



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 14/12/2007r.

Janusz KOCHANOWSKI

RPO- 576462-II/07/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Grzegorz Schetyna
Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji
Warszawa

Wielce Szanowny Panie Premierze

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 listopada 2007 r. zawierające prośbę o opinię dotyczącą projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia przypadków oraz warunków o sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Problem przepisów dotyczących stosowania przez różne służby środków przymusu bezpośredniego znajduje się w moim stałym zainteresowaniu.

Ostatnio skierowałem w tej sprawie w dniu 18 lipca 2007 r. wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów - Pana Jarosława Kaczyńskiego oraz w dniu 20 listopada 2007 r. do Prezesa Rady Ministrów - Pana Donalda Tuska.

W wystąpieniach tych zawarłem ogólne rozważania dotyczące sposobu, w jaki - w mojej ocenie - powinno zostać uregulowane używanie środków przymusu bezpośredniego. Wskazałem w nich mianowicie, iż problem podstaw prawnych stosowania środków przymusu bezpośredniego dotyka podstawowych, gwarantowanych konstytucyjnie, praw i wolności obywatelskich: wolności i nietykalności osobistej.

Prawa powyższe, podobnie jak większość praw i wolności obywatelskich, nie mają charakteru absolutnego i w pewnych okolicznościach mogą podlegać ograniczeniom. Przesłanki, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności jednostki wskazuje przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Formuła ograniczeń przewidziana w tym przepisie składa się z trzech części: 1) przesłanki formalnej - wymóg ustawowej formy ograniczeń, 2) określenie przesłanek materialnych poprzez specyfikację pojęcia „interes publiczny” oraz 3) wskazanie maksymalnych granic dla wprowadzania ograniczeń - nakaz szanowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty praw i wolności. Należy w tym miejscu

zauważyć ponadto, iż zasada ustawowej formy ograniczeń powtórzona została w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącego prawo do wolności i nietykalności osobistej.

Moim zdaniem, nie ulega wątpliwości, iż ograniczenia praw i wolności obywatelskich, immanentnie związane ze stosowaniem środków przymusu, znajdują swe materialne uzasadnienie w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stosowanie tych środków można bowiem uzasadnić koniecznością zapewnienia w demokratycznym państwie jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Art. 41 ust. 1 Konstytucji RP powtarza, jak wspomniałem wyżej, zasadę wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, iż ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności (w tym przypadku wolności i nietykalności osobistej) wymaga formy ustawy. Czyni ponadto wyłącznie materia ustawową „zasady i tryb” pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej. Jak wskazuje P. Sarnecki (P. Sarnecki, komentarz do art. 41 Konstytucji RP w: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod redakcją L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2003) „(...) termin „zasady” należy rozumieć szerzej, niż tylko przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanowienie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, natomiast normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być ustanowione poza ramami takich ustaw. Przykłady tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W komentowanym artykule „zasady” jest synonimem „regulacje”. A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całości dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności - a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii.” Przedstawiony powyżej pogląd dotyczący znaczenia „zasad” w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji RP jest zbieżny ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym znaczenia, jakie należy przypisać przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie”. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny uznał, że „(...) uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie

w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń." Dodać do tego należy w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 47), że „(...) 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”.

W mojej ocenie zatem, aby przepisy dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego można było uznać za wypełniające przytoczone wyżej kryteria, niezbędnym jest kompleksowe uregulowanie przypadków i zasad ich użycia w przepisach o randze ustawowej.

W szczególności, aby wymóg precyzyjności i kompletności uregulowania podstaw do ingerowania w prawo do wolności i nietykalności osobistej był spełniony, przepisy ustawowe powinny w mojej ocenie zawierać:

1. Możliwe jak najdokładniejsze określenie przesłanek użycia środków przymusu bezpośredniego, uzupełnione przez
2. Precyzyjne wskazanie celów stosowania tych środków,
3. Rodzaje środków dostępnych funkcjonariuszom poszczególnych służb oraz
4. Podstawowe zasady ich użycia (w tym zasady: fakultatywności, proporcjonalności, ostrzeżenia o możliwości ich użycia i odstąpienia od stosowania środka po osiągnięciu celu).

