



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*dr Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO-551675-II/07/PS**

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

Warszawa , 01/06/2007r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

## **Wniosek**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

### **wnoszę 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 i Nr 158 poz. 1122, Nr 218 poz. 1592), 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.

## Uzasadnienie

I. Ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym powołana została nowa służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności zaś w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa - Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej: CBA). Zadania tej służby syntetycznie ujęte w art. 1 ust. 1 ustawy o CBA, zostały rozwinięte w art. 2 tej ustawy, w tym w szczególności, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA do jego zadań należy 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 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, a także o których mowa w art. 585-592 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych 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.

Funkcjonariusze CBA, w celu realizacji powyższych działań mają prawo do (art. 14 ust. 1 ustawy o CBA):

- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- zatrzymywania osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
- przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
- dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży oraz zatrzymywania pojazdów i innych środków transportu oraz sprawdzania ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego;
- wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, w granicach niezbędnych do wykonania powyższych czynności;
- obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych na podstawie ustawy;
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa;
- zwracania się o niezbędną pomoc do innych niż wymienieni w pkt 7 przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, jak również zwracania się do każdej osoby o udzielenie pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Przytoczony powyżej przepis stanowi podstawę prawną do głębokiej ingerencji funkcjonariuszy CBA w sferę praw i wolności obywatelskich. Ingerencja ta może być jednak jeszcze głębsza, albowiem dla zapewnienia skuteczności wykonywania czynności wymienionych w art. 14 ust. 1 ustawy o CBA mogą oni stosować fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego, służące do obezwładniania lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów (art. 15 ust. 1 ustawy o CBA). Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o CBA, środki te mogą być stosowane „w przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustaw poleceniom służącym realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1” ustawy o CBA. Zasada, iż stosowane środki przymusu bezpośredniego mają służyć osiągnięciu podporządkowania się wydanym poleceniom, powtórzona została w art. 15 ust. 2 ustawy o CBA, który nakazuje stosowanie środków odpowiadających potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i niezbędnych do osiągnięcia celu (podporządkowaniu się poleceniu).

Unormowania powyższe oznaczają, że podstawą do zastosowania każdego środka przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy CBA jest niepodporządkowanie się wydanym na podstawie ustaw poleceniom funkcjonariuszy CBA. Brak tej podstawy w świetle powołanych przepisów powoduje, iż zastosowanie środków przymusu bezpośredniego należy uznać za nieuzasadnione. Należy przy tym pokreślić, iż ustawa nie nakłada obowiązku stosowania tych środków, a jedynie dopuszcza możliwość ich stosowania („funkcjonariusze CBA m o g ą stosować...”). Innymi słowy można powiedzieć, iż art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA nadając funkcjonariuszom prawo do stosowania w określonych sytuacjach środków przymusu bezpośredniego zakreśla jednocześnie wąskie ramy stosowania tych środków - wyznacza bowiem przesłanki: „wyjściową” (niepodporządkowanie się wydanym poleceniom), „końcową” (osiągnięcie celu w postaci podporządkowania się poleceniu) oraz „proporcjonalną” (stosowanie środka odpowiedniego do sytuacji). Wykonywanie uprawnień, zawartego w art. 15 ust. 1 ustawy o CBA nie może wyjść poza te ramy ustawowe. Dodatkową przesłanką ograniczającą możliwość zastosowania środków przymusu bezpośredniego jest zakres działania CBA, określony w art. 2 ustawy.

Przepisy ustawy o CBA nie wskazują *ekspresis verbis* kto ma podejmować decyzję o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego. Nie ulega jednak

wątpliwości, że decyzja w tym przedmiocie pozostawiona jest funkcjonariuszowi, który na podstawie własnej oceny przebiegu przeprowadzanych czynności musi powziąć postanowienie o wdrożeniu tych środków.

