowi wolność człowieka, wywodzona z jego przyrodzonej godności.

Wspomniane wyżej akty prawnomiędzynarodowe zostały włączone do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, w formie ratyfikowanych umów międzynarodowych. Akty te, pogłębiając ideę wolności człowieka w różnych aspektach tej wolności, związanych zwłaszcza z różnymi sferami aktywności człowieka, określiły standardowy katalog wolności i praw podstawowych jednostki. W katalogu tym, uznanym wspólnie za konieczną i fundamentalną część modelu dojrzałego państwa demokratycznego, naczelne miejsce zajmuje, przysługujące „każdemu” „prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”, określone w art. 5 ust. 1 konwencji oraz w art. 9 paktu. Art. 5 ust. 1 konwencji stanowi również, że nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem wypadków określonych w tym przepisie konwencji, a mianowicie w następujących wypadkach i w trybie ustalonym przez prawo:

- a) zgodnego z prawem pozbawienia wolności w wyniku skazania przez właściwy sąd;
- b) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w przypadku niepodporządkowania się wydanemu zgodnie z prawem orzeczeniu sądu lub w celu zapewnienia wykonania określonego w ustawie obowiązku;
- c) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą, lub, jeśli jest to konieczne, w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu;
- d) pozbawienia nieletniego wolności na podstawie zgodnego z prawem orzeczenia w celu ustanowienia nadzoru wychowawczego lub zgodnego z prawem pozbawienia nieletniego wolności w celu postawienia go przed właściwym organem;
- e) zgodnego z prawem pozbawienia wolności osoby w celu zapobieżenia szerzeniu przez nią choroby zakaźnej, osoby umyślowo chorej, alkoholika, narkomana lub włóczęgi;
- f) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby, w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa, lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję.

Przepisy art. 5 ust. 2-5 konwencji określają konieczne wymogi, które winny być spełnione w przypadkach pozbawienia wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, a mianowicie prawo osób zatrzymanych lub aresztowanych do niezwłocznego postawienia ich przed organem wykonującym władzę sądową oraz prawo do niezwłocznego ustalenia przez sąd legalności pozbawienia wolności, a także prawo do bycia osądzonym „w rozsądnym terminie” albo zwolnienia na czas postępowania. Art. 5 ust. 5 konwencji określa prawo każdego, kto został pokrzywdzony, przez, niezgodne z przepisami art. 5 konwencji zatrzymanie lub aresztowanie – do odszkodowania. Art. 5 konwencji oraz orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Europejski Trybunał), ukształtowały standardy ochrony wolności osobistej i bezpieczeństwa osobistego na gruncie demokracji europejskiej.

W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., odzwierciedlającej standardy dojrzałej europejskiej demokracji w zakresie ochrony praw i wolności jednostki, ochronie wolności osobistej poświęcony jest w szczególności art. 41, zamieszczony w rozdziale II Konstytucji, w podrozdziale zatytułowanym: „Wolności i prawa osobiste”. Struktura normatywna art. 41 Konstytucji różni się od struktury normatywnej art. 5 konwencji; różnice dotyczą niektórych pojęć zawartych w obydwu aktach prawnych oraz związanych z nimi treści normatywnych.

