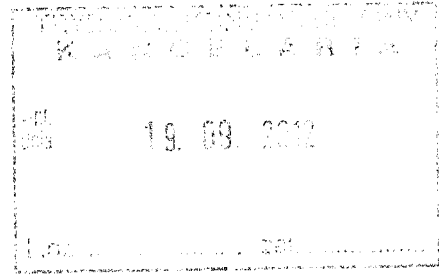




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 18 września 2012 r.

Sygn. akt K 11/12
BAS-WPTK-538/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków Prokuratora Generalnego z 20 lutego 2012 r. i 11 kwietnia 2012 r., jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm.),

2) art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.)

są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

We wnioskach z dnia: 20 lutego 2012 r. (sygn. PG VIII TK 7/12) i 11 kwietnia 2012 r. (sygn. PG VIII TK 17/12) Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności następujących przepisów:

1. art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm.; dalej: ustawa o SW), w brzmieniu:

„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy i sposób postępowania w tym zakresie, mając na względzie konieczność minimalizowania bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia człowieka”.

2. art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.; dalej: ustawa o BOR), w brzmieniu:

„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przypadki, warunki i sposoby użycia środków, o których mowa w ust. 1, w sposób zapewniający minimalne skutki ich użycia z uwzględnieniem sposobu dokumentowania faktu ich użycia oraz przypadków udzielania pierwszej pomocy i zapewniania pomocy lekarskiej”.

Zaskarżone przepisy ustawy o SW i ustawy o BOR mają zbliżoną treść, bowiem zawierają upoważnienie ustawowe do unormowania w drodze rozporządzenia szczegółowych zagadnień związanych z użyciem środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej.

Zakwestionowane upoważnienia składają się z następujących elementów. Po pierwsze, wskazują Radę Ministrów jako podmiot uprawniony do wydania aktu podustawowego. Po drugie, ustalają zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia, nakazując Radzie Ministrów uszczegółowienie między innymi „przypadków”, „warunków”, „postępowania” oraz „sposobów użycia” środków

