

WYROK
z dnia 5 lutego 2008 r.
Sygn. akt K 34/06

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Miroslaw Granat
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 lutego 2008 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 247 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 247 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Art. 247 § 1 ustawy powołanej w części I sentencji traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 23 października 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) o stwierdzenie niezgodności art. 247 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej k.p.k.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 85 lit. a ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 17, poz.

155, ze zm.).

W uzasadnieniu Rzecznik dokonał analizy zaskarżonego przepisu z uwzględnieniem treści przepisów innych ustaw odnoszących się do instytucji zatrzymania. Zdaniem wnioskodawcy konstrukcja prawna zatrzymania w celu przymusowego doprowadzenia, określona w art. 247 § 1 k.p.k., zawiera istotne wady. Konfrontując kwestionowany przepis z art. 41 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że art. 247 § 1 k.p.k., nie reguluje w sposób kompletny zarysu ograniczenia wolności osobistej, pozostawiając organowi zarządzającemu zatrzymanie daleko idącą swobodę normowania ostatecznego kształtu tego ograniczenia. Tak skonstruowany przepis nie chroni jednostki przed arbitralnością władzy, ponieważ pozostawia wyraźne określenie przyczyn pozbawienia (ograniczenia) wolności poza ustawą. Rzecznik podkreślił, że art. 247 § 1 k.p.k., wskazuje jedynie organ właściwy do zarządzenia zatrzymania i doprowadzenia osoby podejrzanej, nie określa natomiast przyczyn uzasadniających dokonanie zatrzymania w tym trybie. Powierza on prokuratorowi reglamentację sfery wolności osobistej, nie zawiera natomiast żadnych regulacji o charakterze materialnoprawnym, które krępowałyby prokuratora w zakresie korzystania z ustawowej kompetencji zarządzania zatrzymaniem i przymusowego doprowadzania osoby podejrzanej. Taka konstrukcja ustawodawcza przesądza, zdaniem Rzecznika, że prokurator nieskrępowany w tym zakresie postanowieniami ustawy w istocie zastępuje prawodawcę, wyznaczając rzeczywiste granice konstytucyjnej wolności osobistej.

Jednocześnie wnioskodawca zwrócił uwagę na niebezpieczeństwa, jakie z punktu widzenia sprawowania przez sąd kontroli stosowania zatrzymania tworzy konstrukcja użyta w art. 247 § 1 k.p.k. Z mocy art. 247 § 2 k.p.k. do omawianego zatrzymania stosuje się odpowiednio art. 246 k.p.k. Osoba zatrzymana może więc złożyć do sądu zażalenie na zatrzymanie, domagając się zbadania przez sąd zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania. Skoro jedyną przesłanką formalnej legalności zatrzymania w trybie art. 247 § 1 k.p.k. jest istnienie zarządzenia prokuratora o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu, to w tym zakresie możliwość rzeczywistej kontroli przez sąd formalnej przesłanki zatrzymania nie nasuwa żadnych zastrzeżeń. Podobnie będzie w wypadku badania przez sąd prawidłowości zatrzymania rozumianej jako sposób wykonania przez uprawniony organ samej czynności zatrzymania. Inaczej jednak rzecz się przedstawia, gdy chodzi o badanie przez sąd, w wyniku zażalenia, zasadności zatrzymania, a więc materialnej przesłanki dopuszczalności pozbawienia wolności osobistej. Otóż art. 247 § 1 k.p.k. nie określa żadnych kryteriów, które mogłyby stanowić podstawę merytoryczną owej sądowej kontroli.

Wnioskodawca uznał również, że art. 247 § 1 k.p.k. narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wprowadza nieproporcjonalne ograniczenie wolności osobistej osoby zatrzymanej również w sytuacji, gdy osiągnięcie celu w postaci doprowadzenia takiej osoby mogłoby nastąpić przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 3 grudnia 2007 r. zajął stanowisko, że art. 247 § 1 k.p.c. jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie, Prokurator Generalny przypomniał znaczenie instytucji zatrzymania. Szeroko odniósł się również do sposobu ujęcia i rozumienia art. 41 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przechodząc do oceny art. 247 § 1 k.p.k., Prokurator Generalny wskazał, że przepis ten uzależnia zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej wyłącznie od zarządzenia prokuratora. Nie zawiera natomiast żadnych regulacji wskazujących, w jakich okolicznościach prokurator mógłby zarządzić zatrzymanie osoby

podejrzanej, ani nawet ograniczeń, które mogłyby powstrzymać prokuratora od wydania takiego zarządzenia. Innymi słowy, ustawodawca ograniczył się w analizowanym przepisie do wskazania, że może nastąpić ograniczenie wolności osobistej określonej osoby czy grupy osób w drodze decyzji prokuratora, nie precyzując, kiedy taka decyzja może zostać podjęta. Tym samym, w ocenie Prokuratora Generalnego, zakwestionowany przepis pozostawia prokuratorowi znaczną swobodę w stosowaniu władczej formy działania wobec obywatela, ograniczającej jego wolność osobistą, w postaci zarządzenia zatrzymania, nie zakreśla natomiast ram, w których taka władcza forma działania byłaby dopuszczona.

W tej sytuacji, Prokurator Generalny zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, że art. 247 § 1 k.p.k. nie spełnia wymogu, adresowanego do ustawodawcy, określenia w ustawie zasad ograniczenia lub pozbawienia wolności. Nie reguluje on bowiem w sposób kompletny zarysu ograniczenia wolności osobistej, pozostawiając organowi zarządzającemu zatrzymanie daleko idącą swobodę normowania ostatecznego kształtu tego ograniczenia. W konsekwencji, art. 247 § 1 k.p.k. nie chroni jednostki przed arbitralnością władzy, gdyż przyczyny pozbawienia (ograniczenia) wolności nie zostały wyraźnie określone w ustawie.

Ponadto, w ocenie Prokuratora Generalnego, zakwestionowany przepis k.p.k. nie uzależnia zastosowania instytucji zatrzymania od udokumentowania nieskuteczności innych środków, mających służyć stawieniu się osoby podejrzanej w określonym miejscu, ani od uprawdopodobnienia potencjalnej nieskuteczności takich środków. Przepis nie nawiązuje też do potencjalnych zagrożeń, jakie dla realizacji celów postępowania mogłoby stwarzać dalsze przebywanie na wolności osoby podejrzanej. Tym samym wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, zgłoszone do analizowanego przepisu w kontekście zasady proporcjonalności, Prokurator Generalny uznaje za uzasadnione.

W podsumowaniu swojego stanowiska Prokurator Generalny uznał, że art. 247 § 1 k.p.k. nie spełnia wymogu kompletnej regulacji zarysu ograniczenia wolności osobistej, pozostawiając organowi zarządzającemu zatrzymanie daleko idącą swobodę ustalenia ostatecznego kształtu tego ograniczenia, oraz wprowadza nieproporcjonalne ograniczenie wolności osobistej osoby zatrzymanej również w sytuacji, gdy cel w postaci stawienia się takiej osoby w określonym miejscu mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu mniej uciążliwych dla jednostki środków. Tym samym uznaje kwestionowany przepis za niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Sejm, w piśmie Marszałka Sejmu z 19 kwietnia 2007 r., zajął stanowisko, że art. 247 § 1 k.p.k. jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Marszałek Sejmu podkreślił, że zatrzymanie, o którym mowa w art. 247 § 1 k.p.k., stosowane jest tylko w postępowaniu przygotowawczym, jeżeli zachodzi potrzeba doprowadzenia osoby podejrzanej do prokuratora. Jednocześnie Marszałek Sejmu przyznał, że trudno jest jednak wskazać ustawowo określoną przesłankę wydania przez prokuratora stosownego postanowienia.

Zatrzymanie w celu przymusowego doprowadzenia na podstawie art. 247 k.p.k. należy odróżnić od przymusowego doprowadzenia oskarżonego, który nie stawiał się na wezwanie (art. 75 § 2 k.p.k.). W tym jednak wypadku jasno została wskazana przesłanka zatrzymania, a mianowicie jest nią nieusprawiedliwione niestawiennictwo. W art. 247 § 1 k.p.k. takiej przesłanki ustawodawca nie wskazał.

W ocenie Marszałka warto również zaznaczyć, że zatrzymanemu na podstawie art. 247 § 1 k.p.k. przysługuje prawo złożenia zażalenia do sądu, określone w art. 246 tego kodeksu. Zażalenie na zatrzymanie wnosi się w terminie 7 dni, za pośrednictwem organu, który zarządził lub dokonał zatrzymania, a jeżeli zatrzymany nie jest już pozbawiony

wolności – bezpośrednio do właściwego sądu rejonowego. Zarówno przekazanie zażalenia przez organ dokonujący zatrzymania, jak i jego rozpoznanie przez sąd powinno nastąpić niezwłocznie. Jednak według art. 247 § 1 zdanie drugie k.p.k. w zażaleniu na zatrzymanie osoba pozbawiona wolności może się domagać zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania. W razie uznania bezzasadności lub nielegalności zatrzymania sąd zarządza natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 246 § 3 k.p.k.). Jest to podstawowy cel sądowej kontroli zatrzymania. Drugim, równoległym celem kontroli sądowej jest wszechstronna ocena prawidłowości dokonania zatrzymania, a w wypadku stwierdzenia uchybień prawnych – wytknięcia ich oraz wyciągnięcia odpowiednich konsekwencji służbowych. Stosownie bowiem do art. 246 § 4 k.p.k. w wypadku stwierdzenia bezzasadności, nielegalności lub nieprawidłowości zatrzymania sąd zawiadamia o tym prokuratora i organ przełożony nad organem, który dokonał zatrzymania. Jeżeli wnoszący zażalenie na zatrzymanie nie jest już faktycznie pozbawiony wolności, sąd stwierdza (ewentualnie) *post factum* bezpodstawność zatrzymania lub naruszenie przepisów prawa w trakcie jego wykonywania, co w efekcie może prowadzić do zastosowania art. 552 § 4 k.p.k., czyli wniesienia roszczenia o odszkodowanie za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie.

Ponieważ art. 247 § 1 k.p.k. nie formułuje przesłanki ustawowej zastosowania zatrzymania, sąd – rozpoznając zażalenie – nie będzie miał możliwości oceny zasadności jego zastosowania w konkretnym wypadku. Będzie mógł zbadać jedynie istnienie formalnej podstawy prawnej, czyli stosownego postanowienia prokuratora. Legalność pozbawienia wolności należy – w ocenie Sejmu – „widzieć możliwie szeroko, zgodnie z zasadami interpretowania konstytucyjnych określeń. Badaniu sądu podlega więc kwestia istnienia podstaw zatrzymania, ocena, na ile w zaistniałych okolicznościach zatrzymanie było dopuszczalne, prawidłowość zastosowanej procedury, potrzeby dalszego przebywania w stanie zatrzymania”. Tym samym pozbawienie wolności może nastąpić na podstawie arbitralnej decyzji prokuratora.

Marszałek Sejmu podzielił pogląd Rzecznika, że art. 247 § 1 k.p.k. nie odpowiada wymogom stawianym przez Konstytucję. Nie wskazuje bowiem żadnej regulacji, która ograniczałaby prokuratora w korzystaniu z ustawowej kompetencji zarządzania zatrzymaniem i przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej. W opinii Marszałka przepis ten zatem nie chroni przed arbitralnością władzy. Sąd, nie mając również określonych ustawowo przesłanek zatrzymania, nie może zbadać jego zasadności merytorycznej. Regulacja zawarta w art. 247 § 1 k.p.k. nie może być oceniana pozytywnie również z tego względu, że przepis ten nie przewiduje możliwości skorzystania z innych skutecznych środków czy też wykazania ich nieskuteczności i tym samym uprawdopodobnienia konieczności skorzystania z zatrzymania.

II

Na rozprawie 6 lutego 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach i zawarły w nich argumentację.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, w podsumowaniu swego wystąpienia wniósł, w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 247 § 1 k.p.k., o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, umożliwiające dokonanie zmian legislacyjnych, tj. przynajmniej o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przepis dotyczy jednej z postaci zatrzymania procesowego – a więc zatrzymania na potrzeby określonego postępowania – osoby podejrzanej. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już o istocie zatrzymania. W sprawie o sygn. SK 29/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114), powołując się na poglądy doktryny stwierdził m.in.: „Najogólniej rzecz biorąc, zatrzymanie polega na krótkotrwałym pozbawieniu człowieka wolności przez właściwe organy państwowe (...). Zatrzymanie procesowe jest dokonywane na podstawie art. 243-248 k.p.k., celem zastosowania środka zapobiegawczego *sensu stricto* (w szczególności tymczasowego aresztowania) albo przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej albo oskarżonego do organu procesowego (por. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, wyd. 7, Warszawa 2003, s. 405). W szerszym rozumieniu pojęciem tym obejmuje się również sytuacje, w których zachodzi konieczność zmuszenia innego uczestnika postępowania (świadka, tłumacza, specjalisty) do wzięcia udziału w określonej czynności procesowej [procesowe zatrzymanie dyscyplinujące] (por. T. Grzegorzczak, *Rozpoznawanie przez sąd zażalenia na zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie w znowelizowanej procedurze karnej*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2003, s. 7; A. Zachuta, *Wybrane relacje pomiędzy k.p.w. i k.p.k. w zakresie procesowych zatrzymań uczestników postępowania karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia (po nowelizacji obu porządków procesowych)*, „Monitor Prawniczy” nr 1/2004, s. 21-22)”.

Ta ogólna charakterystyka istoty zatrzymania, a zatrzymania procesowego w szczególności, odnosi się także do zakwestionowanego przez wnioskodawcę art. 247 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej k.p.k.). Przepis ten stanowi, że: „Prokurator może zarządzić zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej. W tym celu wolno zarządzić przeszukanie. Przepisy art. 220-222 i 224 k.p.k. stosuje się odpowiednio”. Uważa się, że funkcją zatrzymania na podstawie art. 247 § 1 k.p.k. powinno być przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej do organu procesowego (sądu, prokuratora, policji). Jednocześnie przyjmuje się, że przesłankę legalności czynności zatrzymania stanowi postanowienie prokuratora o zatrzymaniu osoby podejrzanej (por. J. Skorupka, *Zatrzymanie procesowe osoby podejrzanej*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11, s. 19). Zatrzymanie, o którym mowa, może więc nastąpić wyłącznie na zarządzenie prokuratora w celu przymusowego doprowadzenia i może zostać powiązane z przeszukaniem. Decyzję o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu osoby podejrzanej wykonuje policja lub inny organ uprawniony (art. 15 § 1 k.p.k.).

Zgodnie z art. 247 § 2 k.p.k., do zatrzymania w celu przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej stosuje się odpowiednio art. 246 k.p.k. Zatrzymany ma zatem prawo złożyć do sądu zażalenie na zatrzymanie. W zażaleniu tym może domagać się zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości jego zatrzymania.

Konstrukcji prawnej zatrzymania w celu przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej wnioskodawca zarzuca, że nie określa żadnych przesłanek, których wystąpienie usprawiedliwiłoby zastosowanie tego środka przymusu procesowego. W konsekwencji nie chroni ona w sposób właściwy osoby pozbawianej wolności osobistej przed arbitralnym działaniem władzy publicznej i przez to jest niezgodna z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Nie ulega wątpliwości, że „decyzja o zatrzymaniu dotyka – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powoływanej już sprawie o sygn. SK 29/04 – jednego z najważniejszych praw człowieka – wolności osobistej. Wchodzi tym samym *eo ipso* w zakres regulacji art. 41 Konstytucji”. Zgodnie z art. 41 ust. 1 „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Przez wolność osobistą rozumie się w doktrynie „możliwość

swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie” (P. Sarnecki, komentarz do art. 41, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Wyd. Sejmowe 2003, s. 1).

Rozumiana w powyższy sposób wolność osobista nie ma wymiaru absolutnego. Jak słusznie zauważono w doktrynie prawa konstytucyjnego, „możliwość określania swego zachowania i postępowania istnieje jedynie w granicach powszechnie obowiązujących norm prawnych”. W tych granicach „jednostka nie potrzebuje już dalszych, szczegółowych upoważnień do działania i jest prawnie swobodna w wyborze swej drogi życiowej i codziennego postępowania, jak i zachowania się we wszelkich przejawach swego życia (prywatnego i publicznego)” (P. Sarnecki, *tamże*, s. 2). Stąd zgodnie ze zdaniem drugim art. 41 ust. 1 pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

W związku z użytym w zdaniu drugim art. 41 ust. 1 terminem „zasady” w doktrynie zwrócono uwagę, że termin ten „należy rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanowienie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, natomiast normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być ustanowione poza ramami takich ustaw. Przykłady tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W komentowanym artykule określenie «zasady» jest synonimem terminu «regulacje». A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii” (P. Sarnecki, *tamże*, s. 2-3).

Przytoczony tu pogląd doktryny jest zbieżny ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym znaczenia, jakie należy przypisać przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie”. W wyroku z 12 stycznia 2000 r. w sprawie o sygn. P 11/98 Trybunał Konstytucyjny uznał, że „(...) uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Trybunał Konstytucyjny uważa ponadto, że „wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności” (wyrok z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47).

Wszystkie przytoczone wyżej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie.

