

RCL.DPiO 5604-126/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 29 PAŹDZIERNIKA 2013 R., SYGN. AKT U 7/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2013 r., sygn. akt U 7/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 3 grudnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1429.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis § 11 ust. 1 i 2 Regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. Nr 190, poz. 1953) jest niezgodny z art. 41 ust. 1, z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Trybunał Konstytucyjny odroczył derogację zakwestionowanej regulacji z obowiązującego systemu prawa orzekając, że przepis traci moc obowiązującą z upływem 9 miesięcy od dnia ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw. Przepis ten przestanie zatem obowiązywać od dnia 4 września 2014 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 157, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”, cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Jeżeli cudzoziemiec posiada ważny dokument podróży, ważną wizę lub inny ważny dokument uprawniający do wjazdu i pobytu na tym

terytorium, jeżeli są wymagane, zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane w przypadku przejazdu tranzytem wówczas może przekroczyć granicę i przebywać na terytorium RP (art. 13 ust. 1 ustawy).

Ustawa o cudzoziemcach wskazuje również przesłanki, których spełnienie przez cudzoziemca skutkuje wydaniem wobec niego decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należą do nich m.in. przebywanie na terytorium Polski bez ważnej wizy, jeżeli jest wymagana, lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu w Polsce, nieposiadanie środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu w Polsce i brak możliwości wskazania wiarygodnych źródeł ich uzyskania czy przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granic Polski niezgodnie z przepisami (art. 88 ust. 1 ustawy).

Jeżeli wobec cudzoziemca prowadzone jest postępowanie w sprawie o wydalenie i dodatkowo istnieje ryzyko jego ucieczki, wówczas cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku. W ośrodku umieszczony zostanie również cudzoziemiec, któremu wydano decyzję zawierającą orzeczenie o wydaleniu bez orzekania o terminie opuszczenia terytorium Polski oraz który nie opuścił terytorium Polski w terminie określonym w decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu, a także cudzoziemiec, który przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę nielegalnie (art. 102 ust. 1 ustawy). Natomiast jeżeli zachodzi którakolwiek z powyższych okoliczności, a ponadto dodatkowo istnieje obawa, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku, wówczas wobec takiego cudzoziemca stosuje się areszt w celu wydalenia (art. 102 ust. 2 ustawy).

W przepisach ustawy o cudzoziemcach określone zostały dalsze kwestie związane z umieszczeniem cudzoziemców w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia. Mianowicie w ustawie wskazano m.in. organy właściwe do złożenia wniosku o umieszczenie cudzoziemca w takiej placówce, treść tego wniosku, organ właściwy do wydania takiej decyzji oraz jej formę (art. 104 ust. 1 – 3 ustawy), czas na jaki cudzoziemiec może być umieszczony w ośrodku lub areszcie (art. 106 ust. 1 i 2 ustawy), zasady dotyczące pobytu cudzoziemca w tych placówkach (np. art. 114 i 115 ustawy), a także okoliczności uzasadniające zwolnienie cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia (art. 107 ust. 1 i 4 ustawy). Do kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych ustawodawca pozostawił natomiast kwestię określenia w akcie wykonawczym warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu

organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia, przy uwzględnieniu w szczególności warunków rozmieszczania cudzoziemców w pokojach i celach mieszkalnych, a także porządek wewnętrzny ośrodka i aresztu (art. 123 ustawy). Minister właściwy wykonał powyższe upoważnienie wydając rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. Nr 190, poz. 1953, z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem”. Załącznik do aktu wykonawczego stanowi wspomniany w jego tytule Regulamin organizacyjno-porządkowy pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia, zwany dalej „regulaminem”, zawierający m.in. przepisy określające procedurę przyjęć cudzoziemców do strzeżonego ośrodka lub aresztu, warunki umieszczania cudzoziemców w pokojach i celach mieszkalnych oraz warunki udzielania cudzoziemcom opieki zdrowotnej i bytowej. W regulaminie tym zawarto również przepisy regulujące porządek wewnętrzny w strzeżonym ośrodku i w areszcie, zgodnie z którymi podczas pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie, w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku, cudzoziemiec podlega kontroli osobistej (§ 11 ust. 1 regulaminu). Natomiast przepis § 11 ust. 2 regulaminu przewiduje, że ww. kontrola osobista polega na oględzinach ciała cudzoziemca oraz sprawdzeniu jego odzieży, bielizny i obuwia, a także przedmiotów posiadanych lub należących do niego. Oględziny ciała cudzoziemca oraz sprawdzenie jego odzieży, bielizny i obuwia przeprowadza się w pomieszczeniu, bez obecności osób nieupoważnionych oraz osób odmiennej płci.