przymusu bezpośredniego lub broni palnej. Po trzecie, zawierają wytyczne co do treści w postaci nakazu minimalizowania skutków ich użycia.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 22 ustawy o SW. Ustawa o SW zawiera, jak podnosi Prokurator Generalny, relatywnie szeroki zakres przedmiotowy regulacji dotyczącej środków przymusu bezpośredniego, broni palnej i psa służbowego (wniosek z 20 lutego 2012 r., s. 8). Mimo to, kwestionowany przepis art. 22 ustawy o SW upoważnia organ władzy wykonawczej do „uzupełnienia” niektórych materii ustawy. W art. 19, art. 20 i art. 21 ustawy o SW prawodawca: „[O]kreślił rodzaje środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariusza tej służby, jak również unormował dopuszczalne cele (przypadki) i niektóre aspekty użycia tych środków oraz broni palnej i psa służbowego. Do uregulowania w akcie normatywnym rangi rozporządzenia Rady Ministrów pozostawiono natomiast szczegółowe warunki stosowania wspomnianych środków i sposób postępowania w tym zakresie” (wniosek z 20 lutego 2012 r., s. 11). Zdaniem Prokuratora Generalnego, powyższe przepisy ustawy o Służbie Więziennej: „[J]ako regulujące tylko pewne aspekty stosowania wymienionych środków, nie wydają się spełniać wymogu dostatecznego dookreślenia sposobów i warunków postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o użyciu tychże środków, nie określają bowiem procedury takiego postępowania” (wniosek z 20 lutego 2012 r., s. 13). Inaczej mówiąc procedura stosowania środków przymusu bezpośredniego, broni palnej oraz psa służbowego nie została uregulowana w ustawie w stopniu, który uprawniałby ustawodawcę do cedowania na organ władzy wykonawczej dalszych uprawnień prawotwórczych w omawianym zakresie. A zatem zaskarżona regulacja: „[N]ie służy wykonaniu ustawy, lecz ją uzupełnia w tak newralgicznym i istotnym dla zainteresowanych zakresie, jaki stanowi wkroczenie władzy publicznej w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Pozwala na unormowanie kwestii, które nie pozostają w treściowym związku z ustawą, bowiem nie zostały w ogóle uregulowane w ustawie bądź zostały w niej uregulowane jedynie fragmentarycznie” (wniosek z 20 lutego 2012 r., s. 14). Tym samym narusza konstytucyjne zasady wydawania rozporządzeń określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego kwestionowany przepis art. 22 ustawy o SW upoważnia Radę Ministrów: „[D]o uregulowania w drodze rozporządzenia procedury, a więc sposobu postępowania podmiotu do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej jednostki” (wniosek z 20 lutego 2012 r., s. 20). Innymi słowy chodzi tu o: „[C]jedowanie przez ustawodawcę na władzę wykonawczą uregulowania trybu, w postaci sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego, broni palnej lub psa służbowego” (wniosek z 20 lutego 2012 r., s. 21). Takie upoważnienie należy oceniać jako wykraczające poza zakres względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa. Jest to – zdaniem Prokuratora Generalnego – niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Drugim kwestionowanym przepisem jest art. 14 ust. 3 ustawy o BOR. Ustawowa regulacja środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy BOR jest, w opinii Prokuratora Generalnego, zbyt wąska. W związku z tym ustawodawca wiele istotnych kwestii przekazał do uregulowania w drodze rozporządzenia. Po pierwsze, przepis art. 14 ust. 3 ustawy o BOR upoważnia Radę Ministrów do określenia m.in. szczegółowych przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego. Zdaniem Prokuratora Generalnego tak ustalony zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia w istocie uzupełnia regulację ustawową. Po drugie, ustawa nie wymienia poszczególnych środków przymusu znajdujących się w kompetencji funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu. Po trzecie, ustawa nie normuje procedury ich stosowania. Po czwarte, upoważnienie nie zawiera wytycznych co do treści rozporządzenia. Wobec powyższego: „[Z]akwestionowana regulacja godzi w konstytucyjne warunki poprawności upoważnienia ustawowego, upoważnia bowiem organ władzy wykonawczej do normowania w rozporządzeniu rodzajów środków przymusu bezpośredniego oraz przypadku i sposobu ich użycia przez funkcjonariuszy BOR, to jest materii, która tylko częściowo została uregulowana w ustawie, a przy tym nie zawiera właściwych wytycznych dotyczących treści aktu” (wniosek z 11 kwietnia 2012 r., s. 11). A zatem zaskarżony przepis ustawy o BOR narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego: „[R]egulacja zawarta w art. 14 ust. 3 ustawy o BOR, godzi w konstytucyjne prawo do wolności oraz konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczenia tego prawa, upoważniając organ władzy wykonawczej do unormowania sposobu oraz szczegółowych przypadków użycia

środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy BOR. Tym samym kwestionowany w niniejszym wniosku przepis jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej” (wniosek z 11 kwietnia 2012 r., s. 18).

III. Wzorce konstytucyjne

1. Pierwszy z przywołanych wzorców – art. 41 ust. 1 Konstytucji, gwarantuje każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą, zastrzegając, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Wolność osobista opisywana jest w literaturze przedmiotu jako możliwość podejmowania przez jednostkę decyzji zgodnie z własną wolą, dokonywania swobodnego wyboru postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczonego przez inne osoby. Wolność osobista przysługuje człowiekowi z natury, jest niepodważalna i niezbywalna (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 41, s. 1 i n.; D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 2000, s. 144). Z kolei nietykalność, w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji, określa się jako „zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swojej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność” (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2; D. Dudek, *op. cit.*, s. 144). Pogląd ten podziela także Trybunał Konstytucyjny odwołując się do cielesnego i duchowego wymiaru nietykalności (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Pojęcie wolności osobistej i nietykalności pozostają ze sobą w ścisłym związku, jako że nietykalność osobista jest emanacją wolności w jej aspekcie negatywnym.

Pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić pod warunkiem spełnienia wymagań materialnych wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc odnoszących się do ograniczania każdego prawa lub wolności konstytucyjnej (zasada proporcjonalności i zakaz naruszania istoty wolności lub prawa), ale także po spełnieniu warunków formalnych, o których mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W praktyce oznacza to, że wszystkie zasady, czyli przesłanki materialnoprawne oraz tryb, czyli przesłanki proceduralne ograniczenia wolności osobistej, powinny być zawarte w ustawie (wyrok TK z 10 marca 2010 r.,

sygn. akt U 5/07; zob. też postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10).