Ogólne stwierdzenia, iż przesłanką zastosowania środków przymusu bezpośredniego jest niepodporządkowanie się wydanym poleceniom (uniemożliwienie wykonywania ustawowych zadań) zaś celem - osiągnięcie podporządkowania się tym poleceniom, nie spełniają dwóch pierwszych z wymienionych wyżej wymogów.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż przepisy wskazujące jako generalną podstawę do stosowania środków przymusu bezpośredniego niepodporządkowanie się wydanym na podstawie prawa poleceniom nie wyczerpują wszystkich przypadków, kiedy konieczne jest zastosowanie środków przymusu. Zawarta w nich zasada zakłada bowiem niejako „następcze” użycie środków przymusu - jako konsekwencji niepodporządkowania się poleceniom. Tymczasem środek przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub

prowadnic może być stosowany także prewencyjnie - w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi. Wydaje się, iż użycia tych środków przymusu bezpośredniego, skądinąd w niektórych przypadkach niezbędne, nie da się uzasadnić niepodporządkowaniem się poleceniom. W związku z tym wskazane byłoby, aby ustawowy przepis regulujący zasady użycia środków przymusu bezpośredniego uwzględniał także tę okoliczność.

Niezależnie od powyższych uwag, przekazanych Prezesowi Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia generalnych zmian w przepisach dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego, w dniu 1 czerwca 2007 r. skierowałem do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, iż przepisy § 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) są niezgodne z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 104 poz. 708 ze zmianami) a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadniając powyższy wniosek, podniosłem przede wszystkim, iż analiza treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA stanowiącego podstawę do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy tego Biura prowadzi do konkluzji, iż nie zawiera ono umocowania do uregulowania w rozporządzeniu dalszych, nieprzewidzianych w ustawie sytuacji, w których funkcjonariusze CBA mają prawo do stosowania tych środków przymusu bezpośredniego. W szczególności, w mojej ocenie, za wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać udzielenie CBA uprawnienia do stosowania kajdanek lub prowadnic, gdy nie miało miejsca wymagane jako podstawowa przesłanka ustawowa, niepodporządkowanie się wydanym zgodnie z prawem poleceniom. Ponadto, w § 6 ust. 2 Rozporządzenia wprowadzony został obowiązek stosowania kajdanek lub prowadnic, podczas gdy z przepisów ustawy o CBA wynika, iż stosowanie środków przymusu bezpośredniego jest zawsze fakultatywne. Nie można też uznać za wykonywanie przepisów ustawy o CBA zapisu § 6 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia, oddającego decyzje o stosowaniu środków przymusu bezpośredniego organowi innemu, niż przewidziany w tej ustawie.

Ponadto podniosłem, iż stosowanie kajdanek lub prowadnic stanowi daleko idącą ingerencję w sferę nietykalności i wolności osobistej, pozostającą pod ochroną art. 41 Konstytucji RP. Art. 41 ust. 1 Konstytucji RP powtarza zasadę wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, iż ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności (w tym przypadku wolności i nietykalności osobistej) wymaga formy ustawy. Czyni ponadto wyłącznie materią ustawową „zasady i tryb” pozbawienia lub ograniczenia wolności

osobistej. Tymczasem zakwestionowane przepisy, będąc przepisami rangi podustawowej określają - jak to wskazano wyżej - sytuacje, w których dozwolone jest zastosowanie środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub prowadnic poza ramami nakreślonymi przepisami ustawy o CBA, w szczególności zezwalając na ich użycie prewencyjne, dla zapobieżenia określonym niepożądanym zachowaniom osoby, wobec której zostają podjęte, nie zaś -jak to stanowi art. 15 ust. 1 ustawy o CBA -jako reakcję na niepodporządkowanie się wydanym na podstawie ustaw poleceniom. Z tego też względu przepisy te, zdaniem Rzecznika, są niezgodne z art. 41 ust 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wydaje się, iż przytoczone wyżej argumenty, zawarte w moich wystąpieniach oraz wniosku do Trybunału Konstytucyjnego mogą znaleźć zastosowanie do oceny zarówno projektowanych zmian w rozporządzeniu w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, jak i obecnie obowiązujących w tej mierze przepisów.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski