

Michał Jackowski

Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (marzec–kwiecień 2013): poglądy Trybunału Konstytucyjnego na ingerencję w wolność osobistą na podstawie rozporządzenia

Palestra 58/7-8(667-668), 220-223

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Jackowski

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (marzec–kwiecień 2013)

POGLĄDY TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO NA INGERENCJĘ W WOLNOŚĆ OSOBISTĄ NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA

1. W marcu 2013 r. Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki, w których kolejny raz orzekł, że niedopuszczalne jest regulowanie rozporządzeniem kwestii związanych z zasadniczą ingerencją w wolność i nietykalność osobistą. Trybunał stwierdził, że niekonstytucyjne są zarówno przepisy ustaw zawierające upoważnienie, aby tę materię regulować w akcie tej rangi, jak również same przepisy rozporządzenia, które wykonują taką delegację. Oba orzeczenia wydano w związku z przepisami, które uprawniały poszczególne służby do stosowania środków bezpośredniego przymusu.

2. Wyrokiem z 5 marca 2013 r., U 2/11, Trybunał orzekł o niekonstytucyjności § 5 ust. 1 i 2 oraz § 10 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności tych przepisów z art. 74 § 4 k.p.k., a także z art. 41 ust. 1, art. 47, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając wniosek, RPO wskazał, że w świetle zakwestionowanych przepisów rozporządzenia w sytuacjach w nich określonych badanie osoby oskarżonej (podejrzanej) może być przeprowadzone w obecności osób trzecich, a w celu przeprowadzenia badania mogą zostać zastosowane środki przymusu bezpośredniego. Tymczasem treść upoważnienia ustawowego zawartego w art. 74 § 4 k.p.k. nie dawała podstaw do uznania, że w jego granicach mieści się materia stosowania przymusu bezpośredniego w celu przeprowadzenia badania lub wykonania innej czynności. W szczególności upoważnienie do uregulowania „szczegółowych warunków i sposobu poddawania oskarżonego oraz osoby podejrzanej badaniom, a także wykonywania z ich udziałem czynności” nie obejmuje swoim zakresem przedmiotowym wskazanej powyżej materii.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił argumenty Rzecznika. Po pierwsze, uznał, że wskazane wyżej przepisy rozporządzenia zostały ustanowione z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 74 § 4 k.p.k., a w konsekwencji są niezgodne z tym przepi-

sem, a zarazem z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomniał utrwalone w swym orzecnictwie zasady odnoszące się do problematyki rozporządzeń, podnosząc, że:

- upoważnienie może odsyłać do rozporządzenia tylko w sprawach będących przedmiotem ustawy i służących realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy;
- ustawa nie może upoważniać w rozporządzeniu do normowania treści jej przynależnych. Między ustawą a wydawanym w celu jej wykonania rozporządzeniem musi zachodzić funkcjonalny związek;
- sprawy regulowane w rozporządzeniu nie mogą mieć zasadniczego znaczenia w konstrukcji całej ustawy¹;
- jeżeli rozporządzenie normuje materię ustawową, to automatycznie wykracza poza granice upoważnienia. Jeżeli dzieje się tak na wyraźne upoważnienie w ustawie, należy je uznać za sprzeczne z Konstytucją, gdy zaś w ustawie brak takiego upoważnienia, należy, stosując wykładnię ustawy w zgodzie z Konstytucją, skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie kwestii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy²;
- wymóg rozstrzygnięcia w ustawie każdego istotnego elementu regulacji prawnej musi być traktowany rygorystycznie, gdy dotyczy ona władczych form działania organów administracji publicznej wobec jednostek, wzajemnych praw i obowiązków organu administracji i jednostki w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez jednostki z ich praw i wolności³;
- rozporządzenie nie może wkraczać w sferę regulowaną innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać⁴.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że umieszczenie w rozporządzeniu materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć ściśle wykonawczy charakter. Przyjął, że zarówno asysta, jak i środki przymusu bezpośredniego, uregulowane w § 5 i 10 rozporządzenia, wykraczają poza materię, która mogła być uregulowana w akcie wykonawczym zgodnie z art. 74 § 4 k.p.k.

3. Trybunał Konstytucyjny uznał nadto, że zakwestionowana przez RPO regulacja w sposób niekonstytucyjny ingeruje w prawo do wolności osobistej oraz w prawo do prywatności. Jednym z przejawów wolności osobistej jest bowiem nietykalność osobista, która jest wolnością jednostki od arbitralnej ingerencji władz publicznych w jej integralność fizyczną, duchową oraz psychiczną. Stanowi konieczny, szczególnie ważny warunek realizacji wolności osobistej człowieka w państwie prawnym, demokratycznym i wolnościowym. Ingerencja w tę sferę może następować wyłącznie na zasadach i w trybie określonych w ustawie, a nie na podstawie rozporządzenia organu władzy wykonawczej.

Odnosnie do prywatności TK potwierdził, że w art. 47 Konstytucji uregulowane zostały dwie odrębne sytuacje: po pierwsze – prawo jednostki do prawnej ochrony

¹ Wyrok TK z 12 lipca 2007 r., U 7/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 76.

² Wyrok TK z 6 marca 2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56.