2. Kolejnym wzorcem kontroli jest artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania, czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu - zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[!] Interpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub

wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[S]koro 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” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „[W]ymaganie 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” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

3. Art. 92 ust. 1 Konstytucji, będący trzecim wzorcem kontroli, określa standardy wydawania rozporządzeń. Zgodnie z tym przepisem: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Przepis ten: „[O]kreśla z jednej

strony wymogi, jakie muszą zostać spełnione przez ustawodawcę przy udzielaniu upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie muszą spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień” (wyrok TK z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05). Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia muszą mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego, a ponadto powinny realizować wytyczne i cele określone przez ustawę. Rozporządzenie jest bowiem formą prawodawstwa delegowanego (zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 223 i n.) i może być uchwalane tylko na podstawie szczegółowej dyspozycji zawartej w ustawie. Z kolei przepis upoważniający musi określać: organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa).

Cechą rozporządzenia jest powiązanie treściowe między przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. W rozporządzeniu mogą być uregulowane wyłącznie materie przekazane wyraźnie przez przepis upoważniający, zaś przepisy rozporządzenia mają służyć realizacji postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych wskazujących merytoryczny kierunek regulacji.

Zakres rozporządzenia wyznaczają sprawy, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu. Po pierwsze, nie mogą to być zagadnienia nieuregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Minimalnym wymogiem jest, by ustawa zawierała „merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). W judykatach Trybunału Konstytucyjnego powszechny jest pogląd, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega przedmiot rozporządzenia, co odnosi się zarówno do zagadnień prawa materialnego, jak również procedury (por. wyroki TK z: 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07; 10 marca 2010 r. sygn. akt U 5/07). Po drugie, nie mogą

to być sprawy mające istotne znaczenie dla konstrukcji normowanej instytucji (por. wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął dyrektywą zupełności regulacji ustawowej. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu jest, co do zasady, niedopuszczalna (tak L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 59.).

IV. Analiza zgodności

1. Istotą pierwszego problemu konstytucyjnego wynikającego z analizowanej sprawy stanowi treść ustawowego upoważnienia przenosząca do regulacji w drodze rozporządzenia materie, które są – w świetle art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zastrzeżone dla ustawodawcy.

Przed przystąpieniem do analizy zarzutów Prokuratora Generalnego należy przypomnieć, że sposób, w jaki ustawodawca powinien normować zagadnienie stosowania środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej, stanowił przedmiot wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (wyroki z: 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07; 17 maja 2012 r., sygn. akt K 10/11; postanowienie z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10). Zatem konieczne jest zarysowanie linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej badanego problemu konstytucyjnego. Stanowisko Trybunału można ująć w następujących tezach.

Po pierwsze, przymus bezpośredni jest stosowany wobec człowieka w sposób niezależny od jego woli przez uprawnionych funkcjonariuszy. Skutkiem jego użycia jest ograniczenie fizycznej aktywności jednostki (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej ingeruje więc w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą, a nawet nietykalność osobistą, dlatego wymaga szczególnie precyzyjnego i kompletnego uregulowania w ustawie. W odniesieniu do materii dotyczącej praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej istnieje konstytucyjny obowiązek umieszczania wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie i to w sposób kompleksowy i wyczerpujący (zob. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07 i cytowane tam orzecznictwo).

Po drugie: „Określenie środków przymusu bezpośredniego, sposobów, w jaki funkcjonariusze danej służby mogą ograniczyć wolność osobistą obywatela, oraz przesłanek użycia tych środków, wskazujących w jakich okolicznościach może nastąpić to ograniczenie – należy do materii ustawowej, ponieważ w świetle art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji tylko przepisy ustawy mogą pozwalać na ingerencję w wolność osobistą i nietykalność osobistą. Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji również postępowanie organów stosujących te środki musi być określone wyłącznie w ustawie” (wyrok TK z 17 maja 2012 r., sygn. akt K 10/11).

Po trzecie, z zasady prymatu ustawy, jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, wynika, że parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97).

2. Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja zapewnia każdemu wolność osobistą (art. 41 ust. 1), natomiast środki przymusu bezpośredniego ograniczają autonomię człowieka, są bowiem stosowane w sposób niezależny od jego woli przez uprawnione podmioty jako reakcja na określone zachowanie, bądź też w celu urzeczywistnienia określonego stanu (zob. K. Marszał, *Proces karny*, red. K. Marszał, Katowice 2003, s. 331; R. Netczuk, *Przesłanki i warunki użycia środków przymusu bezpośredniego przez polskie służby porządkowe w świetle gwarancji praw człowieka i obywatela - cz. I.*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 23, s. 1253). Ustrojodawca dopuszcza możliwość pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej, jednak pod warunkiem dochowania wszystkich wymagań, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji i w art. 41 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Przez „zasady”, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należy rozumieć wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w której się znajdują (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07; postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10). Konstytucyjny nakaz

określenia zasad oznacza zatem, że w regulacji ustawowej muszą zostać zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne podstawy ograniczenia wolności osobistej w postaci stosowania konkretnych środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej. Natomiast „tryb” ograniczania wolności osobistej należy rozumieć jako ustawowo określony sposób postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o użyciu środków przymusu lub broni palnej (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07).

3. Kwestionowane przez wnioskodawcę upoważnienia ustawowe przekazują do uregulowania w aktach wykonawczych (rozporządzeniach) następujące materie:

1) szczegółowe warunki stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy i sposób postępowania w tym zakresie, mając na względzie konieczność minimalizowania bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia człowieka – art. 22 ustawy o SW;

2) szczegółowe przypadki, warunki i sposoby użycia środków w sposób zapewniający minimalne skutki ich użycia, z uwzględnieniem sposobu dokumentowania faktu ich użycia oraz przypadków udzielania pierwszej pomocy i zapewniania pomocy lekarskiej - art.14 ust. 3 ustawy o BOR.

4. Oceniając zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 22 ustawy o SW, Sejm pragnie zauważyć na wstępie, że:

Po pierwsze, ustawa o SW określa rodzaje środków przymusu znajdujących się w zakresie uprawnień funkcjonariuszy tej formacji. W art. 19 ust. 1 ustawy zawarty został katalog analizowanych instrumentów (np. siła fizyczna, cęła zabezpieczająca, kask ochronny, kajdanki lub prowadnice, urządzenia techniczne powodujące blokadę stawu kolanowego, itd.). Z brzmienia tego przepisu wynika, iż ma on charakter zupełny i zamknięty. Również ustawa określa przesłanki stosowania środków przymusu bezpośredniego *in genere* (art. 19 ust. 2 - stosuje się w celu przeciwdziałania: usiłowaniu zamachu na życie lub zdrowie własne lub innej osoby, nawoływaniu do buntu, groźnemu nieposłuszeństwu lub zakłóceniu porządku mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo, itd.) oraz przesłanki stosowania poszczególnych środków przymusu bezpośredniego (art. 19 ust. 4 i 6 - w celu zapobieżenia ucieczce osoby pozbawionej wolności lub objawom jej czynnej agresji lub autoagresji można zastosować, jako środki prewencyjne, kask ochronny,

kajdanki, pas obezwładniający lub prowadnice, a także urządzenia techniczne powodujące blokadę stawu kolanowego). Ponadto ustawa wyłącza możliwość użycia określonych środków wobec takich osób, jak kobiety w ciąży i osoby w podeszłym wieku, dzieci do lat 13 oraz osoby niepełnosprawne (art. 19 ust. 3 i 4).

Po drugie, regulacja ustawowa przyznaje funkcjonariuszom Służby Więziennej uprawnienie używania broni palnej i określa szczegółowo przypadki jej użycia (art. 20 pkt 1 - 8). Ta uwaga odnosi się także do korzystania z psa służbowego w realizacji ustawowych zadań (art. 19 ust. 7).

Po trzecie, ustawa o SW zawiera dyrektywy odnoszące się do strony proceduralnej użycia środków przymusu, psa i broni palnej, według których ich stosowanie: 1) powinno być odpowiednie do stopnia zagrożenia, 2) powinno następować po uprzednim ostrzeżeniu o ich użyciu i w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, względem której je zastosowano, oraz 3) nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób (art. 21 ust. 1). Przy czym ostrzeżenia nie stosuje się, jeżeli zwłoka w stosowaniu środka przymusu bezpośredniego, użyciu broni palnej lub psa służbowego grozi bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia funkcjonariusza lub innej osoby albo zrealizowaniem określonych działań (art. 21 ust. 2).

5. Przedstawiona powyżej analiza unormowania środków przymusu bezpośredniego, psa i broni palnej skłania do następujących uwag.