Najbardziej widoczne różnice, w zakresie treści normatywnych oraz struktury przepisów, wynikają z porównania art. 41 ust. 1 Konstytucji, wskazanego przez Rzecznika jako wzorzec kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie, z art. 5 ust. 1 konwencji. Art. 41 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. W zdaniu pierwszym tego przepisu mowa jest o gwarancjach w sferze nietykalności osobistej i wolności osobistej, podczas gdy art. 5 ust. 1 konwencji określa prawo każdego do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Dla potrzeb niniejszej sprawy Trybunał sygnalizuje, że pojęcie „prawa do bezpieczeństwa” rozumiane jest na gruncie konwencji jako prawo do tego, aby nie zostać pozbawionym wolności w inny sposób niż zgodny z prawem. Przez to pojęcie konwencja wprowadza więc szczególną postać zakazu samowoli w odniesieniu do wszelkich form detencji. W doktrynie wskazuje się, że „prawo do wolności w rozumieniu art. 5 ust. 1 KE odnoszone być musi do samej Konwencji i oznacza, że nikt nie może być pozbawiony wolności w sytuacjach innych niż wymienione w tym przepisie, zaś prawo do bezpieczeństwa odnoszone być musi do prawa krajowego, z którym każda decyzja o pozbawieniu wolności musi być zgodna. Ponieważ Konwencja opisuje jedynie standard minimalny, możliwe jest, iż w konkretnej sprawie dokonana zostanie detencja w sytuacji wyraźnie wymienionej w art. 5 KE, a i tak decyzja w tej sprawie stanowić będzie naruszenie Konwencji ze względu na pogwałcenie materialnego bądź formalnego prawa krajowego”. Natomiast jeżeli chodzi o pojęcie „wolności” zamieszczone w art. 5 ust. 1 konwencji, należy pojęcie to interpretować w sposób ścisły, „co oznacza, że nie obejmuje ogólnej wolności czynienia. Art. 5 KE odnosi się jedynie do wolności osobistej w sensie wolności cielesnej, swobodnego poruszania się i dysponowania swoją osobą (tzw. wolność lokomocyjna). Przyjmuje się, że art. 5 KE nie gwarantuje ani prawa do swobodnego rozwoju osobowości, ani prawa do nietykalności osobistej” (P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 175-176). Art. 5 ust. 1 konwencji określa w sposób wyczerpujący przypadki „legalnego” pozbawienia wolności (lit. a-f tego przepisu), podczas gdy zdanie drugie art. 41 ust. 1 Konstytucji odsyła w sposób ogólny do ustawy, stanowiąc, że „pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Należy też zwrócić uwagę, że art. 5 Konwencji nie posługuje się pojęciem „ograniczenia wolności”. W świetle tego artykułu zarówno aresztowanie jak i zatrzymanie jest pozbawieniem wolności.

Przedstawiając powyższą analizę dotyczącą art. 5 konwencji, Trybunał sygnalizuje, że różni się on swą strukturą, treściami normatywnymi oraz niektórymi podstawowymi pojęciami od art. 41 ust. 1 Konstytucji. W szczególności, jak wspomniano, z art. 5 konwencji, odmiennie niż w przypadku art. 41 ust. 1 Konstytucji, nie wynika prawo do zapewnienia nietykalności osobistej. Stąd odwoływanie się, w niniejszej sprawie, do powyższego przepisu konwencji oraz stosownego orzecznictwa Europejskiego Trybunału, musi być dalece ostrożne. Jednak porównanie regulacji wolności osobistej w szerszym kontekście, przepisów art. 41 ust. 2-5 Konstytucji oraz przepisów art. 5 ust. 2-5 konwencji, upewnia, co Trybunał pragnie podkreślić, że regulacja konstytucyjna podąża śladem

konwencji i orzecznictwa Europejskiego Trybunału, wytyczającego standardy w zakresie ochrony praw jednostki.

3.2. Podrozdział „Wolności i prawa osobiste” rozdziału II Konstytucji zawiera przepisy odnoszące się do różnych aspektów wolności i praw osobistych oraz do wyszczególnionych praw i wolności, które można zakwalifikować do kategorii praw lub wolności osobistych, aczkolwiek tylko w art. 41 ust. 1 Konstytucji znajdujemy pojęcie „wolności osobistej”. Przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. W literaturze przedmiotu, sytuując pojęcie wolności osobistej na tle ogólnego pojęcia wolności człowieka, trafnie podkreśla się, że „wolność osobista, o której mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji jest «pierwszą konsekwencją czy też pierwszym przejawem wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1» i stanowi «możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie»” (P. Sarnecki, uwagi do art. 41, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003).

W świetle art. 41 ust. 1 Konstytucji, nietykalność osobista pozostaje w ścisłym związku z wolnością osobistą. Określa się ją jako „zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność” (P. Sarnecki, *op.cit.*).

Istota nietykalności osobistej wiąże się nie tylko, co Trybunał pragnie podkreślić, z nietykalnością cielesną, ale polega na nienaruszalności integralności cielesnej i duchowej człowieka, którego tożsamość określa nie tylko ciało, ale również wnętrze psychiczne. Szczególna wartość, jaką jest nietykalność osobista człowieka, jako osoby ludzkiej wiąże się dlatego w sposób szczególnie silny z godnością człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji, że jest „przyrodzona”, „niezbywalna” oraz że „stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”.