Przepis art. 15 ust. 3 ustawy o CBA stanowi delegację dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów środków przymusu bezpośredniego oraz przypadków i sposobów ich stosowania, a także sposobów dokumentowania ich zastosowania przy uwzględnieniu ochrony interesów osób, wobec których zostały zastosowane. Na tej podstawie Rada Ministrów wydała w dniu 17 listopada 2006 r. rozporządzenie w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. nr 214, poz. 1575).

W rozporządzeniu tym, w § 2 ust. 1, powtórzona została generalna podstawa stosowania wszystkich środków przymusu bezpośredniego zawarta w art. 15 ust. 1 ustawy o CBA. Wskazano mianowicie, iż funkcjonariusz CBA może stosować środki przymusu bezpośredniego po bezskutecznym wezwaniu osoby, wobec której środki te miałyby być użyte, do zachowania zgodnego z prawem i uprzedzeniu o możliwości zastosowania tych środków. Tylko wyjątkowo można odstąpić od wezwania do zachowania zgodnego z prawem i uprzedzenia o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego, jeśli zwłoka w zastosowaniu środka przymusu groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego bądź mienia (§ 2 ust. 2 rozporządzenia). Zastosowany środek przymusu nie powinien sprawiać większej dolegliwości niż jest to niezbędne dla osiągnięcia podporządkowania się wydanemu poleceniu (§ 3 ust. 1 rozporządzenia), funkcjonariusz ma obowiązek odstąpienia od stosowania środka przymusu, jeśli osoba, wobec której środki te zastosowano, podporządkowała się poleceniom (§ 3 ust. 2 rozporządzenia).

W § 6 ust. 1 rozporządzenia doprecyzowane zostało, iż środki przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub prowadnic można stosować wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi.

Z unormowania tego można wyprowadzić wniosek, iż wprowadza ono możliwość stosowania wskazanych w nim środków przymusu bezpośredniego w sytuacji, gdy

dopiero przewiduje się, że osoba, wobec której mają być zastosowane, nie podporządkuje się wydanym poleceniom (prewencyjnie).

W § 6 ust. 1 rozporządzenia wskazuje się bowiem, iż kajdanki i prowadnice można zastosować w celu udaremnienia ucieczki lub zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi, a zatem sensem tych środków przymusu bezpośredniego jest udaremnienie zaistnienia określonych, przyszłych i tylko przewidywanych zachowań osoby, wobec której środki te mają być zastosowane. Wynika z tego, iż do użycia tych środków nie może znaleźć zastosowania generalna zasada wyrażona w art. 15 ust.1 ustawy o CBA, z której wynika, iż podstawą do zastosowania wszelkich środków przymusu bezpośredniego jest niepodporządkowanie się wydanemu poleceniu. Ustawa zatem nie wskazuje - co do zasady - materialnych przesłanek, na podstawie których funkcjonariusz mógłby powziąć decyzję o zastosowaniu tych środków. Nie jest wprawdzie wykluczone, że osoba, wobec której wykonywane są czynności przez CBA od początku tych czynności będzie próbowała udaremniać te czynności lub usiłowała uciekać. Kwestionowany przepis nie wyklucza jednakże zastosowanie kajdanek lub prowadnic w stosunku do osoby, która swoim postępowaniem nie dała podstaw do przypuszczeń, że zamierza nie podporządkować się wydawanym poleceniom. W tym zatem sensie przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia wykracza poza ramy określone przez ustawę o CBA.

Kajdanki i prowadnice stosuje się ponadto: 1) na polecenie sądu lub prokuratora lub 2) wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo (§6 ust. 2 rozporządzenia). Użycie sformułowania „stosuje się” oznacza, iż w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w tym przepisie funkcjonariusz CBA ma obowiązek zastosowania tych środków niezależnie od rzeczywistego przebiegu wykonywanych przez niego czynności i zachowania osoby, wobec których są podejmowane. W tym sensie zatem, także i rozwiązanie przewidziane w tym przepisie wykracza poza ramy przyjęte w ustawie, która w żadnych okolicznościach nie nakłada na funkcjonariuszy obowiązku stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Analiza okoliczności, o których mowa w pkt 1 i 2 § 6 ust. 2 rozporządzenia nasuwa dodatkowe wątpliwości, co do ich zgodności z kryteriami stosowania środków przymusu bezpośredniego wskazanym w ustawie o CBA.