O ile można uznać, że zasady użycia środków przymusu bezpośredniego i psa służbowego zostały określone w art. 19 ustawy o SW, a w przypadku broni palnej – w art. 20 tejże ustawy, o tyle tryb postępowania w przypadku ich użycia nie znalazł odzwierciedlenia w jej przepisach. Ustawowa regulacja tej materii jest wąska, bowiem ogranicza się do trzech dyrektyw postępowania, tj. proporcjonalności, niezbędności i nakazu ostrzeżenia. Deficyt ustawowego trybu ograniczania konstytucyjnej wolności jest tu, zdaniem Sejmu, oczywisty. Konstytucyjny nakaz unormowania w ustawie wszystkich istotnych elementów regulacji nabiera szczególnego znaczenia w przypadku użycia broni palnej, bowiem jest to najdalej idący w swoich skutkach środek, ingerujący w wolność osobistą człowieka i jego nietykalność. Z tych względów tryb jego użycia wymaga szczególnie precyzyjnego i kompletnego uregulowania w ustawie (wyrok z 17 maja 2012 r., sygn. akt K 10/11).

Z treści zaskarżonego przepisu wynika, iż ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do uregulowania „sposobu postępowania” w zakresie użycia broni palnej, środków przymusu oraz psa służbowego. Tak sformułowany zakres upoważnienia odnosi się do strony formalnej stosowania tych instrumentów porządkujących i mieści się w treści konstytucyjnego pojęcia „tryb ograniczania” wolności osobistej, który musi być – według art. 41 ust. 1 Konstytucji – uregulowany wyłącznie w ustawie.

Mając na uwadze fakt, iż regulacja ustawowa trybu użycia analizowanych instrumentów jest wąska i nie spełnia wymogów konstytucyjnych, należy przyjąć, że ustawodawca przekazał władzy wykonawczej istotną, z punktu widzenia wolności i nietykalności osobistej, materię do swobodnego uregulowania. Tym samym art. 22 ustawy o SW **jest niezgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 14 ust. 3 ustawy o BOR z art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji należy w pierwszej kolejności ustalić zakres przedmiotowy regulacji środków przymusu bezpośredniego w ustawie o BOR i na tym tle oceniać zaskarżone upoważnienie. Mając powyższe na uwadze Sejm zauważa, że:

Po pierwsze, ustawa o BOR określa rodzaje środków przymusu bezpośredniego znajdujące się w kompetencjach funkcjonariuszy tej służby. Są nimi: fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładnienia bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów, pałki służbowe, psy służbowe. Ustawa, wskazując jedynie rodzaj przymusu bezpośredniego (techniczne, chemiczne, fizyczne), nie formułuje w sposób zamknięty katalogu tych środków. *Expressis verbis* wymienia tylko takie instrumenty porządkowe, jak pałki służbowe i psy służbowe.

Po drugie, ustawodawca normuje przesłankę stosowania wymienionych powyżej środków przymusu bezpośredniego w następujący sposób: „W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom, o których mowa w art. 13 ust. 1 funkcjonariusz może stosować następujące środki przymusu bezpośredniego”. Ustawa nie dokonuje konkretyzacji tak ogólnej normy kompetencyjnej, co oznacza, że na poziomie ustawowym brak jest szczegółowej materialnoprawnej podstawy używania poszczególnych instrumentów.

Po trzecie, ustawa o BOR zawiera następującą dyrektywę postępowania:

„Funkcjonariusze mogą stosować tylko środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom (art. 13 ust. 2).

Podsumowując treści normatywne zawarte w ustawie należy stwierdzić, iż ustawodawca w sposób ogólny określił zarówno środki przymusu bezpośredniego znajdujące się w kompetencji funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, jak również przesłanki ich użycia. Nie unormował istotnych rozwiązań odnoszących się do postępowania organów stosujących analizowane instrumenty. Regulacja ustawowa, z powodu swojego ogólnego charakteru, nie normuje podstaw prawnych dla ingerencji państwa w wolność osobistą człowieka, w granicach niezbędnych do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony zdrowia i życia.