Przytoczone powyżej przepisy regulaminu stanowiącego załącznik do rozporządzenia, przewidujące możliwość przeprowadzenia w stosunku do cudzoziemca kontroli osobistej, a także określające zakres tej kontroli, regulują powyższe kwestie w sposób samoistny, nie mając umocowania w przepisach ustawowych, które nie posługują się w ogóle sformułowaniem „kontroli osobistej”, a tym bardziej w kontekście jej użycia wobec cudzoziemca.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Zgodnie z brzmieniem art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą, a pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Jak wielokrotnie Trybunał wskazywał w swym orzecznictwie wolność osobista oznacza swobodę określania przez jednostkę miejsca swojego pobytu bez jakiegokolwiek arbitralnej ingerencji ze strony organu

władzy publicznej. Z wolnością osobistą w nierozdzielalnym związku pozostaje nietykalność osobista, rozumiana jako wolność jednostki od arbitralnej ingerencji władz publicznych w jej integralność fizyczną, duchową i psychiczną. Oczywiście wolność ta nie ma charakteru absolutnego. Jednakże pozbawienie lub ograniczenie tej wolności może nastąpić jedynie na zasadach i w trybie określonych w sposób zupełny i precyzyjny w przepisach rangi ustawowej. Zatem z uwagi na fakt, że ustawa o cudzoziemcach nie posługuje się sformułowaniem „kontroli osobistej”, ani tym bardziej nie zawiera żadnych regulacji umożliwiających lub choćby w szacunkowym zakresie określających dokonywanie wobec cudzoziemców kontroli osobistej Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy rozporządzenia są niezgodne ze standardami konstytucyjnymi wyrażonymi w omawianym wzorcu.

Zgodność z Konstytucją przepisów § 11 ust. 1 i 2 załącznika do rozporządzenia rozpatrywana była również w oparciu o art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pierwszym z przytoczonych przepisów ustrojodawca przewidział, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Wywodzona z tego przepisu wolność od ingerencji w prywatność, podobnie jak wolność osobista, nie ma charakteru absolutnego i analogicznie jak ta ostatnia również wolność od ingerencji w prywatność może być ograniczana jedynie w drodze regulacji ustawowych.

Natomiast przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wprowadza do polskiego porządku prawnego zasadę proporcjonalności, w myśl której ewentualna ingerencja ustawodawcy w konstytucyjne prawa i wolności możliwa jest tylko wtedy, gdy łącznie spełnione zostaną następujące przesłanki: prawa i wolności ograniczone zostaną przepisami ustawy, z uwagi na istniejącą konieczność ich wprowadzenia oraz istnienie funkcjonalnego związku pomiędzy ograniczeniem konstytucyjnych praw lub wolności a realizacją ujętych w omawianym przepisie wartości. Jeśli zatem ustawodawca ograniczając prawa i wolności konstytucyjne, nie chce narazić się na zarzut stanowienia regulacji niezgodnych z ustawą zasadniczą, winien dołożyć wszelkich starań, by regulacje te spełniały ww. wymagania.

