

UCHWAŁA*
z dnia 16 stycznia 1996 r.
Sygn. akt W. 12/94

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 15 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16, zm.: Dz.U. Nr 40, poz. 174 oraz Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 43, poz. 165).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll - przewodniczący
Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Stefan Jaworski - sprawozdawca
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzcński
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 12 i 19 września 1995 r. oraz 16 stycznia 1996 r., w trybie art. 5 i 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.) wniosków Prokuratora Generalnego z dnia 25 lipca 1994 r. i 12 lipca 1995 r. o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisu art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16, zm.: Dz.U. Nr 40, poz. 174 oraz Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 43, poz. 165) poprzez wyjaśnienie:

- czy Wojskowe Służby Informacyjne, zadania określone w art. 15 ust. 1 i 2 tej ustawy realizować mogą wyłącznie w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych, nie podlegających dokumentowaniu przez nie w drodze procesowej, lub
- czy w sytuacjach nie cierpiących zwłoki, czynności żołnierzy Wojskowych Służb Informacyjnych, zmierzające do rozpoznania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz tajemnice państwowe w zakresie obronności, mogą mieć postać czynności procesowych przeprowadzanych i dokumentowanych na podstawie odpowiednich przepisów stosowanych w takich wypadkach przez funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa.
- czy Wojskowym Służbom Informacyjnym wykonującym czynności w zakresie rozpoznania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwowej w tym przedmiocie,

* tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 14, poz. 80.

określone w art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przysługują uprawnienia przewidziane w art. 10 ust. 1 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa,

u s t a l i ł:

1. Art.15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16, zm.: Dz.U. Nr 40, poz. 174 oraz Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 43, poz. 165) **daje podstawę do wykonywania przez Wojskowe Służby Informacyjne swoich zadań wyłącznie w formie czynności operacyjno-rozpoznawczych nie podlegających dokumentowaniu w formie procesowej.**

2. Art.15 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16, ze zm.: Nr 40, poz. 174, Nr 54, poz. 254) **w związku z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa** (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180 ze zm.: z 1991 r. Nr 94, poz. 422 i Nr 107, poz. 461, z 1992 r. Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 53, poz. 214 oraz z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 34, poz. 163 i Nr 104, poz. 515) **daje Ministrowi Obrony Narodowej podstawę do zarządzania na czas określony - po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, a w wypadkach nie cierpiących zwłoki, gdy mogłyby to spowodować utratę informacji lub zatarcia dowodów przestępstwa jednocześnie ze zwróceniem się do Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody - kontroli korespondencji oraz stosowania innych środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób tajny informacji oraz utrwalanie dowodów, przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, w zakresie nie objętym przepisami Kodeksu postępowania karnego, podejmowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne w celu zapobieżenia bądź wykrycia zbrodni szpiegostwa lub innych przestępstw godzących w potencjał obronny Państwa.**

U z a s a d n i e n i e:

I

1. W swoim wniosku z 25 lipca 1994 r. Prokurator Generalny analizując treść art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, określającego przedmiot i zakres kompetencji Wojskowych Służb Informacyjnych, jak też odpowiednie przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180) oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy stwierdza, iż zachodzi poważna trudność w ustaleniu granic stosowania przez Wojskowe Służby Informacyjne przepisów ustawy o UOP oraz prawnie dopuszczalnych form realizacji zadań określonych w art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Zdaniem Prokuratora Generalnego niejasność tych przepisów nie tylko utrudnia wykonywanie zadań przez Wojskowe Służby Informacyjne (dalej skrótowo WSI), ale nade wszystko ma znaczenie prawnoustrojowe i praworządnościowe. Wiąże się bowiem z ustaleniem miejsca WSI. w systemie organów państwowych, realizujących zadania z zakresu obronności państwa oraz ze sposobem dokumentowania wykonywanych zadań.

Prokurator Generalny podnosi, iż art. 15 ust. 1 ustawy uprawnia WSI do

wykonywania zadań związanych z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz naruszeniem tajemnicy państwowej w zakresie obronności. Narzędzia prawne do realizacji tych zadań określone zostały w art. 15 ust. 2 w sposób nieprecyzyjny, gdyż odsyła on uprawnienia żołnierzy WSI do „odpowiednio” stosowanych przepisów, regulujących obowiązki i uprawnienia funkcjonariuszy UOP. Prokurator Generalny stwierdza w konkluzji, iż sytuację prawną WSI określają dwie grupy aktów prawnych, a mianowicie zadania merytoryczne określa ustawa o powszechnym obowiązku obrony, zaś obowiązki i uprawnienia żołnierzy WSI określają odpowiednio stosowane przepisy ustawy o UOP i przepisy wykonawcze do tej ustawy. Ustalenie granic, w których przepisy mogą być odpowiednio stosowane komplikuje niejednakowy przedmiot działania UOP i WSI. Porównanie treści art. 15 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz art. 1 ust. 2 ustawy o UOP prowadzi do wniosku, że zadania UOP są szersze, a ponadto ten Urząd posiada kompetencje do prowadzenia postępowań przygotowawczych i związanych z tym czynności procesowych. W związku z tym Prokurator Generalny ma wątpliwości, czy w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez żołnierzy WSI mogą być przeprowadzane np. przeszukiwania pomieszczeń, samochodów, bagaży i itp. czynności oraz czy mogą oni dokonywać zatrzymania osób podejrzanych o popełnienie zbrodni, a jeśli tak, to czy czynności te mają charakter procesowy i w związku z tym powinny być przeprowadzane, stosownie do obowiązujących organów procesowe przepisów. Prokurator Generalny podnosi, iż gdyby przyjąć stanowisko rygorystyczne, iż uprawnienia funkcjonariuszy UOP dotyczą odpowiednio żołnierzy WSI w zakresie wykonywanych zadań, które nie obejmują wykrywania przestępstw i ścigania sprawców, to należałoby przyjąć, że istnieje luka w przepisach uniemożliwiająca podejmowanie przez żołnierzy WSI czynności procesowych. W myśl art. 16 tej ustawy organem procesowym w sprawach podległych orzecznictwu sądów wojskowych, poza prokuratorem wojskowym jest Żandarmeria Wojskowa. Ustawa nie reguluje wzajemnych relacji Żandarmerii Wojskowej i Wojskowych Służb Informacyjnych. Natomiast z treści art. 2 ust. 1 ustawy o UOP wynika, że zadania przewidziane dla tego Urzędu „wykonują także służby wywiadu i kontrwywiadu podległe Ministrowi Obrony Narodowej na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach”. Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis ten zdaje się zrównywać zadania UOP i WSI, co może przemawiać za uprawnieniem wywiadu i kontrwywiadu wojskowego (od grudnia 1991 Wojskowych Służb Informacyjnych) do realizacji zadań także procesowych. Kontynuując ten wywód Prokurator Generalny zauważa, iż przepis ten nie wydaje się być w pełni spójny z przepisem art. 16 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. W tej sytuacji zdaniem Prokuratora Generalnego uprawniony jest pogląd, że w zakresie realizacji zadań określonych w art. 15 ustawy żołnierze WSI działają na podstawie odpowiednich przepisów ustawy o UOP i przepisów wykonawczych. Zachodzi jednakże poważny problem, czy w sytuacjach nie cierpiących zwłoki żołnierze WSI mogą dokonywać czynności dla których przewidziana jest forma procesowa (np. zatrzymanie), a jeśli tak, to czy i jakie sporządzają dokumenty stwierdzające te okoliczności tj. operacyjne, czy procesowe.

Zdaniem Prokuratora Generalnego względ na obronność państwa uzasadnia w sytuacjach wyjątkowych dokonywanie takich czynności procesowych, zaś względ na ochronę praw obywatelskich osób objętych tymi czynnościami uzasadnia prawo do kwestionowania ich zasadności, co determinuje konieczność sporządzania dokumentu potwierdzającego przeprowadzenie czynności, odpowiadającego cechom dokumentu procesowego. Prokurator Generalny w konkluzji podnosi, iż przytoczone wątpliwości uzasadniają uchwalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej

Polskiej.

2. W kolejnym wniosku z dnia 12 lipca 1995 roku Prokurator Generalny wnosi o powszechną wykładnię przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o UOP poprzez wyjaśnienie, czy Wojskowym Służbom Informacyjnym wykonującym czynności w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w obronność państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwowej przysługują uprawnienia określone w art. 10 ust. 1 ustawy o UOP.

Prokurator Generalny podnosi, iż jego wniosek łączy się ściśle z poprzednim wnioskiem o wykładnię art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Wątpliwości powstają na tle stosowania art. 10 ust. 1 ustawy o UOP, który upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych - po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego - do zarządzenia na czas określony kontroli korespondencji, a także stosowania środków technicznych umożliwiających w sposób tajny uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów.

Prokurator Generalny - odnosząc się do wątpliwości wyłaniających się na tle interpretacji tych przepisów - stwierdza, iż skoro czynności objęte przepisem art. 10 ust. 1 ustawy o UOP mają tylko charakter operacyjno-rozpoznawczy, do których prowadzenia uprawnione są także Wojskowe Służby Informacyjne, to nie ma przeszkód do tego, aby Minister Obrony Narodowej wydał zarządzenie zezwalające szefowi WSI na podjęcie czynności objętych omawianymi przepisami.

Prokurator Generalny nie wyklucza także odmiennej interpretacji, a mianowicie takiej, iż do zadań WSI nie należy zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu, a także innych przestępstw przeciwko państwu, zwłaszcza wtedy gdy się przyjmie, że stosowanie środków technicznych jest dopuszczalne w celu zapobiegania bądź wykrycia zbrodni określonych w tych przepisach. Przepis ten miałby wówczas zastosowanie do WSI - na podstawie art. 15 ust. 2 o powszechnym obowiązku obrony - gdyby służby były uprawnione do ścigania sprawców tych przestępstw, a przepis art. 2 ust. 2 ustawy o UOP nie daje w tej materii jednoznacznej odpowiedzi.

Prokurator Generalny zauważa, iż niezależnie od analizy normatywnej wyżej wymienionych ustaw zwraca uwagę fakt, iż stosowanie technicznych środków umożliwiających w sposób tajny uzyskiwanie informacji stanowi istotny wyłom od konstytucyjnej gwarancji tajemnicy korespondencji (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) i w związku z tym obowiązujące przepisy ustaw w tym przedmiocie winny być wykładane ściśle.

3. Minister Obrony Narodowej w swoim piśmie z dnia 15 sierpnia 1995 r. podziela te argumenty Prokuratora Generalnego, które przemawiają za taką interpretacją, wedle której Wojskowym Służbom Informacyjnym przysługują uprawnienia do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w sferze rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwowej w zakresie obronności.

Minister Obrony Narodowej podnosi, iż zamiarem temporalnie późniejszego, choć historycznie tego samego ustawodawcy było przypisanie WSI jakościowo takich samych zadań, jak UOP, lecz dostosowanych do zakresu ich właściwości. Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy z jednej strony zawężyło na zasadzie *lex posterior derogat legi priori* zakres działania WSI (wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o UOP), z drugiej zaś ukierunkowało delegację art. 6 ustawy o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych. Zdaniem Ministra Obrony Narodowej rozbieżność stylistyczna sformułowań art. 15 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony i art. 10 ust. 1 ustawy o UOP nie wyklucza jednakże

zbieżności funkcjonalnej. Skoro „rozpoznawanie” to zbieranie informacji i diagnozowanie, a „przeciwdziałanie” to przeciwstawianie się, czy też zapobieganie jakiemuś działaniu, a zarazem „zapobieganie” to również niedopuszczanie i przeszkadzanie czemuś. Dowodzi to, że użyte w obu przepisach wyrazy są synonimami.

Zdaniem Ministra Obrony Narodowej wykładnia gramatyczna tych przepisów wskazuje, iż WSI zachowują uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze w sprawach określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o UOP.

4. Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie z dnia 29 sierpnia 1995 r. podnosi, że wniosek Prokuratora Generalnego dotyczy praktycznie biorąc problemu wykonywania pozaprocesowych czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Wojskowe Służby Informacyjne, które nie mają uprawnień do ścigania karnego, a szczególnie kwestii stosowania przez te służby inwigilacji korespondencji i środków techniki operacyjnej.

Z art. 15 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony wynika, że czynności określone w tym przepisie muszą wiązać się z realizacją zadań związanych z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz naruszeniami tajemnicy państwowej w zakresie obronności.

Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych żołnierze wojskowych służb informacyjnych podejmujących służbowo pozaprocesowe czynności operacyjno-rozpoznawcze, przy wykonywaniu zadań określonych w art. 15 ust. 1 mają takie same uprawnienia i obowiązki, jak funkcjonariusze UOP, podejmujący czynności operacyjno-rozpoznawcze w ramach pozaprocesowych działań służbowych. Szczególnym uprawnieniem tych funkcjonariuszy jest wynikająca z art. 10 ust. 1 ustawy o UOP możliwość korzystania z kontroli korespondencji oraz środków technicznych, umożliwiających w sposób tajny uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów. Uprawnienie to podlega ścisłej reglamentacji albowiem funkcjonariusze UOP mogą korzystać z tego uprawnienia, wyłącznie w celu zapobieżenia bądź wykrycia niektórych zbrodni wskazanych w art. 10 ust. 1, tylko przez czas określony, na podstawie właściwego zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, który z kolei musi uzyskać zgodę Prokuratora Generalnego.

Powołane w art. 10 ust. 1 dla UOP dodatkowe ściśle reglamentowane pozaprocesowe czynności operacyjno-rozpoznawcze, w sytuacjach określonych w tym przepisie, mają zastosowanie do żołnierzy WSI, analogiczne do uprawnień UOP. Stosowanie do art. 15 ust. 3 wyżej powołanej ustawy w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o UOP - w przypadku działań WSI - kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych uzyskuje Minister Obrony Narodowej.

W konkluzji Minister Spraw Wewnętrznych podnosi, iż w celu skutecznego prowadzenia pozaprocesowych czynności operacyjno-rozpoznawczych przez WSI i przez UOP, a także zapewnienia jednakowo korzystnej dla obydwu w/w podmiotów ich współpracy, muszą one posługiwać się takim samym zestawem metod realizacji przedsięwziętych czynności tego rodzaju. Problematykę współdziałania obu Służb reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1994 r. w sprawie ustalenia szczegółowego rozdziału kompetencji oraz zasad współdziałania między centralnymi organami administracji państwowej podległymi Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a wojskowymi organami porządkowymi i wojskowymi służbami informacyjnymi podległymi Ministrowi Obrony Narodowej (Dz.U. Nr 123, poz. 605).

5. Z uwagi na fakt, iż oba wnioski Prokuratora Generalnego dotyczą w zasadzie tej samej materii ustawowej, a mianowicie uprawnień Wojskowych Służb Informacyjnych w świetle art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Prezes Trybunału

Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie obu wniosków i ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony w zakresie objętym obu wnioskami.

6. W związku z tym, że w toku opracowywania powszechnie obowiązującej wykładni art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, ustawą z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 515), z mocą obowiązującą od dnia 11 października 1995 r. wprowadzono istotne zmiany do ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, której przepisy stanowią odniesienie do wykładanego przepisu art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prokuratora Generalnego o zajęcie stanowiska co do zakresu i przedmiotu swego pierwotnego wniosku o powszechnie obowiązującą wykładnię art. 15. Prokurator Generalny w swoim piśmie z dnia 31.10. 1995 r. stwierdził, że podtrzymuje swój wniosek, a wykładnia art. 15 nabiera tym większego znaczenia, gdy się zważy, że nowela z dnia 21 lipca 1995 r. poważnie rozszerzyła kompetencje Urzędu Ochrony Państwa w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, wykonywanych poza postępowaniem uregulowanym kodeksem postępowania karnego. Gruntowna nowelizacja dotychczasowego art. 10 ustawy o UOP oraz dodanie nowych art. 10a i 10b uzasadnia konieczność ustalenia w drodze powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, które z tych dodatkowych kompetencji funkcjonariuszy UOP przysługują w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych, także żołnierzom WSI.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Podniesione we wniosku Prokuratora Generalnego wątpliwości dotyczą w zasadzie interpretacji na czym polega „odpowiednie” stosowanie wobec żołnierzy wojskowych służb informacyjnych przepisów określających obowiązki i uprawnienia funkcjonariuszy UOP.

Podlegający wykładni art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej stanowi:

- ust. 1 „Wojskowe Służby Informacyjne wykonują zadania związane z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwowej w zakresie obronności, jak również przygotowują dla organów państwowych informacje i analizy istotne dla obronności Państwa”.

- ust. 2 „Obowiązki i uprawnienia związane z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa dotyczą odpowiednio żołnierzy wojskowych służb informacyjnych w zakresie wykonywanych przez nich zadań”.

Ustawodawca w art. 15 ust. 1 wyraźnie określa zadania Wojskowych Służb Informacyjnych w ten sposób, że:

1) ogranicza te zadania wyłącznie do dziedziny obronności Państwa.

2) wskazuje, iż wykonywane w tej dziedzinie przez WSI zadania polegają jedynie na rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu zagrożeniom oraz naruszeniom tajemnicy państwowej, jak również na przygotowaniu informacji i analiz.

Ustawodawca nie określa bezpośrednio obowiązków i uprawnień żołnierzy WSI, lecz odsyła do przepisów regulujących funkcjonowanie Urzędu Ochrony Państwa. Owo odesłanie zostało jednak opatrzone istotnym zastrzeżeniem, iż żołnierze WSI wykonują

odpowiednio jedynie takie obowiązki i uprawnienia funkcjonariuszy UOP, jakie mieszczą się w zakresie zadań wykonywanych przez Wojskowe Służby Informacyjne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego właściwym punktem odniesienia przy ustalaniu wykładni „odpowiedniego zastosowania przepisów ustawy o UOP”, jest zakres zadań wykonywanych przez Wojskowe Służby Informacyjne. Jeżeli w zakresie zadań UOP znajdowałyby się takie zadania, które ze względów prawnych i merytorycznych byłyby porównywalne z zadaniami WSI, wówczas należałoby związane z tymi zadaniami prawa i obowiązki funkcjonariuszy UOP odnieść do żołnierzy WSI.

Treść przepisu art. 15 ust. 2 nie dopuszcza żadnej możliwości uznania istnienia obowiązków i uprawnień żołnierzy WSI, które wykraczałyby poza zakres wykonywanych przez nich zadań. Dla ustalenia znaczenia wyrażenia: „dotyczą odpowiednio” konieczne jest porównanie zadań WSI oraz UOP.

2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180 ze zm.) stanowi w art. 1 ust. 1, że celem działania UOP jest „ochrona bezpieczeństwa Państwa i jego porządku konstytucyjnego”. Natomiast ust. 2 tegoż artykułu, szczególnie po zmianie ustawą z dnia 21 lipca 1995 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 515) wyczerpująco wylicza zadania UOP, do których należy:

- 1) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa,
- 2) zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo Państwa, a także ściganie ich sprawców,
- 3) rozpoznawanie i zapobieganie przestępstwom godzącym w podstawy ekonomiczne państwa i ściganie ich sprawców,
- 4) zapobieganie i wykrywanie mających charakter lub zasięg międzynarodowy przestępstw, w tym nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi: lub psychotropowymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi, a także ściganie ich sprawców,
- 5) rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej,
- 6) przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa.

Urząd Ochrony Państwa - jak to wyraźnie wynika z przepisu art. 2 ust. 2 zarówno w dotychczasowym, jak też nowym brzmieniu - ma zdecydowanie szerszy zakres zadań, niż Wojskowe Służby Informacyjne. Trybunał Konstytucyjny posługując się wykładnią językową, stwierdza, iż wśród zadań wyznaczonych UOP porównywalne z zadaniami WSI są zadania wyliczone wyżej w pkt 1, 5 i 6, zaś dziedziną, w której zakresowo zadania owe się pokrywają jest obronność. W tym też zakresie zdaniem Trybunału Konstytucyjnego występuje „odpowiedniość” uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy UOP i żołnierzy WSI.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego intencją ustawodawcy było celowe pozbawienie Wojskowych Służb Informacyjnych prawa wykonywania zadań procesowych, określonych w wyżej przytoczonych pkt 2, 3 i 4. Dowodzi tego po pierwsze treść art. 16, wprowadzonego nowelą z dnia 25 października 1991 r. do ustawy o powszechnym obowiązku obrony, którą wprowadzono do systemu Sił Zbrojnych RP Wojskowe Służby Informacyjne (Dz.U. Nr 113, poz. 491). Na podstawie art. 16 ustawy utworzono bowiem Żandarmerię Wojskową, której w powołanym przepisie art. 16 pkt 4 ustawodawca przyznał uprawnienia do wykonywania w Siłach Zbrojnych RP oraz w stosunku do żołnierzy zadania związane z zapobieganiem popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym, a także wykrywaniem przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Po drugie zaś dowodzi tego zakres podmiotowy

zmian które wprowadziła nowela z dnia 21 lipca 1995 r. Ustawodawca wprowadzając istotne zmiany do ustaw o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa i Straży Granicznej, które wyraźnie rozbudowały kompetencje funkcjonariuszy tych organów, całkowicie pominął ustawę o powszechnym obowiązku obrony i uprawnienia Wojskowych Służb Informacyjnych.

Wbrew twierdzeniu Prokuratora Generalnego w przepisie art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony nie mamy do czynienia z luką konstrukcyjną, ale zamierzonym działaniem ustawodawcy. Prokurator Generalny podnosi, iż przepis art. 2 ust. 1 ustawy o UOP przed nowelizacją stanowiący, że „Zadania przewidziane dla UOP wykonują także Wojskowe Służby Informacyjne”, zdaje się zrównywać zadania tych organów. Przepis ten został usunięty nowelą z dnia 21 lipca 1995 r. Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, iż przepis ten zrównywał zadania UOP i WSI, gdyż - jak już wyżej podkreślono - dopiero „odpowiednie przepisy” mogą wskazać do jakich zadań i jakie organy podległe MON są uprawnione. Tego typu przepisem jest art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, który nie tylko nie zrównał, ale wręcz przeciwnie - zróżnicował zadania WSI i UOP. Takiego wniosku nie podważa treść poprzednio obowiązującego przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o UOP, który po nowelizacji stanowi nowe brzmienie całego art. 2, że „Przy zapobieganiu i zwalczaniu zbrodni szpiegostwa oraz innych przestępstw godzących w potencjał obronny państwa UOP współdziała z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi”. Znaczenie tego zabiegu legislacyjnego zostanie omówione w dalszej części uzasadnienia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji gdy „odpowiednie” przepisy, to znaczy art. 15 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP pominęły wśród zadań WSI zapobieganie i wykrywanie przestępstw oraz ściganie ich sprawców, „współdziałanie” UOP i WSI, o którym wyżej mowa nie może oznaczać zbiegu kompetencji tych organów w zakresie zapobiegania i zwalczania zbrodni szpiegostwa oraz innych przestępstw godzących w potencjał obronny państwa. Organem właściwym w zakresie wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw jest tylko UOP i tylko jego funkcjonariusze dysponują przewidzianymi dla wykonywania tych zadań uprawnieniami procesowymi.

W świetle przytoczonych przepisów ustawowych współdziałanie może polegać na tym, że działania WSI związane z rozpoznawaniem zbrodni szpiegostwa oraz innych przestępstw godzących w obronność państwa, a także przeciwdziałanie tym zagrożeniom, naruszeniom tajemnicy oraz przygotowaniem informacji i analiz istotnych dla obronności państwa są wykorzystywane przez UOP dla zapobiegania i zwalczania przestępstw godzących w potencjał obronny państwa. W § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1994 r. w sprawie szczegółowego rozdziału kompetencji oraz zasad współdziałania między centralnymi organami administracji państwowej podległymi Ministrowi Spraw Wewnętrznych a wojskowymi organami porządkowymi i Wojskowymi Służbami Informacyjnymi podległymi Ministrowi Obrony Narodowej (Dz.U. Nr 123, poz. 605) stwierdza się, że współdziałanie UOP i Wojskowych Służb Informacyjnych obejmuje wymianę różnego rodzaju informacji, koordynację przedsięwzięć operacyjno-rozpoznawczych, przeciwdziałanie obcej działalności wywiadowczej, ochronę kontrwywiadowczą, wymianę danych o osobach itp.

Poszukując nadal odpowiedzi na zarysowane wyżej pytanie, które z obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy UOP dotyczą żołnierzy WSI należy ustalić, jaka zależność występuje pomiędzy powierzonymi tym organom rodzajami zadań, a uprawnieniami i obowiązkami realizującymi te zadania funkcjonariuszy.

3. W art. 6 ust. 1 ustawy o UOP (w nowym brzmieniu) ustawodawca dokonuje

wyraźnej dystynkcji czynności UOP na: 1) operacyjno-rozpoznawcze i 2) dochodzeniowo-sledcze podejmowane w celu rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw a także: 3) czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu uzyskania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa. Dodany art. 6a ust. 1 uprawnia UOP do wykorzystywania - na zasadach określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych - w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych, informacji o osobie uzyskanych przez Policję i Straż Graniczną. Stosownie zaś do art. 6 ust. 3 w zakresie właściwości UOP jego funkcjonariuszom przysługują uprawnienia procesowe policjantów wynikające z przepisów kodeksu postępowania karnego.

Wykonując czynności o których mowa w art. 6 funkcjonariusze UOP mają - zgodnie z art. 7 - prawo:

- 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości,
- 2) zatrzymywania osób w trybie i w wypadkach określonych w przepisach kpk,
- 3) przeszukania osób i pomieszczeń w trybie i wypadkach określonych w przepisach kpk i innych ustawach,
- 4) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
- 5) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządowej, zwracania się o taką pomoc do jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej, innych jednostek gospodarczych, organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy.

Ponadto zgodnie z art. 8 powołanej ustawy „w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom funkcjonariuszy mogą oni stosować środki przymusu bezpośredniego, a jeśli są one niewystarczające, mają prawo użycia broni palnej (art. 9).

Na sposób prowadzenia powyższych czynności przysługuje zażalenie do miejscowo i rzeczowo właściwego prokuratora, a na zatrzymanie zażalenie do miejscowo właściwego sądu rejonowego.

4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wszelkie działania funkcjonariuszy UOP ingerujące w dobra prawne obywateli powinny być prowadzone tylko w niezbędnym zakresie. Dla zachowania tego nakazu ustawa wprowadza odpowiednie instytucje gwarancyjne, a w szczególności art. 125 penalizujący przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza UOP. Takich zabezpieczeń ustawa nie przewiduje wobec żołnierzy WSI. Do żołnierzy WSI nie ma zastosowania art. 125 ustawy o UOP, gdyż prawo karne wyklucza odpowiedzialność karną na zasadzie analogii, a nadto byłoby to naruszeniem zasady określoności czynu i stanowiłoby pogwałcenie podstawowych zasad odpowiedzialności karnej. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w demokratycznym państwie prawnym odpowiedzialność karna musi być oparta przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach, a mianowicie na określoności czynów zabronionych pod groźbą kary oraz zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*nulum crimen, nulla poena sine lege anteriori*). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe elementy czynu zabronionego żołnierza WSI oraz kary musiałyby być wyraźnie określone w ustawie o powszechnym obowiązku obrony lub innej ustawie (patrz: *orzeczenie z dnia 1 marca 1994 r. sygn. U.7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5 s. 41*). Brak wyraźnego przepisu statuującego zasady odpowiedzialności karnej żołnierza WSI dodatkowo różnicuje pozycję funkcjonariuszy

UOP i żołnierzy WSI.

Z przytoczonych wyżej przepisów ustawy o UOP nie wynika wyraźnie, które z uprawnień przysługują funkcjonariuszom w toku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, a które w toku wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych. Art.6 ust. 1 (w nowym brzmieniu) stanowi wyraźnie, że UOP wykonuje tylko czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu uzyskania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa. Natomiast w celu rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw UOP wykonuje zarówno czynności operacyjno-rozpoznawcze, jak też dochodzeniowo-śledcze. Do czynności operacyjno-rozpoznawczych odnosił się bezpośrednio jedynie art. 10 (przed nowelizacją) ustawy o UOP, który brzmiał następująco „Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie nie objętym przepisami kpk podejmowanych przez UOP w celu zapobieżenia bądź wykrycia zbrodni ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych, Minister Spraw Wewnętrznych po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego może zarządzić na czas określony kontrolę korespondencji, a także stosowanie środków technicznych, umożliwiających w sposób tajny uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów”. Całkowicie nową treść art. 10 nadała nowela z dnia 21 lipca 1995 r., która niezależnie od poważnej nowelizacji tego przepisu dodała dwa nowe artykuły 10a i 10b, dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych UOP. W rezultacie dokonanej nowelizacji poważnie rozszerzono zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych UOP oraz uprawnienia wykonujących je funkcjonariuszy oraz wzmocniono kontrolę nad tymi czynnościami. Szczegółowa analiza tych przepisów nastąpi w dalszej części uzasadnienia.

5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w żadnej z omawianych wyżej tu ustaw nie definiuje się bliżej pojęcia „czynności operacyjno-rozpoznawcze”. Nie zawiera takiej definicji zarówno kodeks postępowania karnego, jak też ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Jest to niewątpliwa luka, która wprowadza element niepewności, co do treści prawa w dziedzinie bezpośrednio odnoszącej się do praw i wolności obywatelskich (por. S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968, s.146).

W literaturze przedmiotu czynności operacyjno-rozpoznawcze traktowane są jako „złożony system działań organów policyjnych (także UOP, SG itp) prowadzonych poza procesem karnym, mimo iż zazwyczaj służących temu procesowi, a wykonywanych przede wszystkim w sposób tajny lub poufny w celu zapobiegania, zwalczania przestępczości oraz innych prawnie określonych negatywnych zjawisk społecznych. Cel ten czynności operacyjno-rozpoznawcze realizują przez uzyskiwanie, sprawdzanie oraz wykorzystywanie informacji o zdarzeniach, środowiskach i osobach będących przedmiotem prawnie uzasadnionego zainteresowania organów ścigania”. (T. Hanausek, *Zarys taktyki kryminalistycznej*, Warszawa 1994, s.106, por. także J. Widacki, *Kryminalistyka*, część I, praca zbiorowa pod redakcją J.Widackiego, Katowice 1984, s.127).

Działania tego rodzaju nie mają bezpośredniego znaczenia dowodowego. Takie znaczenie może nadać wynikom czynności operacyjno-rozpoznawczych dopiero przeprowadzenie odpowiednich czynności dowodowych w ramach wszczętego postępowania karnego (T. Hanausek op.cit., s. 85 oraz także B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 1973 s. 191 i A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a ochrona praw jednostki*, „Problemy Praworządności” z 1988 r. Nr 8-9, s.56). Uważa się więc, że jeśli w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych zostanie uzasadnione podejrzenie, iż popełniono przestępstwo, to zgodnie z art. 255 kpk należy wszcząć postępowanie przygotowawcze (por. *Prawo policyjne. Komentarz*, tom I, praca zbiorowa pod redakcją S.

Sagana, Katowice 1992, s. 47).

Czynności operacyjno-rozpoznawcze przekształcają się w fazę czynności dochodzeniowo-śledczych w momencie wydania postanowienia o wszczęciu postępowania karnego, zgodnie z art. 255 kpk. i art. 257 § 1 kpk.

W powoływanej literaturze pojęcie pracy operacyjnej Urzędu Ochrony Państwa wiąże się z organizowaniem dopływu informacji do tego urzędu o zagrożeniach dotyczących bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego (*Prawo policyjne*, op.cit.s.47 por. też P. Tomaszewski, *Uwagi do artykułu na temat „Refleksje na marginesie art. 10 ustawy o UOP*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* z 1992 r. Nr 3-4 s.39 i nast.).

Z przedstawionych poglądów nauki wypływa wniosek, że zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych jest ograniczony, a organy dokonujące tych czynności nie korzystają w trakcie ich prowadzenia z uprawnień wynikających z przepisów kodeksu postępowania karnego. Nasuwa się zatem logiczny wniosek, iż WSI, których zadania obejmują jedynie prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, nie są uprawnione do naruszania sfery praw i wolności obywateli, gdyż odbywałoby się to bez koniecznych w takim przypadku gwarancji procesowych.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ochronę praw obywatelskich w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego gwarantują m.in. przepisy ograniczające czas zatrzymania (art. 207 kpk), prawo zażalenia do sądu na zatrzymanie (art. 207a), określające zasady przeprowadzenia przeszukania pomieszczeń (art. 191 i nast. kpk) i osób (art. 194 kpk) oraz zajęcia korespondencji (art. 198 § 1 kpk).

Prokurator Generalny sugeruje w swoim wniosku aby ze względu na potrzebę zapewnienia tego rodzaju gwarancji uznać, że przewidziane w art. 15 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony zadania WSI mogą być realizowane także w drodze innych czynności niż operacyjno-rozpoznawcze, ponieważ wówczas podejmowane czynności poddane byłyby rygorom czynności procesowych, ze wszystkimi przewidzianymi gwarancjami.

Należy wszakże zauważyć, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji RP „Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa”. Trybunał Konstytucyjny już wcześniej wielokrotnie podkreślał, iż wyrażone tym przepisem Konstytucji zasady praworządności i legalności działania organów państwowych wiążą się ściśle ze sformułowaną w art. 1 powołanych przepisów Konstytucji zasadą państwa prawnego, uznaną za podstawową zasadę ustroju politycznego RP (patrz sprawa o *sygn. akt W. 8/93*).

Nauka prawa konstytucyjnego łączy z zasadą legalności „konieczność istnienia podstawy prawnej dla jakiegokolwiek działalności organu państwa (J. Trzeciński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa...*, Wrocław 1974, s. 108). Zasada ta wymaga m.in. aby ustalenie zakresu kompetencji i trybu funkcjonowania organów państwa, a także zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa za działania wobec obywateli następowało wyłącznie w drodze ustawodawczej (patrz też K. Działocha, *Rozporządzenia z mocą ustawy*, *Przegląd Sejmowy*, Nr 1/1993, s. 46).

Według utrwalonych w doktrynie poglądów, nie można przypisywać organowi państwowemu kompetencji, które nie mają wyraźnego oparcia w normach rangi ustawy.

Na takim stanowisku stoi także konsekwentnie Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z dnia 10 maja 1994 r. (W. 7/94) sformułował jednoznaczny pogląd, że „w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził”.

Ustawodawca nie stwierdził w sposób jednoznaczny, że rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom może być dokonywane wyłącznie w drodze czynności

operacyjno-rozpoznawczych. Jednak brak wśród zadań WSI zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw powoduje, że związane immanentnie z tego typu zadaniami czynności dochodzeniowo-śledcze weszłyby do kompetencji WSI na zasadzie interpretacji rozszerzającej.

Należy w tym miejscu podkreślić, że czynności dochodzeniowo-śledcze stanowią pewną, jednakże wyraźnie prawem przewidzianą ingerencję w sferę praw i wolności obywatelskich. Na tym tle wyłania się problem, czy żołnierze WSI mogliby dokonywać takiej ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich na podstawie kompetencji przypisanych im bez wyraźnej podstawy ustawowej?

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 18 listopada 1992 r. - W. 7/92 (OTK w 1992 r., cz. II. s. 127) wyraził stanowisko, w myśl którego wszelkie regulacje określające kompetencje organów państwowych do ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich muszą być interpretowane zawężająco.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego ma wyraźne umocowanie w dyspozycji art. 87 ust. 1 i 2 pozostawionych w mocy przepisów konstytucji RP, który gwarantuje obywatelom ochronę nietykalności osobistej oraz nienaruszalność mieszkań i tajemnicy korespondencji. Stosowanie zatem wobec obywateli różnorodnych środków procesowych i pozaprocessowych środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie pożądaných informacji stanowi istotny wyłom od tych konstytucyjnych gwarancji i stąd też przepisy obowiązujące w tej materii muszą być wykładane restryktywnie.

Trybunał Konstytucyjny zwraca również uwagę na to, iż ratyfikowana przez Polskę *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* zapewnia m.in. prawo do wolności, której pozbawienie np. poprzez zatrzymanie możliwe jest wyłącznie „w trybie ustalonym przez prawo” i „zgodnie z prawem (art. 5 ust. 1). Konwencja uznaje też za niedopuszczalną ingerencję władzy publicznej w korzystanie przez jednostki z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę... (art. 8). W opinii Trybunału Konstytucyjnego wyrażonej w uchwale z dnia 2 marca 1994 (W. 3/93) ratyfikacja tej *Konwencji* przez Polskę oznacza zwiążanie wszystkich organów państwowych zawartymi w niej zobowiązaniami.

W świetle dotychczasowych ustaleń należy przyjąć, że Wojskowe Służby Informacyjne nie posiadają kompetencji do prowadzenia postępowań przygotowawczych i wykonywania związanych z tym czynności procesowych. Takie kompetencje ustawodawca wyraźnie przyznał innym organom (UOP, Policja, Żandarmeria Wojskowa).

6. Trybunał Konstytucyjny nie podziela także poglądu Prokuratora Generalnego, iż „w sytuacjach nie cierpiących zwłoki żołnierze WSI mogliby dokonywać czynności dla których przewidziana jest forma procesowa”. Uznanie istnienia takich uprawnień (np. do zatrzymania i przeszukania osoby) stanowiłoby rozszerzenie uprawnień w drodze interpretatio extensiva, co jest niedopuszczalne w świetle szczególnej ochrony przyznanej przez normy konstytucyjne i międzynarodowe, prawom i wolnościom obywatelskim.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela też kolejnego poglądu Prokuratora Generalnego, iż poddanie czynności żołnierzy WSI nie przewidzianym przez ustawę rygorom formy procesowej, stanowi wystarczającą gwarancję ochrony praw i interesów osób objętych takimi czynnościami. W państwie demokratycznym do podstawowych standardów należy taka regulacja, aby organ uprawniony do ingerencji w sferę wolności obywatelskich, był zorganizowany i działał w sposób umożliwiający nie tylko zewnętrzną, ale także i wewnętrzną kontrolę czynności jego funkcjonariuszy.

7. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odmiennie natomiast przedstawia się

problem kompetencji WSI, jakie mogą wynikać z realizacji dyspozycji art. 10 ust. 1, a także art. 10a i 10b ustawy o UOP. Jak już wyżej podniesiono art. 10 ust. 1 odnosi się wprost do czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez UOP w zakresie nie objętym przepisami kodeksu postępowania karnego w celu realizacji zadań określonych w art. 1 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o UOP, a także w celu zapobieżenia, bądź wykrycia przestępstw ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych. W takiej sytuacji ustawodawca wyposaża Ministra Spraw Wewnętrznych w uprawnienie do zarządzania na czas określony - za pisemną zgodą Prokuratora Generalnego - kontroli korespondencji, a także stosowania środków technicznych umożliwiających w sposób tajny uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów. Minister Spraw Wewnętrznych bieżąco informuje Prokuratora Generalnego o wynikach przeprowadzonych czynności.

W wypadkach nie cierpiących zwłoki, gdy mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie dowodów przestępstwa Minister Spraw Wewnętrznych może zarządzić taką kontrolę, jednocześnie zwracając się do Prokuratora Generalnego o wyrażenie na to zgody (ust. 2) Ustawodawca wprowadza jednakże zabezpieczenie przed pochopnym sięganiem do tych środków, stanowiąc, iż wyżej wymienione czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą być podjęte tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne do wykrycia przestępstwa, ujawnienia jego sprawców i ujawnienia oraz zabezpieczenia obwodów (ust. 4). Ustawa wprowadza także zabezpieczenie na wypadek braku zgody Prokuratora Generalnego na zarządzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych w wypadkach nie cierpiących zwłoki.

Otóż w razie nie wyrażenia przez Prokuratora Generalnego takiej zgody w ciągu 24 godzin, Minister Spraw Wewnętrznych nakazuje natychmiastowe wstrzymanie kontroli korespondencji lub stosowania środków technicznych oraz zarządza protokolarne, komisyjne zniszczenie zgromadzonych w ten sposób materiałów (ust. 3). Jeżeli w następstwie w ten sposób zarządzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych nastąpi potwierdzenie informacji o przestępstwie określonym w art. 10 ust. 1, Minister Spraw Wewnętrznych przekazuje Prokuratorowi Generalnemu materiały uzyskane w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, z wnioskiem o wszczęcie postępowania karnego (ust. 5). Natomiast materiały, które nie stanowią informacji potwierdzających zaistnienia przestępstwa, podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu, komisijnemu zniszczeniu (ust. 6). W art. 10 ust. 7 nowela ustanawia delegację (notabene dotychczas nie wykonaną) dla Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia w porozumieniu z Ministrami Sprawiedliwości, Obrony Narodowej i Łączności sposobu przeprowadzania i dokumentowania czynności oraz rodzaje środków technicznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2.

Inny rodzaj czynności operacyjno-rozpoznawczych, wyraźnie poszerzający dotychczasowe kompetencje UOP, ustanawia ustawodawca w nowych, dodanych art. 10a i 10b.