W takich warunkach, a więc przy otwartości katalogu środków przymusu i niedookreśloności przesłanek ich zastosowania oraz braku norm proceduralnych, przekazanie Radzie Ministrów kompetencji do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych przypadków, warunków, sposobów użycia środków, w sposób zapewniający minimalne skutki ich użycia, z uwzględnieniem sposobu dokumentowania, jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Zgodnie bowiem z stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego: „Określenie środków przymusu bezpośredniego, sposobów, w jaki funkcjonariusze danej służby mogą ograniczyć wolność osobistą obywatela, oraz przesłanek użycia tych środków, wskazujących w jakich okolicznościach może nastąpić to ograniczenie – należy do materii ustawowej, ponieważ w świetle art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji tylko przepisy ustawy mogą pozwalać na ingerencję w wolność osobistą i nietykalność osobistą. Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji również postępowanie organów stosujących te środki musi być określone wyłącznie w ustawie” (wyrok TK z 17 maja 2012 r., sygn. akt K 10/11)”.

Nadto, w zaskarżonym przepisie użyto sformułowania „szczegółowe”, co mogłoby wskazywać na wykonawczy względem ustawy charakter rozporządzenia, które ma jedynie uszczegółwić określone w ustawie zasady i tryb ograniczania wolności osobistej. Niemniej jednak ustawa o BOR jest nazbyt ogólna, a ustawowa regulacja zasad oraz trybu jest niewystarczająca. W konsekwencji ustawodawca przekazał Radzie Ministrów kompetencję do uregulowania kompleksu zagadnień należących do materii ustawy.

Wobec powyższego art. 14 ust. 3 ustawy o BOR jest niezgodny z art. 41 ust.

1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Istota drugiego problemu konstytucyjnego, jaki wyłania się z zarzutów podniesionych we wnioskach, dotyczy wykonawczego charakteru rozporządzenia oraz rozdziału materii między ustawę i jej akt wykonawczy w sferze – szeroko pojętego – prawa represyjnego. Prokurator Generalny kwestionuje konstytucyjność zakresu upoważnień ustawowych, albowiem m.in. przenoszona na Radę Ministrów kompetencję do unormowania w rozporządzeniu spraw nie pozostających w treściowym związku z ustawą. Dodatkowo przepis art. 14 ust. 3 ustawy o BOR nie zawiera wytycznych, które stanowią warunek *sine qua non* poprawności konstytucyjnej upoważnienia. Tym samym – w ocenie Prokuratora Generalnego – zaskarżony art. 22 ustawy o SW i art. 14 ust. 3 ustawy o BOR narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8. Pomiędzy rozporządzeniem a ustawą istnieje funkcjonalno - materialny związek (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 72 i n.), którego istota polega na tym, iż rozporządzenie ma konkretyzować przepisy ustawy i z natury rzeczy nie może jej uzupełniać w sposób samoistny, czyli regulować zagadnienia pominięte przez ustawodawcę (zob. wyroki TK z: 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07). Zatem kluczowe dla relacji ustawa – rozporządzenie jest, aby w ustawie zostały określone zasadnicze rozstrzygnięcia, ustanawiające zręby normowanej instytucji. Dopóki ustawodawca wyznacza cele i zasady danej regulacji, decydując w ten sposób o kształcie instytucji prawnej, dopóty zachowuje standardy konstytucyjne. W tym sensie – jak wskazuje się w piśmiennictwie – ustawa nie musi być *actus completus* (K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 110 i n.), ważne jest natomiast by zawierała zasadnicze rozwiązania prawne (por. wyroki TK z: 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07).

Innymi słowy ustawa nie musi być aktem zupełnym, ani tym bardziej kazuistycznym i obejmujący całość normowanej materii. Powinna ustanawiać podstawowe rozwiązania konstytuujące i organizujące normowaną instytucję prawną. W tym znaczeniu rozporządzenie służy uszczegółowieniu materii ustawowej

i osiągnięciu celów ustawy.

9. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 22 ustawy o SW z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, iż ustawodawca, przekazując do regulacji w drodze rozporządzenia „sposób postępowania” w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego, psa służbowego i broni palnej, naruszył związek funkcjonalno – materialny ustawy i rozporządzenia. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty.