Trybunał zwraca uwagę, że również art. 39 i art. 40 Konstytucji odnoszą się (w świetle systemowej wykładni Konstytucji) do nietykalności osobistej, określając zakazy naruszania nietykalności osobistej. Zgodnie z art. 39 Konstytucji „Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody”, a art. 40 Konstytucji stanowi: „Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych”. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że nietykalność osobista, a więc nienaruszalność integralności cielesnej i duchowej człowieka, może doznać uszczerbku przez bicie, zranienie, torturowanie fizyczne lub dręczenie psychiczne (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 60).

Ukazując, wynikający z art. 41 ust. 1 Konstytucji, związek między wolnością osobistą a nietykalnością osobistą, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r. stwierdził, że „aspekt pozytywny «wolności jednostki» polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny «wolności jednostki» polega na prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki. Obowiązek taki ciąży na państwie i na innych podmiotach”. W takim rozumieniu wolności – „nietykalność osobista” stanowi jej aspekt negatywny,

gwarantujący „wolność od” wkraczania w sferę integralności wewnętrznej i zewnętrznej każdego człowieka, natomiast pojęcie „wolności osobistej” pokrywa się z jej aspektem pozytywnym, chroniącym najszerzej ujmowaną możliwość realizacji woli i zachowań człowieka (sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9).

Trybunał zwraca 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 podkreśla, 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 ograniczania 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.

Przepis art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowi, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Trybunał zwraca uwagę, że wykładnia tego przepisu winna uwzględniać również, podobnie jak w przypadku art. 41 ust. 1 zdania pierwszego, systemowe powiązania z innymi przepisami Konstytucji. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym konstytucyjne wymogi ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Wymogi te odnoszą się także do ograniczenia wolności osobistej. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia wolności osobistej mogą być regulowane tylko w ustawie, przy pełnym respektowaniu nietykalności osobistej oraz innych wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał zwraca jednak uwagę, że art. 41 ust. 1 Konstytucji nie jest w kwestii wymogu wyłączności ustawy w ograniczeniu wolności osobistej zwykłym powtórzeniem postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji. Generalny wymóg wyłącznej i pełnej regulacji ustawowej ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, dotyczących również wolności osobistej, wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika wymóg szczególny, a mianowicie że w regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą winny być zawarte zasady i tryb ograniczania tej wolności. Ten ostatni wymóg, wynikający z przepisu art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, uzupełnia – zdaniem Trybunału – w odniesieniu do ograniczenia wolności osobistej konstytucyjne wymogi ograniczania wolności osobistej wynikające z art. 31 ust. 3 oraz z art. 41 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji.

Zdaniem Trybunału, 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 ograniczaniu 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 podstawowych 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.

Pojęcie zasad, które ograniczają wolność osobistą, nie jest odwołaniem się do kategorii zasad prawnych, czyli szczególnie ważnych przepisów prawnych (norm) danej regulacji. Konieczność określenia zasad ograniczenia wolności osobistej w ustawie oznacza, że w regulacji ustawowej winny być zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne przesłanki ograniczenia wolności osobistej. Natomiast wymóg określenia w danej regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą trybu ograniczenia tej wolności oznacza, że ustawowe ograniczenie tej wolności winno zawierać również wszystkie przesłanki określające bezpośrednio tryb (procedurę) ograniczenia wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika, zdaniem Trybunału, skierowany do ustawodawcy ograniczającego w danej regulacji wolność osobistą, nakaz zamieszczania w takiej regulacji wszystkich materialnoprawnych i proceduralnych przesłanek określających bezpośrednio ograniczenie wolności osobistej.

Jak wspomniano, w świetle systemowej analizy treści normatywnych art. 41 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca może ograniczyć wolność osobistą, przy dochowaniu wszystkich wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz pod warunkiem pełnego poszanowania nietykalności osobistej. Oznacza to, że w odniesieniu do konkretnej regulacji ustawowej dotyczącej ograniczenia wolności osobistej ustawodawca winien wziąć pod uwagę akcentowaną wyżej dyrektywę pełnego poszanowania nietykalności osobistej, traktując ją jako fundamentalny wymóg ograniczenia wolności osobistej człowieka. Trybunał zwraca uwagę, że na tle konkretnej regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą człowieka można ocenić, jakie wymagania muszą być spełnione, aby ograniczenie tej wolności było dokonane z poszanowaniem nietykalności osobistej. Dlatego nieprzypadkowo, zgodnie z art. 41 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, dochowany winien być jeszcze jeden wymóg ustawowego ograniczania wolności osobistej, a mianowicie wszystkie przesłanki materialnoprawne oraz przesłanki proceduralne określające bezpośrednio ograniczenie wolności osobistej winny być zawarte w ustawie. Interpretowany, w kontekście innych przepisów Konstytucji, w szczególności w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 41 ust. 1 zdanie drugi Konstytucji, dodaje więc do ustalonych wyżej, wynikających z art. 41 ust. 1 zdania pierwszego oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymogów ograniczania praw i wolności jeszcze jeden wymóg: przepisy ustawy ograniczające wolność osobistą winny zawierać również zasady i tryb ograniczania tej wolności (w rozumieniu wyżej wskazanym).