Mianowicie, w § 6 ust 2 pkt 1 rozporządzenia przewiduje się, iż decyzję o zastosowaniu kajdanek lub prowadnic podejmuje organ, co do zasady nieobecny na miejscu czynności prowadzonych przez funkcjonariuszy CBA (za wyjątkiem przypadków, gdy prokurator jest obecny podczas tych czynności). Zauważyć tu zatem należy, iż 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 też z innych przepisów.

W § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia przewiduje się 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. Należy zatem zauważyć, iż art. 2 ustawy o CBA nie przewiduje uprawnienia tego Biura do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu.

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez uprawnione służby, w tym przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego 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.

Jak wcześniej wskazano, ustawa o CBA nie przewiduje innej możliwości stosowania jakiegokolwiek środka przymusu bezpośredniego niż następcze - jako reakcję na niepodporządkowanie się wydawanym zgodnie z prawem poleceniom funkcjonariuszy. Tymczasem, co do zasady, środki przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub prowadnic, stosuje się prewencyjnie - w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi - nawet wówczas, gdy

dotychczasowym swym zachowaniem osoba, wobec której podejmowane są czynności, nie dała żadnych podstaw do przypuszczeń, iż nie zastosuje się do wydanych poleceń. Co więcej, z treści § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy CBA wynika, iż we wskazanych w tym przepisie sytuacjach wykonujący czynności funkcjonariusze nie mają możliwości odstąpienia od zastosowania tych środków przymusu. W mojej ocenie obydwie opisane powyżej sytuacje użycia kajdanek lub prowadnic, przewidziane w powołanym rozporządzeniu Rady Ministrów można uznać za wykraczające poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, albowiem poszerzają podstawę do stosowania kajdanek i prowadnic, poza granice określone w art. 15 ust. 1 i 2 tej ustawy.

II. 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 CBA prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ono umocowania do uregulowania w rozporządzeniu dalszych, nieprzewidzianych w ustawie, kompetencji do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Zgodnie z treścią tego upoważnienia, Rada Ministrów, uwzględniając ochronę interesów osób, wobec których zostały zastosowane środki przymusu bezpośredniego miała określić:

1. rodzaje środków przymusu bezpośredniego,
2. przypadki i sposób ich zastosowania,
3. sposób dokumentowania przypadków ich zastosowania.

W mojej ocenie należy wykluczyć, iż kompetencja normodawcza do uregulowania w rozporządzeniu uprawnień funkcjonariuszy CBA do stosowania środków przymusu bezpośredniego w sytuacjach innych, niż wynika to z ustawy znajduje swoje umocowanie w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA. Przepis ten pozwala bowiem na regulowanie w drodze rozporządzenia kwestii stosowania środków przymusu bezpośredniego w granicach przewidzianych w ustawie, a więc przede wszystkim w art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz 15 ust 1 i 2.



III. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przepisy § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. nie mogą być uznane za wydane zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Niezgodność § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy CBA z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, polega na przekroczeniu przez Radę Ministrów granic upoważnienia, jakiego udzielił mu w tym przepisie ustawodawca.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, jakie wymogi musi spełniać rozporządzenie, aby można było mówić o jego konstytucyjności i legalności. Relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem są oparte zawsze na założeniu, iż ten ostatni akt normatywny wyłącznie konkretyzuje przepisy ustawy. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych (wyrok z dnia 5 listopada 2001 r. w sprawie U 1/01 OTK 2001/8/247). W obszernym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że rozporządzenie może być uznane za legalne, jeżeli spełnia określone warunki. Rozporządzenie może być wydane zatem tylko na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu, ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania oraz w zgodzie z normami Konstytucji, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi.

