

13/1/A/2006

POSTANOWIENIE
z dnia 25 stycznia 2006 r.
Sygn. akt S 2/06

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Adam Jamróz
Ewa Łętowska – współsprawozdawca
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

w związku z orzeczeniem z 12 grudnia 2005 r. (sygn. K 32/04) stwierdzającym między innymi, że:

- 1) art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) jest niezgodny z art. 51 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 19 ust. 16 ustawy o Policji w zakresie, w jakim przewiduje po zakończeniu kontroli operacyjnej powiadomienie o tej kontroli podejrzanego i jego obrońcę, jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

w trybie art. 4 ust. 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 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) zasygnalizować Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zagwarantowania w ustawie o Policji konstytucyjnych praw osób poddanych kontroli operacyjnej.

UZASADNIENIE:

1. Uznane za niekonstytucyjne przepisy ustawy o Policji w nieproporcjonalny sposób (art. 31 ust. 3 Konstytucji) wykorzystują swobodę regulacyjną przyznaną ustawodawcy zwykłemu. Sygnalizacja wskazuje na nieprzekraczalne „warunki brzegowe”, które uchronią od zarzutu niekonstytucyjności regulację ustawową działań operacyjnych policji, nieodzownych we współczesnym państwie. Trybunał Konstytucyjny jest w pełni świadomy nieuchronności konfliktu między kontrolą operacyjną, z założenia tajną, a prywatnością jednostki i jej dostępem do informacji. Jednakowoż w zakwestionowanej ustawie o Policji konieczny kompromis między tymi wartościami spowodował przyjęcie, jako podstawy wyważenia kompromisu, kryterium celowości i wyгоды organów sprawujących kontrolę operacyjną, a nie „konieczności” jako miary wkroczenia w ochronę wolności i praw jednostki.

2. Wystąpienie z sygnalizacją jest niezbędne z dwóch przyczyn.

Po pierwsze, wyrok Trybunału przewiduje odroczenie w czasie utraty mocy przez zakwestionowane przepisy, a więc zakłada podjęcie przez ustawodawcę inicjatywy zmiany stanu prawnego.

Po drugie, wskazanie wspomnianych „warunków brzegowych” ułatwi ustawodawcy ewentualną korektę ustaw nieobjętych kontrolą konstytucyjności, w których znajdują się (lub mają się znajdować – w wypadku ustaw projektowanych) zbliżone przepisy.

3. Podstawowe znaczenie dla sprawy ma art. 51 ust. 4 Konstytucji, w którym w rygorystyczny sposób (nieprzewidujący ewentualnych odstępstw w ustawie zwykłej) unormowano prawo podmiotowe do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych oraz zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. W przepisie tym położono nacisk na brak legalności występujący w momencie zbierania materiałów operacyjnych.

Literalne brzmienie tego przepisu umieszczonego w Konstytucji wskazuje, że nacisk położono tu na sposób, w jaki zbierano materiały (a nie na kwestię ich wykorzystania w ewentualnym innym procesie, czemu ma służyć zachowanie zbioru). O ile więc następuje zgoda sądu na zachowanie materiałów operacyjnych, które – skądinąd – zgodnie z ustawą zwykłą (art. 19 ust. 3 ustawy o Policji) powinny ulec zniszczeniu, mogłaby usanować nielegalność wykorzystania procesowego takich materiałów (skoro sąd zezwolił na zachowanie zbioru), o tyle następuje zgoda sądu na zachowanie informacji operacyjnych (art. 19 ust. 4 ustawy o Policji) nie może doprowadzić do ograniczenia czy wyłączenia prawa sformułowanego przez art. 51 ust. 4 Konstytucji. W tym bowiem zakresie ustawodawca zwykły w ogóle nie ma swobody regulacyjnej. Konstytucyjne prawo podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji odnosi możliwość sprostowania i żądania usunięcia danych do sytuacji, gdy dane te zostały „zebrane w sposób sprzeczny z ustawą” i z tą hipotezą określoną czasowo, wiąże prawo jednostki unormowane w art. 51 ust. 4 Konstytucji. Następuje zgoda sądu przewidziana w art. 19 ust. 4 ustawy o Policji dotyczy natomiast „zachowania” materiałów operacyjnych. To umożliwia ewentualne ich dalsze wykorzystanie procesowe, bez narażania się na zarzut korzystania z „owoców z zatrutego drzewa”. Nie podobna jednak uznać, że następuje zgoda sądu powoduje, iż nielegalne tymczasowo (brak zgody sądu) prowadzenie działalności operacyjnej może prowadzić do przeformułowania przesłanki wymaganej w art. 51 ust. 4 Konstytucji. Takie przeformułowanie oznaczałoby, że materiały, w stosunku do których sąd wyraził zgodę na zachowanie, mimo że zostały uzyskane (zgromadzone) bez zgody sądu (co nie ulega wątpliwości), nie zostałyby uznane za „zebrane w sposób sprzeczny z ustawą” z punktu widzenia art. 51 ust. 4 Konstytucji. W takim wypadku bowiem konstytucyjne określenie „zebrane w sposób sprzeczny z ustawą”, użyte w tym przepisie, nabrałoby innego, węższego, znaczenia, i to za sprawą art. 19 ust. 4 ustawy o Policji, a więc normy ustawodawstwa zwykłego. Problemem jest to, że czego innego dotyczy następuje zgoda sądu w art. 19 ust. 4 (zachowania nielegalnie zebranych materiałów), a czego innego przesłanka art. 51 ust. 4 Konstytucji (legalności samego pozyskiwania materiałów jako hipotezy uzasadniającej sprostowanie i usunięcie materiałów zebranych z naruszeniem prawa – w momencie ich zbierania). Zabieg interpretacyjny polegałby tu więc na zawężającej wykładni pojęcia „zebrany w sposób sprzeczny z ustawą”, użytego w art. 51 ust. 4 Konstytucji *in fine*. Przy tym skutkiem tej interpretacji byłoby ograniczenie zakresu konstytucyjnego prawa podmiotowego do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji, o czym – co do zasady stanowi art. 51 ust. 4 Konstytucji. Tak więc w przedstawionym wypadku ujęcie ustawy zwykłej rzutowałoby na zakres pojęcia konstytucyjnego, i to ze skutkiem negatywnym dla zakresu konstytucyjnego prawa jednostki. Dodać należy, że o ile konstytucyjne prawo dostępu do urzędowej informacji (art. 51 ust. 3 Konstytucji) może być ograniczane w ustawie zwykłej, o tyle prawo sformułowane w art. 51 ust. 4 Konstytucji – odesłania do ustawy zwykłej nie przewiduje i jest ujęte w sposób bardziej