W związku z niniejszą sprawą Trybunał odniósł swe ustalenia przede wszystkim do zagadnienia ograniczenia wolności osobistej. Należy przypomnieć, że kwestia pozbawienia

wolności osobistej jest regulowana w art. 41 Konstytucji szerzej, także w ust. 2, 4 i 5 tego artykułu.

3.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że stosowanie kajdanek i prowadnic jest ograniczeniem wolności osobistej człowieka, o której mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie kajdanek lub prowadnic zmierza do wymuszenia podporządkowania się danej osoby poleceniom funkcjonariusza. Celem zastosowania kajdanek lub prowadnic jest więc fizyczne ograniczenie swobody poruszania się i działania tej osoby, aby podporządkować ją, w dopuszczalnym przez prawo zakresie, poleceniom funkcjonariusza, zmusić do uległości. Ograniczenie wolności osobistej, wynikające z zastosowania kajdanek lub prowadnic, polega jednak nie tylko na ograniczeniu fizycznej aktywności danej osoby, ale na dążeniu do uzyskania psychicznej uległości danej osoby wobec funkcjonariusza. Można nawet powiedzieć, że ograniczenie fizycznych możliwości danej osoby jest tylko środkiem do uzyskania psychicznej uległości tej osoby wobec funkcjonariusza i dlatego musi być stosowane w sposób adekwatny do istniejącej sytuacji, aby dolegliwość przymusu psychicznego, dotycząca sfery godności danego człowieka, wynikająca z zastosowania kajdanek lub prowadnic, jak zresztą z zastosowania każdego środka przymusu bezpośredniego, była możliwie jak najmniejsza, jeżeli jest konieczna w danym przypadku (proporcjonalna). Stosowanie kajdanek i prowadnic, ograniczające wolność osobistą, dotyka więc nieuchronnie sfery nietykalności osobistej.

Zastosowanie kajdanek lub prowadnic może nie być w ogóle potrzebne, jeżeli osobą do której jest kierowane polecenie podporządkowania się funkcjonariuszowi, poleceniu temu się podporządkowuje. Stąd nieprzypadkowo w art. 15 ust. 1 ustawy o CBA niepodporządkowanie się poleceniom funkcjonariusza stanowi podstawową, konieczną przesłankę zastosowania wszystkich środków przymusu bezpośredniego, także kajdanek i prowadnic. Jest to bowiem, w świetle art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, jedna z zasad ograniczania wolności osobistej. Oczywiście decyzja co do zastosowania każdego środka przymusu bezpośredniego musi należeć do funkcjonariusza, ale wszystkie przesłanki określające ich zastosowanie muszą być precyzyjne i wynikać tylko z ustawy. Wszystkie te przesłanki należą bowiem do „zasad” lub „trybu” ograniczania wolności osobistej, o których mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji.

Trybunał pragnie podkreślić, że zaskarżony przepis narusza art. 41 ust. 1 Konstytucji, ponieważ reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy, a w szczególności materię należącą do zasad i trybu ograniczania wolności osobistej. Ustawa o CBA nie określa wszystkich przesłanek dotyczących zasad i trybu ograniczania wolności osobistej dotyczących stosowania kajdanek i prowadnic. Jak ustalono wyżej, ustawodawca określił w ustawie o CBA tylko przesłanki wspólne dla stosowania wszystkich środków przymusu bezpośredniego, uznając, że przesłanki stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu określi rozporządzenie, wydane na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o CBA. Trybunał podkreśla, że takie przekazanie materii zastrzeżonej dla ustawy – do uregulowania w rozporządzeniu, jest niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wszystkie przesłanki dotyczące stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego winny być zawarte w ustawie. Dotyczą one bowiem bądź zasad, bądź też trybu ograniczania wolności osobistej, o czym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji.