W wyroku z dnia 5 listopada 2001 r. (w sprawie nr U 1/01 OTK 2001/8/247) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z treści art. 92 Konstytucji RP wynika, że ustrój odawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do jej realizowania. W ten sposób rozporządzenie wykonawcze

zostało mocno związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały ściśle granice, w których wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań. Dlatego organ wydający rozporządzenie jest ściśle związany delegacją ustawową. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych."

Rozporządzenie zatem musi mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i być aktem wydanym w celu wykonania ustawy. Ponadto - jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny - brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej, upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w nim niewymienionych.

IV. Odnosząc powyższe uwagi do treści kwestionowanych § 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) stwierdzić należy, iż przepisy te, rozszerzając możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek i prowadnic na sytuacje wykraczające poza ramy nakreślone przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wykraczają przez to poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 3 tej ustawy.

W świetle powyższego należy uznać, iż postanowienia § 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 sprzeczne z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA - a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

V. Stosowanie kajdanek lub prowadnic stanowi daleko idącą ingerencję w sferę nietykalności i wolności osobistej. Sfera ta pozostaje pod ochroną art. 41 Konstytucji RP. Przepis ten zapewnia każdemu wolność osobistą jako możliwość swobodnego określania przez jednostkę swojego zachowania i postępowania, nieograniczoną działaniem innych

osób. W zasadzie niemal każda z dalszych wolności konstytucyjnych w swej istocie jest przejawem korzystania z wolności osobistej. Wolność ta nie ma jednak charakteru absolutnego. Przede wszystkim swoboda określania swojego postępowania istnieje jedynie w granicach obowiązujących norm prawnych - jednakże w tych granicach jednostka nie potrzebuje już dalszych szczegółowych upoważnień do działania („wolność osobista sensu stricto”; por. P. Sarnecki - komentarz do art. 41 Konstytucji RP w: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod redakcją L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2003). W ścisłym związku z wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista rozumiana jako gwarancja utrzymywania przez jednostkę tożsamości i integralności fizycznej i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek ingerencji zewnętrznej, naruszającej tę integralność.

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 materia ustawowa „zasady i tryb” pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej. Jak wskazuje P. Sarnecki (P. Sarnecki, op. cit.) „(...) 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”.

Odnosząc powyższe uwagi do kwestionowanych przepisów § 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 stwierdzić trzeba, że ich treść nie odpowiada wymogom stawianym prawodawcy przez Konstytucję. Przepisy te bowiem, będąc przepisami rangi podustawnej 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 poleceńiom.

Z tego też względu przepisy te są niezgodne z art. 41 ust 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

VI. Zdaję sobie sprawę, iż określone służby państwa, dla skuteczności podejmowanych przez siebie działań muszą zostać wyposażone w instrumenty zezwalające na ingerencję w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Konieczność zapewnienia tej skuteczności nie może jednak zwalniać prawodawcy z obowiązku kompletnego uregulowania możliwości wykorzystania tych instrumentów w przepisach rangi ustawowej jak również z obowiązku zachowania konstytucyjnego systemu źródeł prawa.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

*/-/ Janusz Kochanowski*

RPO-551675-II/07/PS

**Abstrakt wniosku**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uprawnień Centralnego Biura**  
**Antykorupcyjnego do stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci**  
**kajdanek i prowadnic**

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował 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 i Nr 158 poz. 1122, Nr 218 poz. 1592) 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, Rzecznik podniósł 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 wniosku, 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 ocenie Rzecznika, 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. W tej sytuacji zaskarżone przepisy należy uznać za sprzeczne z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA a tym

samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, regulującym kwestie relacji pomiędzy ustawą a rozporządzeniem wykonawczym.

Ponadto Rzecznik podniósł, 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 podustawnej 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.