3. Nie wolno też zapominać, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw muszą uwzględniać – na co zwracał wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny – treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi on, iż ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W wyroku z 29 czerwca 2001 r. (sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

4. W świetle powyższych ustaleń należy zgodzić się z wnioskodawcą, że treść art. 247 § 1 k.p.k. nie odpowiada wymogom stawianym ustawodawcy przez Konstytucję w art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3. W kwestionowanym przepisie brak bowiem precyzyjnego wskazania jakichkolwiek przesłanek tak pozytywnych jak i negatywnych, które usprawiedliwiałyby ingerencję prokuratora w korzystanie z wolności osobistej przez zarządzenie zatrzymania i doprowadzenia osoby podejrzanej. Ustawa w ogóle nie określa przesłanek, którymi powinien kierować się prokurator, wydając stosowne zarządzenie w tym zakresie.

Ustawodawca poprzestał wyłącznie na wskazaniu w ustawie tego, że sam fakt ograniczenia wolności osobistej ma miejsce, organu uprawnionego do zarządzenia tego ograniczenia i celu ograniczenia, jakim jest przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej. Nie określił natomiast podstawowych elementów treściowych przesłanek merytorycznych ograniczenia wolności osobistej. Jak słusznie zauważa wnioskodawca, taka konstrukcja ustawowa przesądza o tym, że w tym zakresie prokurator nieskrępowany merytorycznie postanowieniami ustawy w istocie zastępuje prawodawcę, wyznaczając rzeczywiste granice konstytucyjnej wolności osobistej.

Na niedostatki kwestionowanej regulacji zwrócono również uwagę w doktrynie, podkreślając, że w treści art. 247 § 1 k.p.k. nie zostały wskazane funkcje zatrzymania procesowego, przede wszystkim zapewnienie prawidłowego toku procesu karnego lub wymuszenie spełnienia obowiązków procesowych. Tymczasem „określenie funkcji zatrzymania procesowego ma ważne znaczenie, albowiem wskazuje na cel ich stosowania. Brak określenia (...) funkcji zatrzymania może rodzić wątpliwości co do celu stosowania (...) instytucji. Wskazanie funkcji omawianej instytucji ma także znaczenie gwarancyjne, albowiem uniemożliwia jej zastosowanie dla osiągnięcia innego – niż pożądany – celu procesowego lub pozaprocessowego” (J. Skorupka, *op. cit.*, s. 18).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie sposób w związku z powyższym uznać, że art. 247 § 1 k.p.k. spełnia zawarty w art. 41 ust. 1 Konstytucji wymóg – adresowany do ustawodawcy – określenia w ustawie zasad ograniczenia lub pozbawienia wolności. Nie

reguluje on bowiem w sposób kompletny istotnych elementów ograniczenia wolności osobistej, pozostawiając organowi zarządzającemu zatrzymanie nieograniczoną swobodę w ustalaniu ostatecznego kształtu tego ograniczenia. W konsekwencji art. 247 § 1 k.p.k. nie chroni jednostki przed arbitralnością władzy, gdyż przyczyny pozbawienia (ograniczenia) wolności nie zostały wyraźnie określone w ustawie. Nie sposób bowiem za taką samoistną przyczynę uznać samego faktu prowadzenia przez uprawnione organy postępowania karnego.

Dodatkowo należy też wskazać na niebezpieczeństwa, jakie z punktu widzenia sądowej kontroli stosowania zatrzymania musi powodować regulacja zawarta w art. 247 § 1 k.p.k. Zgodnie bowiem z art. 247 § 2 k.p.k., do zatrzymania w celu przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej stosuje się odpowiednio art. 246 k.p.k. Zatrzymany ma zatem prawo złożyć do sądu zażalenie na zatrzymanie. W zażaleniu tym może domagać się zaś zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości jego zatrzymania. Skoro jedyną przesłanką formalnej legalności zatrzymania w trybie kwestionowanego przepisu jest istnienie zarządzenia prokuratora o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu, to w tym zakresie możliwość rzeczywistej kontroli przez sąd formalnej przesłanki zatrzymania nie nasuwa żadnych zastrzeżeń. Podobnie będzie w wypadku badania przez sąd prawidłowości zatrzymania rozumianej jako sposób wykonania przez uprawniony organ samej czynności zatrzymania. Inaczej jednak rzecz się przedstawia, gdy chodzi o badanie przez sąd, w wyniku zażalenia, zasadności zatrzymania, a więc materialnej przesłanki dopuszczalności pozbawienia wolności osobistej. W tym wypadku kontrola nie może być merytorycznie efektywna, gdyż ustawodawca nie określił tego rodzaju przesłanek.

Regulacja zawarta w art. 247 § 1 k.p.k. jest niezgodna również z zasadą proporcjonalności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z wolności osobistej mogą być ustanawiane tylko wtedy, „gdy są konieczne w demokratycznym państwie”.