W zaskarżonym przepisie § 6 ust. 2 rozporządzenia normodawca, w sposób niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 41 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, „dodał” do ogólnych (wspólnych) przesłanek stosowania środków przymusu bezpośredniego, określonych w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA, przesłanki szczególne, dotyczące stosowania kajdanek i prowadnic, określone w zaskarżonym przepisie rozporządzenia.

Wspomniane przesłanki szczególne dotyczą zasad i trybu ograniczania wolności osobistej, dlatego są również niezgodne z art. 41 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji.

Trybunał zwraca uwagę, że § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia określa przesłankę stosowania kajdanek i prowadnic, będącą, w świetle art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, „zasadą” oraz elementem „trybu” ograniczania wolności osobistej; powyższy przepis brzmi następująco: „Kajdanki i prowadnice stosuje się na polecenie sądu lub prokuratora”. Z kolei przepis § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, wprowadzając pozaustawową kategorię przestępstw przeciwko życiu lub zdrowiu oraz określając krąg osób, wobec których stosuje się kajdanki lub prowadnice, narusza nie tylko art. 31 ust. 3, ale także art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, bo dotyczy zasad ograniczania wolności osobistej, które zgodnie z art. 41 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji winny być określone w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżony przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ w świetle wzorców kontroli konstytucyjnej, wynikających z powyższych przepisów konstytucyjnych, wszystkie przesłanki stosowania kajdanek i prowadnic zawarte w zaskarżonym przepisie rozporządzenia winny być określone przez ustawę. Dotyczą one bowiem ograniczenia wolności osobistej człowieka, a w szczególności dotyczą zasad lub trybu ograniczania tej wolności. Trybunał zwraca uwagę, że zaskarżony przepis jest niezgodny z całym art. 41 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie Konstytucji wiąże się co prawda zwłaszcza z naruszeniem art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, ale zaskarżony przepis naruszył szczególne gwarancje konstytucyjne, o których mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje, że kontrola zaskarżonego przepisu rozporządzenia ujawniła, iż większość pozostałych przepisów rozporządzenia dotyczy również bezpośrednio materii ograniczenia wolności osobistej, należącej, zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, do materii ustawowej. Do wspomnianych wyżej pozostałych przepisów rozporządzenia należą przepisy określające rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki oraz sposób ich stosowania przekazane – w myśl art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, upoważniającego do wydania rozporządzenia – do uregulowania w rozporządzeniu. Trybunał Konstytucyjny wystąpi do Sejmu z sygnalizacją, aby regulowana przez rozporządzenie materia, należąca, w myśl art. 41 ust. 1 Konstytucji, do materii ustawowej, została zamieszczona w ustawie, a art. 15 ust. 3 ustawy o CBA upoważniający do wydania rozporządzenia – został dostosowany do wymogów konstytucyjnych, wynikających z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Sygnalizacja będzie dotyczyć również: wydanego, na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 70, poz. 410, ze zm.); wydanego na podstawie art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676, ze zm.), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. Nr 70, poz. 638) oraz wydanego, na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462, ze zm.), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej (Dz. U. Nr 27, poz. 153). Rozporządzenia powyższe, w sposób analogiczny do rozporządzenia dotyczącego CBA, regulują stosowanie środków przymusu bezpośredniego w zakresie zastrzeżonym dla materii ustawowej.

4. Skutki wyroku.

Uchylenie mocy obowiązywania zaskarżonego przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia nie uniemożliwi funkcjonariuszom CBA stosowania kajdanek lub prowadnic w przypadkach koniecznych, zgodnie z przepisami ustawy o CBA, a także zgodnie z innymi przepisami rozporządzenia, których Trybunał nie uchylił wyrokiem w niniejszej sprawie, aczkolwiek sygnalizuje, że powinny być one określone w ustawie. Określone w art. 15 ust. 1 ustawy o CBA przesłanki stosowania środków przymusu bezpośredniego, odnoszące się także do stosowania kajdanek i prowadnic, a także pozostałe, nieuchylone przepisy rozporządzenia w wystarczający sposób określają sytuacje, w których funkcjonariusz CBA może stosować kajdanki lub prowadnice. W szczególności w powyższym przepisie ustawy o CBA wskazano jako jedną z przesłanek koniecznych do zastosowania kajdanek lub prowadnic sytuację, w której dana osoba nie podporządkowuje się wydanym na podstawie ustaw poleceńom funkcjonariusza. Możliwość zastosowania kajdanek lub prowadnic wiąże się z oceną konkretnej sytuacji, związanej z zachowaniem się określonej osoby, wobec której funkcjonariusz dokonujący czynności określonych w art. 14 ustawy o CBA, może wydawać polecenia „określonego zachowania się”. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA, powyższe polecenia, „w granicach niezbędnych do wykonania czynności”, dotyczą czynności wymienionych w art. 14 ust. 1 pkt 2-5, między innymi: legitymowania osób w celu ustalenia tożsamości, zatrzymywania osób w przypadkach określonych w k.p.k., przeszukiwania osób w przypadkach określonych w k.p.k., dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagażu, zatrzymywania pojazdów i innych środków transportu oraz sprawdzania ładunku w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego. Zgodnie z przepisami ustawy o CBA, w razie dokonywania powyższych czynności, służących realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA, funkcjonariusze mogą wydawać wspomniane polecenia, dotyczące określonego zachowania się. W sytuacji zaś niepodporządkowania się tym poleceniom, funkcjonariusze mogą zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o CBA stosować środki przymusu bezpośredniego, w tym także kajdanki lub prowadnice. Można je stosować przy dokonywaniu czynności określonych przez ustawę o CBA, w sytuacji niepodporządkowania się danej osoby. Warto podkreślić, że ustawodawca może, w stosunkowo krótkim czasie, nadać rangę ustawową przepisom rozporządzenia, które dotyczą bezpośrednio ograniczenia wolności osobistej, odnosząc się do zasad i trybu ograniczenia tej wolności.

Trybunał zwraca uwagę, że rozporządzenie dotyczące CBA wymienia w § 4 rodzaje środków przymusu bezpośredniego, a w § 2 określa przesłanki stosowania środków przymusu bezpośredniego, w tym także kajdanek lub prowadnic, związane ze wskazaną w art. 15 ust. 1 ustawy o CBA sytuacją niepodporządkowania się poleceniom wydawanym przez funkcjonariusza CBA.

Wspomniany § 2 rozporządzenia stanowi:

„§ 2. 1. Funkcjonariusz może stosować środki przymusu bezpośredniego po bezskutecznym wezwaniu osoby, wobec której środki te miałyby być użyte, do zachowania się zgodnego z prawem i uprzedzeniu o możliwości zastosowania tych środków.

2. Funkcjonariusz może odstąpić od wezwania osoby do zachowania się zgodnego z prawem oraz od uprzedzenia o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego, jeżeli zwłoka w zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego bądź mienia”.

Ponadto w § 3 rozporządzenia skonkretyzowano stosowanie środków przymusu bezpośredniego w związku z ustawową przesłanką „niepodporządkowania się”, nawiązując do zasady proporcjonalności stosowania środków przymusu bezpośredniego, także kajdanek i prowadnic.

Wspomniany § 3 rozporządzenia brzmi następująco:

„§ 3. 1. Funkcjonariusz powinien stosować środki przymusu bezpośredniego w taki sposób, aby osiągnięcie podporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom powodowało możliwie najmniejszą dolegliwość dla osoby, wobec której zastosowano środki przymusu bezpośredniego.

2. Funkcjonariusz jest obowiązany odstąpić od dalszego stosowania środków przymusu bezpośredniego, gdy osoba, wobec której użyto tych środków, podporządkowała się wydanym poleceniom.

3. Jeżeli jest to konieczne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom, funkcjonariusz może stosować jednocześnie różne środki przymusu bezpośredniego”.

Z kolei w § 6 ust. 5-7 rozporządzenia określono konkretny sposób stosowania kajdanek lub prowadnic, a w § 6 ust. 3-4 rozporządzenia określono przesłanki stosowania kajdanek i prowadnic wobec osób niepełnoletnich.

Trybunał pragnie podkreślić, że uchylene § 6 ust. 2 rozporządzenia przywraca stan prawny zgodny z Konstytucją i z ustawą o CBA w zakresie zaskarżenia, nie uniemożliwiając zastosowania kajdanek i prowadnic, zgodnie z wymienionymi wyżej przepisami ustawy o CBA, w zakresie zadań i właściwości CBA wynikających z tej ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał uznał, że nie ma podstaw do odroczenia utraty mocy obowiązywania § 6 ust. 2 rozporządzenia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.