³ Wyrok TK z 10 marca 2010 r., U 5/07, OTK-A 2010, nr 3, poz. 20.

⁴ Orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, s. 24.

wskazanych w pierwszej części przepisu sfer jej życia, po drugie – wolność decydowania w sprawach określonych w końcowej jego części. Pierwszemu prawu jednostki towarzyszyć musi ustawowa regulacja pozwalająca bronić prywatności, życia rodzinnego, czci i dobrego imienia. Natomiast drugie oznacza zakaz ingerencji w wolność kształtowania przez jednostkę jej życia osobistego. Prawo do poszanowania godności w trakcie zabiegów, które mają charakter medyczny i mogą wiązać się z ingerencją w organizm człowieka, jest ich immanentnym składnikiem. Trybunał przypomniał, że normy je ograniczające winny być uregulowane na poziomie ustawowym, zwłaszcza w realiach postępowania karnego, które ściśle wiąże się z najgłębszą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że w k.p.k. brak jest unormowań dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego przez organy postępowania karnego podczas badań, którym obowiązani są poddać się oskarżony lub osoba podejrzana. Z tych powodów stwierdził, że § 5 i § 10 rozporządzenia, wprowadzając ograniczenie konstytucyjnych chronionych wolności jednostki – jej nietykalności osobistej i wolności osobistej oraz prywatności – ingerują w sferę zastrzeżoną do unormowania wyłącznie przez akt normatywny rangi ustawy, naruszając art. 41 i art. 47 Konstytucji.

4. W sprawie K 11/12 Prokurator Generalny zaskarżył natomiast art. 22 ustawy o Służbie Więziennej oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, a także art. 14 ust. 3 ustawy o Biurze Ochrony Rządu oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego. Oba zaskarżone przepisy ustaw zawierały delegacje do uregulowania w rozporządzeniach szczegółowych warunków używania przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR. Kwestionowane rozporządzenia zostały wydane w ich wykonaniu. W ocenie Prokuratora Generalnego kwestionowane upoważnienia ustawowe były niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ upoważniały organ władzy wykonawczej do określenia w rozporządzeniu materii, która nie została uregulowana w ustawie bądź została w niej uregulowana jedynie fragmentarycznie. Ponadto były niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Środki przymusu bezpośredniego wkraczają głęboko w sferę praw i wolności jednostki, a niektóre z nich, jak chociażby użycie siły fizycznej, pałki służbowej czy siatki obezwładniającej, mogą powodować skutki na pograniczu między ograniczeniem wolności a naruszeniem nietykalności osobistej. Z tego względu sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego może być regulowany tylko w ustawie.

W wyroku z 26 marca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że już kilkakrotnie kwestionował podobne przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia regulującego środki przymusu bezpośredniego. Wyrokiem z 10 marca 2010 r. orzekł o niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego z ustawą i Konstytucją⁵. Stwierdził, że art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, który zawierał

⁵ Wyrok TK z 10 marca 2010 r., U 5/07, OTK-A 2010, nr 3, poz. 20.

upoważnienie do wydania rozporządzenia, nie określa w sposób jasny zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Podobne przepisy znajdowały się w wielu innych ustawach. Skłoniło to TK do wydania postanowienia sygnalizacyjnego, które zapadło w dniu 30 listopada 2010 r.⁶ Zasygnalizowano w nim potrzebę podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w celu usunięcia uchybień w rozporządzeniach w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji i Straży Granicznej. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że „umieszczenie materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności”. W związku z brakiem reakcji ustawodawcy wyrokiem z 17 maja 2012 r. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji, Służby Celnej, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej⁷.

Dalsze niewykonywanie wyroków doprowadziło do wydania komentowanego dziś wyroku. W orzeczeniu z 26 marca 2013 r. TK konsekwentnie powtarzał argumenty wyrażone we wcześniejszym orzecznictwie. Podkreślał, że użycie środków przymusu bezpośredniego, broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR stanowi formę ingerencji w wolność osobistą oraz nietykalność osobistą. Obie wolności należą do katalogu najbardziej fundamentalnych praw człowieka i są silnie powiązane z prawem do bezpieczeństwa osobistego. Z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wynika nakaz skierowany do ustawodawcy, aby pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej było regulowane tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Zgodnie z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w ustawie należy uregulować wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ingerencję w tę wolność, 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 zdefiniowanie istotnych cech tych osób, w tym ich statusu prawnego, ich zachowania, sytuacji, w której się znajdują, a także sposobu postępowania (procedury) podmiotu upoważnionego ustawowo do decydowania o ograniczaniu wolności osobistej.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego została uregulowana tylko szczątkowo, i to zarówno w ustawie o Służbie Więziennej, jak i ustawie o BOR. Ustawodawca pozostawił więc władzy wykonawczej do uregulowania kompleks zagadnień odnoszących się do ograniczania wolności osobistej, takich jak: określenie przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego oraz trybu i zasad postępowania funkcjonariuszy stosujących te środki. W konsekwencji naruszył Konstytucję – jej art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1.

⁶ Postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., S 5/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 126.

⁷ Wyrok TK z 17 maja 2012 r., K 10/11, OTK-A 2012, nr 5, poz. 51.