Przed wszystkim ustawa normuje przesłanki stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Bez wątpienia broń palna jest najbardziej drastycznym z możliwych instrumentów, bowiem jej użycie skierowane jest przeciwko życiu i zdrowiu człowieka. Stąd wynika konieczność pełniejszej regulacji ustawowej, a w związku z tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

W tym kontekście, nie można uznać dyrektywy ostrzeżenia o jej użyciu i nakazu użycia w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, względem której ją zastosowano, a także zakazu pozbawienia życia i narażania na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób, jako norm konstytuujących procedurę stosowania broni palnej. Zdaniem Sejmu ustawa nie normuje zasadniczych kwestii odnoszących się do postępowania funkcjonariuszy stosujących te instrumenty porządkowe. Istniejąca w tej materii regulacja ustawowa jest na tyle wąska, że pozwala na określenie jej mianem „blankietowej”. W tym stanie rzeczy deficyt regulacji ustawowej powoduje, iż rozporządzenie, mające wykonywać akt parlamentu, *de facto* go uzupełnia. W konsekwencji rozporządzenie staje się aktem samoistnym, niemającym materialnego związku z ustawą.

Konkludując, art. 22 ustawy o SW **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

10. Wnioskodawca, zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego, wskazał na wadliwą konstrukcję upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 3 ustawy o BOR. Nie spełnia ono, w opinii Prokuratora Generalnego, standardów konstytucyjnych, bowiem nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu.

Zdaniem Sejmu trudno jest podzielić zarzut wnioskodawcy o braku wytycznych, gdyż: po pierwsze, zaskarżone upoważnienie ustawowe zawiera wskazówkę dla Rady Ministrów w postaci minimalizowania skutków użycia środków

przymusu (art. 14 ust. 3 ustawy o BOR). Po drugie, granice swobody rozporządzeniodawcy zostały wyznaczoną treścią ustawy, ograniczając możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego do przypadków, które odpowiadają potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i są niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom (art. 14 ust. 2 ustawy o BOR).

11. Istotnym zarzutem wobec kwestionowanego upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 3 ustawy o BOR jest brak więzi funkcjonalno – materialnej pomiędzy ustawą a rozporządzeniem. Zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia ma na celu, jak podnosi Prokurator Generalny, uzupełnienie ustawy, nie zaś jej wykonanie.

Zaskarżone upoważnienie przekazuje w pierwszej kolejności kompetencje do szczegółowego określenia „przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego. Ocena konstytucyjności tego rodzaju normy kompetencyjnej wymaga ustalenia, czy i jak ustawa o BOR formułuje „przypadki” użycia analizowanych instrumentów.

W myśl art. 14 ust. 1 ustawy o BOR środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane przez funkcjonariusza w przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom, o których mowa w 13 ust. 1 ustawy o BOR. Są więc stosowane wobec podmiotów, które zagrażają bezpieczeństwu osób, obiektów i urzędzeń podlegających ochronie; odmawiają ujawnienia tożsamości; stwarzają w sposób oczywisty bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz dla mienia, naruszają porządek publiczny; odmawiają poddania się kontroli osobistej oraz zawartości bagażu, ładunku i pomieszczenia, w sytuacjach, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających osób, obiektów i urzędzeń (art. 13 ust. 1). Ustawa o BOR nie zawiera natomiast katalogu środków przymusu bezpośredniego. Jej regulacja w tym zakresie ogranicza się do rodzajowego wskazania analizowanych instrumentów.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż funkcjonariusze posiadają ogólną kompetencję do stosowania określonych tylko rodzajowo środków przymusu (fizycznych, chemicznych i technicznych). Oznacza to, że ustawodawca nie zindywidualizował przesłanek użycia poszczególnych środków przymusu bezpośredniego w zależności od intensywności ich ingerencji w sferę wolności osobistej.

W tym kontekście budzi poważną wątpliwość przekazanie do regulacji w drodze rozporządzenia „szczegółowych przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego. Po pierwsze, z treści ustawy i z redakcji treści upoważnienia wynika, że nie wszystkie przypadki użycia środków przymusu bezpośredniego zostały określone przez ustawodawcę, bowiem rozporządzeniodawca otrzymał kompetencję do ich szczegółowego, a więc dalszego, unormowania. Po drugie, rozporządzenie ma w zamyśle ustawodawcy określić przesłanki sytuacyjne oraz wymogi dotyczące sposobu stosowania konkretnych, lecz niewymienionych w ustawie środków przymusu bezpośredniego. Inaczej mówiąc celem aktu podustawowego jest indywidualizacja podstaw materialnoprawnych użycia konkretnych środków przymusu bezpośredniego (np. siła fizyczna, kajdanki, prowadnice, siatki). Po trzecie, zaskarżone upoważnienie w istocie przekazało Radzie Ministrów kompetencje dookreślenia zarówno rodzajów fizycznych, chemicznych i technicznych środków przymusu bezpośredniego, jak i przesłanek ich stosowania (np. siłę fizyczną stosuje się w celu obezwładnienia osoby, odparcia czynnej napaści albo zmuszenia do wykonania polecenia – §5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobu użycia przez funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego, Dz. U. Nr 17, poz. 154).