8. Wedle art. 10a ust. 1 czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwach (wymienionych w tym artykule), wykrycia ich sprawców oraz uzyskania dowodów, mogą polegać na dokonywaniu w sposób niejawni nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej. Taki rodzaj czynności operacyjno-rozpoznawczych można zastosować w sprawach przestępstw określonych w art. 122-133 kodeksu karnego (tj.

przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej), nielegalnego wytwarzania, posiadania albo obrotu bronią, amunicją lub materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi oraz psychotropowymi lub materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi, mającymi charakter lub zasięg międzynarodowy, pozostającymi w związku z działalnością terrorystyczną godzącą w bezpieczeństwo państwa, jak też przestępstw przyjmowania lub wręczania korzyści majątkowej w celu podjęcia lub zaniechania czynności służbowej, którego następstwem może być zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub jego podstaw ekonomicznych.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze określone w art. 10a ust. 1 zarządza na czas określony Minister Spraw Wewnętrznych, po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego, którego też informuje, o wynikach tych czynności (ust. 2). W czasie wykonywania tych czynności może być stosowana kontrola korespondencji i środki techniczne na zasadach określonych w art. 10. W przeciwieństwie do unormowania zawartego w art. 10 ust. 1 do zarządzenia takich czynności operacyjno-rozpoznawczych nie jest wymagana pisemna zgoda Prokuratora Generalnego, jak też ustawa nie zobowiązuje Ministra Spraw Wewnętrznych do informowania na bieżąco Prokuratora Generalnego o wynikach tych czynności, a jedynie informowania o wynikach tych czynności. Ustawa zabrania stosowania prowokacji w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzonych w trybie art. 10a ust. 1 (art. 10a ust. 4). W toku tych czynności mają odpowiednie zastosowanie wyżej omawiane przepisy art. 10 ust. 2-6. Art. 10a ust. 6 ustanawia delegację (dotychczas nie zrealizowaną) dla Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości sposobu przeprowadzania i dokumentowania tych czynności operacyjno-rozpoznawczych.

9. Jeszcze inny typ czynności operacyjno-rozpoznawczych ustanawia art. 10b noweli. Art. 10b ust. 1 stanowi, że przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w celu udokumentowania przestępstw określonych w art. 1 ust. 2 pkt 2-2b albo w celu ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejęcia przedmiotów przestępstwa Minister Spraw Wewnętrznych może samodzielnie przed wszczęciem postępowania karnego zarządzić niejawnie nadzorowanie przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego. Przypomnijmy, że przestępstwa określone w art. 1 ust. 2 pkt 2-2b, to przestępstwa szpiegostwa i terroryzmu oraz inne przestępstwa godzące w bezpieczeństwo Państwa, przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa, przestępstwa mające charakter lub zasięg międzynarodowy, w tym przestępstwa nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi.

Na zarządzenie takich czynnościami operacyjno-rozpoznawczych nie jest wymagana zgoda Prokuratora Generalnego. Ustawa obliuguje natomiast Ministra Spraw Wewnętrznych do niezwłocznego powiadomienia Prokuratora Generalnego o wydaniu takiego zarządzenia i informowania go o przebiegu i wynikach podjętych czynności. Prokurator Generalny może nakazać zaniechania tych czynności (art. 10b ust. 2).

Na podstawie tego zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, wszystkie organy i instytucje państwowe są obowiązane dopuścić do dalszego przewozu przesyłki zawierające przedmioty przestępstwa w stanie nienaruszonym lub po ich usunięciu, albo zastąpieniu w całości lub w części (ust. 3).

Art. 10b ust. 4 ustanawia delegację (dotychczas nie zrealizowaną) dla Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości sposobu przeprowadzania i dokumentowania czynności, o których mowa w ust. 1.

Zwraca także uwagę, że począwszy od procedury stosowanej w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych określonych w art. 10 ustawy o UOP, gdzie stosunkowo rygorystycznie określono uprawnienia kontrolne Prokuratora Generalnego, w kolejnych przepisach art. 10a i 10b, wprowadzających nowe, specyficzne procedury czynności operacyjno-rozpoznawczych w sprawach zbrodni i poważnych przestępstw, funkcje kontrolne Prokuratora Generalnego ulegają znacznemu osłabieniu.

Ustawodawca zdecydował zatem wyraźnie, iż taki tryb wnikania służb specjalnych w zagwarantowane konstytucją prawa i wolności obywatelskie następuje tylko i wyłącznie w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie nie objętym przepisami k.p.k. oraz za zgodą (i pod kontrolą) Prokuratora Generalnego. Ustawodawca ustanawia zatem wyjątkowy, szczególny typ czynności operacyjno-rozpoznawczych wchodzących w sferę praw i wolności obywatelskich, w zakresie ustalonym przepisami art. 10, 10a i 10b ustawy o UOP.

10. Zachodzi zatem pytanie, czy wyrażenie rozbudowane uprawnienia UOP, określone w przepisach art. 10, 10a i 10b odnoszą się odpowiednio do Ministra Obrony Narodowej i Wojskowych Służb Informacyjnych? Pytanie to nabiera szczególnego znaczenia, gdy się weźmie pod uwagę, co już wyżej podkreślono, że pomimo istotnych zmian w ustawach o Policji, Urzędzie Ochrony Państwa i Straży Granicznej nie znowelizowano ustawy o powszechnym obowiązku obrony w zakresie kompetencji WSI.

Na wstępie rozważań należy skonstatować, że uprawnienia WSI do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w sprawach obronności Państwa - w świetle wcześniej prowadzonych rozważań nie może być kwestionowane.

Trybunał Konstytucyjny kierując się wykładnią gramatyczną i funkcjonalną podziela w tym zakresie poglądy Prokuratora Generalnego, Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych, wyrażone na gruncie art. 10 w poprzednim brzmieniu, które nie straciły nic na swojej aktualności, iż przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, określonych w art. 10 ust. 1 (w nowym brzmieniu) w zakresie nie objętym przepisami kodeksu postępowania karnego, podejmowanych w celu zapobieżenia bądź wykrycia zbrodni godzących w obronność państwa, Minister Obrony Narodowej - po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego - może zarządzić zastosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych określonych w art. 10 ust. 1 i powierzyć Wojskowym Służbom Informacyjnym zadania określone w tym przepisie.

Stosownie bowiem do przepisu art. 15 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Ministrowi Obrony Narodowej przysługują odpowiednio w zakresie zadań wykonywanych przez WSI, uprawnienia Ministra Spraw Wewnętrznych przewidziane w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o UOP oraz przepisach wydanych na jej podstawie. Ministrowi Obrony Narodowej przysługują zatem - w sytuacji określonej w art. 10 ust. 1 - uprawnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do wydania określonego w tym przepisie zarządzenia, za zgodą Prokuratora Generalnego i powierzenia tych czynności operacyjno-rozpoznawczych WSI. Powierzenie tych czynności WSI może nastąpić tylko stricte w sytuacji i na zasadach określonych w art. 10 ust. 1-6 ustawy o UOP.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na nowelizację art. 2 ustawy o UOP. Poprzedni art. 2 (o czym była już wyżej mowa) zawierał ust. 1 o treści „Zadania przewidziane dla UOP wykonują także służby wywiadu i kontrwywiadu (obecnie Wojskowe Służby Informacyjne) podległe Ministrowi Obrony Narodowej na zasadach i w trybie określonych w odpowiednich przepisach”. W toku omawianej nowelizacji ustawy o UOP przepis ten został wyeliminowany z treści art. 2 i nowy art. 2 składa się wyłącznie z dawnego ust. 2: „Przy zapobieganiu i zwalczaniu

zbrodni szpiegostwa oraz innych przestępstw godzących w potencjał obrony państwa Urząd Ochrony Państwa współdziała z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi”.