Trybunał stanął na stanowisku, że kontrola osobista cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia stanowi szczególną ingerencję w każdą ze wskazanych wyżej wolności osobistych człowieka. Dlatego też uprawnienie do stosowania kontroli osobistej wobec osoby pozbawionej już wolności osobistej, nigdy nie może wynikać z aktów wykonawczych do ustawy. Musi ono wynikać z przepisów ustawy, które ustawodawca winien określić w sposób zupełny i precyzyjny. Trybunał Kontrola podkreślił dodatkowo, że kontroli

osobistej, będącej bez wątpienia czynnością głęboko ingerującą w sferę praw i wolności jednostki, nie można uznać jedynie za kwestię organizacyjno-porządkową związaną z pobytem cudzoziemca w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia.

Zaskarżone przepisy § 11 ust. 1 i 2 załącznika do rozporządzenia Trybunał Konstytucyjny badał również w oparciu o art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej, który określa pozycję rozporządzeń w systemie źródeł prawa wskazując, iż są one wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Jedynie rozporządzenie wydane przez upoważniony organ w oparciu o ww. wymogi daje gwarancję konstytucyjności zawartych w nim rozwiązań prawnych. Natomiast zakwestionowane przepisy zostały wydane bez stosownego upoważnienia ustawowego, ponadto w sytuacji gdy ustawa o cudzoziemcach nie posługuje się w ogóle sformułowaniem „kontroli osobistej”, a tym bardziej nie przewiduje możliwości jej stosowania wobec cudzoziemców przebywających w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia.

Tym samym przedmiotowe rozporządzenie zrywa więź między aktem wykonawczym a ustawą. Konsekwencją powyższego było uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że zaskarżone przepisy § 11 ust. 1 i 2 załącznika do rozporządzenia są niezgodne również z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu na 9 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wskutek odroczenia utraty mocy obowiązującej § 11 ust. 1 i 2 nie został derogowany z systemu prawa i w dalszym ciągu w nim funkcjonuje. Jednakże okoliczność odroczenia utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy nie oznacza, że powstały stan niekonstytucyjności może zostać utrzymany do upływu terminu odroczenia. Wręcz przeciwnie stan ten powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to tylko możliwe.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Uzasadnienie wyroku Trybunału nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

W dniu 12 grudnia 2013 r. uchwalona została ustawa o cudzoziemcach, zwana dalej „nową ustawą o cudzoziemcach”, która z wyjątkami w niej wskazanymi wchodzi w życie

z dniem 1 maja 2014 r. Ustawa ta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw pod pozycją 1650 i stanowi nowe, kompleksowe uregulowanie tematyki dotyczącej cudzoziemców, w tym m.in. w zakresie dotyczącym analizowanego wyroku. W rozdziale dotyczącym pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku lub w areszcie zawarto bowiem przepis art. 412 w następującym brzmieniu:

”Art. 412. 1. Cudzoziemiec przy przyjęciu do strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców i podczas pobytu w ośrodku lub areszcie w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku podlega szczegółowemu sprawdzeniu.

2. Szczegółowe sprawdzenie cudzoziemca polega na oględzinach ciała oraz sprawdzeniu odzieży, bielizny i obuwia, a także przedmiotów posiadanych przez cudzoziemca lub należących do niego. Oględziny ciała oraz sprawdzenie odzieży, bielizny i obuwia przeprowadza się w pomieszczeniu, bez obecności osób nieupoważnionych oraz osób odmiennej płci.

3. Znalezione w czasie szczegółowego sprawdzenia przedmioty, których cudzoziemiec nie może posiadać w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców, podlegają zatrzymaniu. Przedmioty, których właściciela ustalono, przekazuje się do depozytu albo przesyła na koszt cudzoziemca do wskazanej przez niego osoby, instytucji lub organizacji. W uzasadnionym przypadku przedmioty te mogą być przesłane na koszt strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców.”.

Cytowany przepis powiela niemalże bez zmian brzmienie regulacji zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny. Zatem od dnia 1 maja 2014 r. możliwość dokonywania wobec cudzoziemców kontroli osobistej będzie wywodzona z przepisów rangi ustawowej.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Spraw Wewnętrznych.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Trojanowska-Wysocka
dr Barbara Trojanowska-Wysocka

Sporządziła: A. Waszyńska

Barbara Trojanowska-Wysocka
3.01.2016. *J. Urysz*