

Wyrok z 12 grudnia 2005 r., [K 32/04](#)
INWIGILACJA POLICYJNA

<p>Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Rzecznik Praw Obywatelskich</p>	<p>Skład orzekający: 5 sędziów</p>	<p>Zdania odrębne: 0</p>
Przedmiot kontroli		Wzorce kontroli
<p>Możliwość odstąpienia od zniszczenia materiałów zebranych w toku kontroli operacyjnej prowadzonej bez zgody sądu [Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji: art. 19 ust. 4]</p>	<p>Zasada legalizmu działania władz publicznych Zasada proporcjonalności Prawo do żądania sprostowania i usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych nielegalnie [Konstytucja: art. 7, art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 4]</p>	
<p>Udostępnianie osobie objętej kontrolą operacyjną materiałów zebranych w toku tej kontroli [Ustawa jw.: art. 19 ust. 16]</p>	<p>Zasada proporcjonalności Prawo do sądu i zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw Ochrona tajemnicy komunikowania się [Konstytucja: art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 49, art. 77 ust. 2]</p>	
<p>Brak obowiązku uzyskania zgody sądu na kontrolę operacyjną w przypadku zgody nadawcy lub odbiorcy przekazu informacji [Ustawa jw.: art. 19 ust. 18]</p>	<p>Zasada proporcjonalności Ochrona tajemnicy komunikowania się [Konstytucja: art. 31 ust. 3 i art. 49]</p>	
<p>Otwarty charakter katalogu informacji o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z urzędu, które może gromadzić Policja [Ustawa jw.: art. 20 ust. 2]</p>	<p>Zasada proporcjonalności Zakaz gromadzenia informacji o obywatelach innych niż niezbędne [Konstytucja: art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2]</p>	
<p>Dopuszczalność przechowywania informacji zebranych w celu wykrycia przestępstwa po uniewinnieniu osób podejrzanych lub umorzeniu postępowania wobec takich osób [Ustawa jw.: art. 20 ust. 17]</p>	<p>Zasada proporcjonalności Zakaz gromadzenia informacji o obywatelach innych niż niezbędne [Konstytucja: art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2]</p>	
<p>Zarządzenie nr 6 Komendanta Głównego Policji z 16 maja 2002 r. w sprawie uzyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania zbiorów informacji o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość oraz o osobach poszukiwanych</p>	<p>Wyłączność ustawy w zakresie gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach Zasady dotyczące wydawania zarządzeń [Konstytucja: art. 51 ust. 5 i art. 93 ust. 2]</p>	

Zgodnie z przepisami ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (wielokrotnie nowelizowanej) policyjna kontrola operacyjna (inwigilacja) jest prowadzona niejawnie i polega na stosowaniu środków takich jak podsłuchy czy kontrola korespondencji i przesyłek (art. 19 ust. 6 ww. ustawy).

Inwigilacja może być zastosowana przy wykonywaniu przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych w celu wykrycia lub zapobieżenia popełnieniu pewnych przestępstw (np. przestępstw przeciwko życiu, niektórych przestępstw gospodarczych, przestępstw związanych z handlem bronią i narkotykami), ustalenia ich sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów. Warunkiem zastosowania inwigilacji jest wydanie przez właściwy sąd okręgowy postanowienia o jej zarządzeniu. Zarządzenie takie może być wydane na wniosek Komendanta Głównego Policji po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego albo na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji po uzyskaniu zgody właściwego prokuratora okręgowego (art. 19 ust. 1 ustawy).

Pierwszy z zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów ustawy o Policji, tj. art. 19 ust. 4, dotyczy przeprowadzenia kontroli operacyjnej w braku uprzedniej zgody sądu, co „w przypadkach niecierpiących zwłoki” dopuszcza art. 19 ust. 3 ustawy. Regułą jest, że w przypadku nieudzielenia przez sąd zgody w ciągu 5 dni kontrola powinna zostać wstrzymana, a materiały uzyskane w jej toku powinny zostać komisyjnie zniszczone. Zaskarżony przepis dopuszcza jednak odstąpienie – za zgodą sądu uzyskaną na wniosek właściwego komendanta policji po uzyskaniu zgody właściwego prokuratora – od zniszczenia materiałów zebranych w opisany wyżej sposób, jeżeli stanowią one dowód lub wskazują na zamiar popełnienia przestępstwa, dla którego wykrycia można, w świetle właściwych przepisów ustawowych, przeprowadzić kontrolę operacyjną lub czynności operacyjno-rozpoznawcze.

Drugi zaskarżony przepis, art. 19 ust. 16 ustawy o Policji, stanowi, że osobie, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, nie udostępnia się materiałów zgromadzonych podczas trwania tej kontroli; przepis ten nie narusza uprawnień podejrzanego wynikających z art. 321 kodeksu postępowania karnego (k.p.k.). Ten ostatni przepis statuuje prawo podejrzanego do zapoznania się z materiałami postępowania prowadzonego w jego sprawie, które obejmują także materiały zgromadzone w toku inwigilacji. Jeżeli materiały takie nie dają podstawy do wszczęcia postępowania karnego, to powinny być, po upływie dwumiesięcznego terminu przechowania, komisyjnie zniszczone (art. 19 ust. 17 ustawy).

Podejrzanym w rozumieniu kodeksu jest osoba, wobec której wszczęto postępowanie karne. Pojęcie to nie obejmuje zatem osób inwigilowanych, których spraw nie skierowano na drogę procesu karnego.

Trzeci zaskarżony przepis ustawy o Policji to art. 19 ust. 18, przewidujący odstępstwo od obowiązku uzyskania zgody sądu na przeprowadzenie kontroli operacyjnej. Mianowicie wyrażenie pisemnej zgody przez nadawcę lub odbiorcę przekazu informacji (np. przez użytkownika telefonu) stanowi wystarczającą przesłankę wszczęcia inwigilacji, dotyczącej także osób trzecich komunikują-

cych się z tym nadawcą lub odbiorcą. W takim wypadku zarządzenie inwigilacji przez sąd nie jest wymagane.

Kolejny kwestionowany przez RPO przepis, art. 20 ust. 2 ustawy o Policji, określa katalog informacji, które mogą być gromadzone przez Policję, dotyczących: osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się takich czynów, osób o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość, osób poszukiwanych. Katalog ten jest poprzedzony wyrażeniem „w szczególności”, po którym następuje wyliczenie rodzajów informacji (np. dane dotyczące kodu genetycznego, odciski palców, zdjęcia, znaki szczególne), co wskazuje na jego otwarty charakter.

Zgodnie z ostatnim z zaskarżonych przepisów ustawy o Policji, tj. art. 20 ust. 17, dane osobowe uzyskane w celu wykrycia przestępstwa powinny być przechowywane przez okres, w którym są „niezbędne do realizacji ustawowych zadań wykonywanych przez Policję”. Oznacza to, że uniewinnienie osoby, wobec której stosowano inwigilację, lub umorzenie postępowania w sprawie takiej osoby nie skutkuje obowiązkiem usuwania dotyczących jej danych, które zostały zebrane w toku kontroli operacyjnej.

Wnioskodawca zarzucił wyżej opisanym regulacjom naruszenie liczących, wymienionych w tabeli wyżej, przepisów Konstytucji, dotyczących w szczególności autonomii informacyjnej jednostki.

Ponadto Rzecznik zaskarżył zarządzenie nr 6 Komendanta Głównego Policji z 16 maja 2002 r. (jw.). Zdaniem wnioskodawcy, zarządzenie to narusza konstytucyjne ograniczenia dotyczące wydawania takich aktów (art. 93 ust. 2 Konstytucji) oraz wyłączność ustawy w zakresie gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Stwierdzenie niekonstytucyjności niektórych zaskarżonych przepisów implikuje konieczność dokonania nowelizacji ustawy o Policji w zakresie objętym omawianym wyrokiem. Z tego powodu Trybunał [odroczył utratę mocy obowiązującej](#) niekonstytucyjnych przepisów (zob. część II sentencji i tezę 14). Ponadto w postanowieniu sygnalizacyjnym z 25 stycznia 2006 r., [S 2/06](#), pozostającym w związku z niniejszym wyrokiem, Trybunał wskazał Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej „zagwarantowania w ustawie o Policji konstytucyjnych praw osób poddanych kontroli operacyjnej”, zwracając uwagę także na celowość analogicznej korekty innych ustaw niż ustawa o Policji, w których znajdują się (lub – w wypadku ustaw projektowanych – mogą znajdować się) przepisy zbliżone do tych, które zostały objęte kontrolą konstytucyjności w niniejszej sprawie.