Usunięcie wspomnianego przepisu wskazuje na świadomy zamiar ustawodawcy, aby nie przypisywać mechanicznie zadań Urzędu Ochrony Państwa Wojskowym Służbom Informacyjnym. Definitywnie przestała istnieć ewentualna podstawa dla dokonywania rozszerzającej interpretacji uprawnień WSI. Po drugie w art. 10 w obecnym brzmieniu, wzmocnione zostały wyraźnie funkcje gwarancyjne ochrony praw jednostki. W świetle nowego uregulowania przyjęć należy, że również Ministra Obrony Narodowej wiąże zastrzeżenie wyrażone w art. 10 ust. 4, że przewidziane w ust. 1 i 2 czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą być podjęte tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne do wykrycia przestępstwa, ujawnienia jego sprawców i ujawnienia oraz zabezpieczenia obwodów. Na Ministrze Obrony Narodowej spoczywają także obowiązki wstrzymania czynności i zniszczenia zgromadzonych materiałów, w razie nie wyrażenia przez Prokuratora Generalnego wymaganej zgody (ust. 3), przekazania Prokuratorowi Generalnemu uzyskanych materiałów, z wnioskiem o wszczęcie postępowania karnego (ust. 5) oraz zapewnienie niezwłocznego, protokolarnego, komisijnego zniszczenia materiałów, które nie stanowią informacji potwierdzających zaistnienie przestępstwa (ust. 6).

11. Odmienne natomiast przedstawia się stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie odpowiedniego zastosowania do Ministra Obrony Narodowej oraz Wojskowych Służb Informacyjnych uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych i UOP określonych w art. 10a i 10b.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przyznawanie Ministrowi Obrony Narodowej i Wojskowym Służbom Informacyjnym na zasadzie odesłania, uprawnień przewidzianych w nowo wprowadzonych przepisach art. 10a i 10b ustawy o UOP jest sprzeczne z intencją ustawodawcy i zasadą państwa prawnego.

Przechodząc do szczegółowej analizy uregulowań zawartych w art. 10a i 10b należy ponownie przywołać poczyniony wyżej wywód dotyczący znaczenia nowelizacji art. 2 ustawy o UOP, polegającej na wyeliminowaniu dotychczasowego ustępu 1 i nadania art. 2 brzmienia w dotychczasowym brzmieniu ust. 2 „Przy zapobieganiu i zwalczaniu zbrodni szpiegostwa oraz innych przestępstw godzących w potencjał obrony państwa Urząd Ochrony Państwa współdziała z Wojskami Służbami Informacyjnymi”. Powyższa zmiana legislacyjna ma istotne znaczenie w świetle poważnego, rozległego poszerzenia uprawnień UOP wykonywanych w formie czynności operacyjno-rozpoznawczych, w wypadkach i na zasadach określonych w art. 10a i 10b. Jak już wyżej była mowa w sprawach o niektóre przestępstwa wymienione w przepisie ust. 1 art. 10a, „czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawni nabycia lub przyjęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej”.

Na mocy zaś art. 10b Minister Spraw Wewnętrznych może przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w celu udokumentowania niektórych przestępstw albo w celu ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przyjęcia podmiotów przestępstwa, przed wszczęciem postępowania karnego „zarządzić niejawnie nadzorowanie przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia

ludzkiego”.

Należy zauważyć, iż wśród wymienionych w tych przepisach przestępstw są i takie, które stwarzają zagrożenia, godzące w obronność państwa (art. 122, 123 k.k., szpiegostwo), a zatem rozpoznawanie i przeciwdziałanie im mogłoby wchodzić w zakres zadań WSI zrealizowanych w trybie art. 10a.

Trybunał Konstytucyjny konstatuje, że uprawnienia przyznane UOP w art. 10a i 10b mają charakter szczególny ze względu na odstępstwo od zwykłych reguł postępowania, którym poddane są organy odpowiedzialne za przestrzeganie prawa. Z tym odstępstwem wiąże się niebezpieczeństwo nadużycia tych uprawnień i poważnego naruszenia sfery praw i wolności człowieka. Nigdzie w ustawie o UOP nie wspomina się o tym, że tego rodzaju uprawnienia mogą być także wykonywane przez żołnierzy WSI.

Trybunał Konstytucyjny zwraca ponownie uwagę na fakt, że tą samą ustawą nowelizacyjną dodano w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji art. 19a i 19b w celu przyznania jej funkcjonariuszom identycznych co do istoty uprawnień, jakimi na mocy art. 10a i 10b dysponują funkcjonariusze UOP. Brak jakiegokolwiek zmiany w tym względzie art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony wskazuje na to, że ustawodawca nie przewiduje wykonywania podobnych uprawnień przez Wojskowe Służby Informacyjne. Powyższe spostrzeżenia należy odnieść do odpowiedniego wykonywania uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych przez Ministra Obrony Narodowej.

Tezę tę wzmacnia porównanie art. 10 ustawy o UOP z art. 10a i 10b tej ustawy. Jak wyżej wskazano art. 10 ust. 7 ustanawia delegację dla Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia w porozumieniu m.in. z Ministrem Obrony Narodowej sposobu przeprowadzania i dokumentowania przewidzianych tym przepisem czynności oraz rodzaj środków technicznych. Natomiast w art. 10a ust. 6 oraz w art. 10b ust. 4 zawarto identyczną dyspozycję, że Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości określi sposób przeprowadzania i dokumentowania czynności”, o których mowa w tych przepisach. Pominięcie Ministra Obrony Narodowej jako podmiotu takiego porozumienia dowodzi, iż w odróżnieniu od czynności określonych w art. 10, ustawodawca nie traktuje tego Ministra jako podmiotu, któremu przysługuje uprawnienie do zarządzania czynnościami określonych w art. 10a i 10b.

12. Trybunał Konstytucyjny w tym miejscu ponownie przywołuje wcześniej wyrażone stanowisko, iż wszelkie regulacje określające kompetencje organów państwowych do ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich muszą być interpretowane zawężająco. Nie ulega wątpliwości, że dla wykonywania uprawnień szczególnych (specjalnych, czy wyjątkowych) jest konieczna wyraźna podstawa prawna.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny zajmuje stanowisko, że Ministrowi Obrony Narodowej i Wojskowym Służbom Informacyjnym nie przysługują uprawnienia określone w art. 10a i 10b ustawy o UOP.

Z przytoczonych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię art. 15 jak w sentencji.