Przedmiotem ograniczenia w omawianym zakresie jest – jak już wspomniano – wolność osobista gwarantowana i chroniona na podstawie art. 41 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie czy też pozbawienie tej wolności następuje w celu zagwarantowania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. W związku z tym istnieje funkcjonalny związek wprowadzonego ograniczenia, polegającego na krótkotrwałym pozbawieniu jednostki wolności osobistej, z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości.

Występują zatem w zakresie objętym wnioskiem wszelkie przesłanki uzasadniające ocenę art. 247 § 1 k.p.k. z punktu widzenia tego, czy nie narusza on zasady proporcjonalności. Zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą – na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny (np. w wyroku z 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93) – z jednej strony, „(...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu (...). Spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczania”.

Stosowanie zatrzymania i przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej niewątpliwie powinno służyć realizacji podstawowych celów procesu karnego, tj. zapewnieniu tego, aby sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do

odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności (art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k.), oraz zapewnieniu, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie (art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k.). Niezbędność w znaczeniu, jakie nadaje jej zasada proporcjonalności, wymaga jednak wykazania, iż osiągnięcie tych celów nie byłoby możliwe przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków. Tymczasem art. 247 § 1 k.p.k. w żaden sposób nie uzależnia sięgnięcia po najdalej idący środek przymusu procesowego w postaci krótkotrwałego pozbawienia wolności osobistej osoby korzystającej z domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji) od udokumentowania nieskuteczności innych środków czy też od uprawdopodobnienia ich potencjalnej nieskuteczności bądź od potencjalnych zagrożeń, jakie dla realizacji celów postępowania stwarza dalsze przebywanie na wolności osoby podejrzananej.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że art. 247 § 1 k.p.k. narusza również konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji w sferę konstytucyjnej wolności osobistej zawarty w art. 31 ust. 3.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 247 § 1 k.p.k. jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. To znaczy, że domniemanie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu podlega uchyleniu.

Artykuł 247 § 1 k.p.k., kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich i oceniany przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem zgodności z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest przepisem kodeksowym i jako taki wyznacza jeden z elementów postępowania w kompleksie unormowań postępowania karnego.

Już sama ta okoliczność sprawia, że eliminacja lub modyfikacja tego unormowania winna być każdorazowo zharmonizowana z pozostającymi w mocy unormowaniami tego postępowania, zwłaszcza w okresie prowadzenia prac kodyfikacyjnych. Ponadto nie da się wykluczyć (w pewnych sytuacjach) celowości zatrzymania w celu przymusowego doprowadzenia osoby podejrzananej, gdy inne środki służące zapewnieniu sprawności postępowania okażą się nieefektywne lub niemożliwe do zastosowania.

Z drugiej strony sięgnięcie po instytucję procesową takiego zatrzymania musi bezwzględnie respektować konstytucyjną gwarancję nietykalności i wolności osobistej, statutowaną w art. 41 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie w korzystaniu z wolności osobistej, spowodowane zatrzymaniem, może nastąpić jedynie przy zachowaniu rygorów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. w warunkach występowania co najmniej jednej z pięciu wskazanych w tym przepisie przesłanek przedmiotowych, nadto – zaś konieczności ograniczenia i jego proporcjonalności.

W tych warunkach Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne odroczenie w czasie skutków orzeczenia o niekonstytucyjności art. 247 § 1 k.p.k., w jego obecnym brzmieniu, tak by umożliwić ustawodawcy rozważenie potrzeby utrzymania w kodeksie postępowania karnego instytucji zatrzymania w celu przymusowego doprowadzenia, z jednoczesnym, odpowiadającym wymogom art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji określeniem przesłanek jego stosowania (lub, alternatywnie, usunięcia tej instytucji z unormowań kodeksowych przy zachowaniu innych środków przymusu procesowego).

Utrzymaniu instytucji zatrzymania osoby podejrzananej lub innych osób w celu ich przymusowego doprowadzenia musi – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – towarzyszyć określenie przesłanek i okoliczności stosowania tego środka przymusu (i ograniczenia wolności osobistej zatrzymanych) zgodnie z warunkami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Potrzeba zharmonizowania stosownych działań ustawodawcy z kierunkiem modyfikacji procedury karnej, a także pilna potrzeba klarownego rozstrzygnięcia w kontekście prowadzonych postępowań zadecydowała o ustaleniu rocznego okresu odroczenia skutków wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.