ROZSTRZYGNIĘCIE

I

1. Art. 19 ust. 4 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji:

a) jest niezgodny z art. 51 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) [nie jest niezgodny](#) z art. 7 Konstytucji.

2. Art. 19 ust. 16 ww. ustawy 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.

3. Art. 19 ust. 18 ustawy jest niezgodny z art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 20 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że nie precyzuje, w jakich sytuacjach można gromadzić informacje o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu, i nie określa rodzajów tych informacji w sposób wyczerpujący.

5. Art. 20 ust. 17 ustawy jest zgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Zaskarżone zarządzenie nr 6 Komendanta Głównego Policji z 16 maja 2002 r. jest niezgodne z art. 51 ust. 5 oraz art. 93 ust. 2 Konstytucji.

II

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Czynności operacyjne Policji opisane w zaskarżonych przepisach są z natury rzeczy niejawne, także wobec zainteresowanego, i są prowadzone w warunkach dających Policji szeroki margines uznaniowości, przy ograniczonych gwarancjach praw osoby poddanej tym czynnościom i przy ograniczonej kontroli zewnętrznej. Przezystość takich czynności powodowałaby ich nieskuteczność. Ten sposób działania Policji jest nieodzowny we współczesnym państwie, które – wobec zagrożenia terroryzmem i przestępczością – powinno zapewniać obywatelom bezpieczeństwo. Takiemu działaniu powinny jednak towarzyszyć odpowiednie gwarancje materialnoprawne, w tym określenie granic ingerencji w sferę prywatności, a także gwarancje proceduralne takie jak: obowiązek zgłoszenia kontroli i jej legalizacji przez organ zewnętrzny; obowiązek udostępnienia zainteresowanemu, choćby w pewnym zakresie i od pewnego momentu, informacji o kontroli i jej rezultatach; środki kontroli na wypadek ekscesu ze strony organu kontrolującego.
2. Test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji) wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące wprowadzonej regulacji: czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków; czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.
3. Wszelkie prawa i wolności konstytucyjne jednostki wywodzą się z jej godności, chronionej na mocy art. 30 Konstytucji. W wypadku prywatności związek ten jest szczególny. Zachowanie godności wymaga bowiem poszanowania sfery czysto osobistej człowieka, gdzie nie jest on narażony na konieczność „bycia z innymi” czy „dzielenia się z innymi” swoimi przeżyciami lub intymnymi doznaniem.
4. Konieczność wkroczenia w sferę prywatności w warunkach państwa demokratycznego nie jest jednakowa w przypadku każdego z „kręgów” prywatności. Na przykład poszanowanie prywatności mieszkania stawia większe ograniczenia dla ingerencji władzy stosującej podsłuchy niż ochrona tajemnicy korespondencji.