rygorystyczny. Zwrócono już na to uwagę w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04 (OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103). Z tej też przyczyny nie jest możliwy zabieg interpretacyjny polegający na tym, że następczą zgodę sądu na „zachowanie nielegalnie zebranych materiałów operacyjnych” uzna się za wystarczającą do uznania, że zarazem zostały one w sposób legalny „zebrane” – czego wymaga art. 51 ust. 4 Konstytucji. Jeżeli zaś takie właśnie odczytanie w praktyce zaskarżonego przepisu miałyby służyć jako uzasadnienie odmowy realizacji prawa z art. 51 ust. 4 Konstytucji, to zaskarżony przepis należy uznać za sprzeczny ze wskazanym wzorcem. Wskazany zabieg interpretacyjny oznaczałby bowiem rozszerzającą interpretację art. 19 ust. 3 i 4 ustawy o Policji i jednocześnie powodowałby wykładnię ścieśniającą normy konstytucyjnej art. 51 ust. 4. Byłaby to wykładnia normy konstytucyjnej poprzez ustaloną interpretacyjnie treść normy ustawowej. Sama hierarchia obu ustaw wyklucza dopuszczalność interpretacji tego rodzaju. Jeżeli zaś taką interpretację się odrzuci, wówczas między normą konstytucyjnego wzorca i normą zaskarżoną pojawia się sprzeczność dotycząca pojęcia materiałów zebranych zgodnie z prawem.

Płynie stąd wniosek, że „warunkiem brzegowym” poprawności ustawodawstwa zwykłego w rozważanym zakresie jest – gdy idzie o zbieranie danych operacyjnych – pełne honorowanie prawa wynikającego z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny, uznając konstytucyjność art. 19 ust. 16 ustawy o Policji, stwierdził, że przepis ten bynajmniej nie wyklucza (jak to sformułowano we wniosku) możliwości informowania osoby poddanej kontroli operacyjnej o przeprowadzeniu tej kontroli. Natomiast wyłącza (i to ograniczenie Trybunał uznał za mieszczące się w granicach regulacyjnej swobody ustawodawcy) konieczność podania takiej informacji w czasie trwania czynności operacyjnych. Do takich wniosków doprowadziła Trybunał analiza art. 51 ust. 3 Konstytucji. Ten bowiem przepis zapewnia jednostce dostęp do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych – z tym, że dostęp ten mogą ograniczać ustawy zwykłe (w tym np. ustawa o Policji). Ustawa zwykła nie może jednak tego dostępu całkowicie wyłączać, ponieważ wówczas uległoby zniweczeniu prawo gwarantowane konstytucyjnie, wynikające z art. 51 ust. 3 Konstytucji. Brzmienie art. 19 ust. 16 ustawy o Policji bynajmniej nie wyklucza trafnego wniosku, że po odpadnięciu celu kontroli operacyjnej otwiera się dla inwigilowanego, zgodnie z art. 51 ust. 3 Konstytucji, możliwość wglądu w zebrane o nim materiały. Taka właśnie możliwość stanowi logiczną operacjonalizację art. 51 ust. 4 Konstytucji.

5. Czym innym jest jednak brak przeszkody w zaskarżonym przepisie do udostępnienia materiałów, na żądane zainteresowanego, co w ocenie Trybunału zapewnia już obecny stan prawny, a czym innym pozytywny obowiązek informowania osoby poddanej działaniom operacyjnym przez policję z jej własnej inicjatywy, o prowadzeniu kontroli operacyjnej, o czym była mowa we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Zmierzał on bowiem w rzeczywistości do zakwestionowania braku wyrażenia w zaskarżonym przepisie ustawy pozytywnego obowiązku informowania przez policję o bezskutecznej, zakończonej kontroli operacyjnej wobec osoby poddanej takiej kontroli, jeśli w stosunku do tej osoby nie są prowadzone dalsze czynności procesowe.

W związku z tym należy zauważyć, że istnienie takiego obowiązku policji byłoby zapewne wskazane i odpowiadałoby potrzebie efektywnej instrumentalizacji proceduralnej konstytucyjnego prawa określonego w art. 51 ust. 4 Konstytucji. Podobny problem w innych państwach europejskich doprowadził do podwyższenia standardu gwarancji proceduralnych (na tle sprawy Klass i inni wprowadzono w niemieckim ustawodawstwie, pozytywny obowiązek informacji o prowadzonej, zakończonej kontroli operacyjnej).

6. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił wystąpić w niniejszej sprawie z sygnalizacją do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.