5. Przepisy ograniczające prawa i wolności jednostki powinny być formułowane jasno i precyzyjnie, aby uniknąć nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń. Naruszenie tej zasady może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny oraz z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).
6. Materiały operacyjne zebrane bez zgody sądu stanowią – od momentu wyrażenia następcej zgody sądu (w myśl zaskarżonego art. 19 ust. 4) – zasób legalny, który może być wykorzystany procesowo bez narażania się na zarzut korzystania z „owoców z zatrutego drzewa”. Przepis art. 7 Konstytucji nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli w tym zakresie.
7. Nie można jednak uznać, że następcza zgoda sądu przewidziana w art. 19 ust. 4 ustawy uzasadnia naruszenie konstytucyjnego prawa jednostki do żądania usunięcia informacji uzyskanych w sposób niezgodny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji). Ustawa zwykła nie może bowiem rzutować na zakres pojęcia konstytucyjnego, i to ze skutkiem negatywnym dla zakresu konstytucyjnego prawa jednostki.
8. Zaskarżony art. 19 ust. 16 ustawy o Policji wyklucza możliwość informowania zainteresowanego o kontroli operacyjnej „w czasie jej trwania”. Nie wyklucza to jednak możliwości udzielenia takiej informacji w sytuacji, gdy czynności operacyjne nie są już prowadzone, a nie wniesiono aktu oskarżenia. Wnioskodawca kwestionuje zatem jedną z hipotez interpretacyjnych rysujących się na tle zaskarżonej normy, i to hipotezę niekonstytucyjną. Nie zostało jednak udowodnione, że taka właśnie interpretacja stanowi powszechnie panującą praktykę. Przedmiotem kontroli konstytucyjności jest zaś norma w brzmieniu, jakie jej nadaje powszechna i ustalona praktyka.
9. Istotą gwarancyjnego charakteru kontroli zewnętrznej czynności operacyjnych jest niezależność i bezstronność organu kontrolującego. Tymczasem w sytuacji opisanej w art. 19 ust. 18 ustawy o Policji zgoda na prowadzenie czynności pochodzi od podmiotu osobiście zainteresowanego działaniami operacyjnymi (odbiorcy lub nadawcy przekazu informacyjnego). Skoro zgoda, o której mowa, stanowi usprawiedliwienie wkroczenia w sferę osoby ją wyrażającej (*volenti non fit iniuria*), nieporozumieniem jest powoływanie się na nią dla usprawiedliwienia wkroczenia w sferę prywatności osoby trzeciej.
10. Użycie w art. 20 ust. 2 ustawy o Policji terminu „w szczególności” oznacza, że Policja może gromadzić inne informacje niż wymienione w ustawie. Przepis ten narusza wymóg konkretności. Ponadto brak określenia przesłanek zaniechania gromadzenia informacji narusza konstytucyjny nakaz ustawowego określenia zasad gromadzenia informacji (por. pkt I.4 sentencji).
11. Prawomocne uniewinnienie lub umorzenie postępowania karnego wobec określonej osoby nie oznacza, że zgromadzone dane dotyczące tej osoby nie mogą zawierać informacji przydatnych dla realizacji zadań Policji wobec innych osób. W art. 20 ust. 17 ustawy o Policji chodzi o dane, których zebranie nastąpiło w sposób legalny, za zgodą sądu. Możliwość zachowania danych nie dotyczy przy tym tzw. danych wrażliwych – ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, dane o stanie zdrowia, nałogach lub życiu seksualnym (por. ust. 18 tego samego artykułu). Badana regulacja mieści się zatem w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy.
12. Należy odróżnić brak przeszkody w udostępnieniu materiałów na żądanie zainteresowanego – co zapewnia aktualny stan prawny (por. tezę 11) – od obowiązku informowania z

urzędu osoby poddanej działaniom operacyjnym o kontroli. Istnienie takiej powinności byłoby wskazane i odpowiadałoby potrzebie efektywnej instrumentalizacji prawa zagwarantowanego w art. 51 ust. 4 Konstytucji. Zagadnienie to stanowi jednak lukę legislacyjną, która nie może być przedmiotem zaskarżenia przed TK.

13. Zaskarżone zarządzenie Komendanta Głównego Policji zawiera przepisy adresowane nie tylko do jednostek organizacyjnych Policji, lecz także kształtujące sytuację prawną obywateli, w szczególności określające sytuacje, gdy Policja pobiera od określonych kategorii obywateli np. odciski palców oraz może odstąpić od określonych czynności ingerujących w konstytucyjne prawa obywateli. Tym samym jest ono niezgodne z art. 51 ust. 5 Konstytucji, w myśl którego zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach może określać tylko ustawa, oraz z art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, według którego zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli.
14. **Odroczenie utraty mocy obowiązującej** przepisów uznanych za niekonstytucyjne (por. art. 190 ust. 3 Konstytucji) było zdeterminowane wagą kwestii prawnych regulujących czynności operacyjno-rozpoznawcze Policji oraz koniecznością zapewnienia kontynuacji prowadzonych działań. Okres odroczenia powinien być wykorzystany do ustalenia stanu prawnego zgodnego z treścią niniejszego wyroku.
15. Wynik kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie nie przesądza na przyszłość wyniku ewentualnej kontroli z punktu widzenia wzorców niepowołanych obecnie przez wnioskodawcę, zważywszy że Konstytucja chroni różne aspekty prywatności. W szczególności chodzi o ochronę mieszkania (art. 50) czy prawo jednostki do przedstawiania (kształtowania) swego publicznego obrazu (art. 47 i art. 51 ust. 4).

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 50. Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Art. 51. 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.
 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.
 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.
 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.
 5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Art. 77. [...] 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Art. 93. [...] 2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Art. 190. [...] 3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.