Z powyższego wynika, że przepis art. 14 ust. 3 ustawy o BOR upoważnił Radę Ministrów do samodzielnego uregulowania materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej. Tym samym nastąpiło zerwanie więzi między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter.

Zaskarżone upoważnienia zobowiązuje Radę Ministrów do „określenia szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego”. W języku polskim termin „warunek” może oznaczać „czynnik, od którego uzależnione jest istnienie czegoś” lub „zastrzeżenie, od którego spełnienia uzależnione jest coś”. „Warunek” w liczbie mnogiej, a w takiej został użyty przez ustawodawcę, odnosi się do: sytuacji panującej w jakiejś dziedzinie; okoliczności, w których coś się dzieje; zespołu cech koniecznych, do wykonywania czegoś (zob. *Słownik języka polskiego*, t. III, red. M. Szymczak, Warszawa 1983, s. 661). Na przykład mówimy o warunkach, w których żyjemy lub pracujemy, rozumiejąc przez to wszystkie okoliczności, które wpływają na naszą wygodę i zdrowie (zob. *Słownik języka polskiego*, t. V, red.

M. Bańko, Warszawa 2007, s. 537). Z przedstawionych definicji wynika, że warunki użycia środków przymusu bezpośredniego mogą oznaczać okoliczności (warunki), w których zastosowanie środka przymusu jest możliwe, co nie jest znaczeniowo tożsame z określeniem szczegółowych przesłanek podjęcia decyzji o jego użyciu. Przesłanki bowiem ograniczają swobodę podmiotu uprawnionego do przedsięwzięcia środków, zaś warunki wyznaczają techniczne możliwości wprowadzania ich w życie.

Termin „sposób” jest także kluczowy dla ustalenia zakresu delegacji prawodawczej w przepisie upoważniającym. Należy przyjąć, że oznacza on w tym wypadku konkretną, określoną metodę, formę wykonania czegoś, styl (zob. *Słownik języka polskiego*, t. III, red. M. Szymczak, Warszawa 1983, s. 298). Przykładowo „mówimy o sposobie robienia czegoś lub dziania się czegoś mając na myśli to, jak to zrobimy lub jak się dzieje” (zob. *Słownik języka polskiego*, t. V, red. M. Bańko, Warszawa 2007, s. 146). A zatem, ustawodawca przekazał Radzie Ministrów do uregulowania wyłącznie metodę (sposób) wykonania poszczególnych środków przymusu bezpośredniego, co nie powinno budzić kontrowersji z perspektywy podziału regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie.

W świetle powyższych uwag należy przyjąć, że przedmiotem rozporządzenia jest szczegółowe określenie okoliczności, w jakich następuje wykonanie środków przymusu bezpośredniego oraz formy czy też metody ich zastosowania. Materia przekazana do regulacji w drodze rozporządzenia odnosi się do kwestii w gruncie rzeczy technicznych i wymaga specjalistycznej wiedzy o istniejących środkach przymusu bezpośredniego i warunkach, w jakich mogą być on stosowane, np. wielkości pomieszczenia izolacyjnego, rodzaju chwytu przy stosowaniu siły fizycznej, odpowiednich kwalifikacji funkcjonariuszy do zastosowania określonych czynności itd. Odnosi się więc do praktycznej strony decyzji o użyciu przymusu bezpośredniego. Tak określony przedmiot regulacji pozostaje, w opinii Sejmu, w zgodzie z postulatem przekazywania do rozporządzenia zagadnień o drugoplanowym i niesamoistnym charakterze, które obejmują szczegółowe kwestie specjalistyczne, mogące podlegać względnie częstym zmianom.

Niemniej jednak tak określony zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia nie pozostaje w funkcjonalnym i materialnym związku z ustawą. Brak tego związku przejawia się w tym, iż ustawa nie zawiera katalogu środków przymusu bezpośredniego oraz nie normuje trybu ich stosowania. Oznacza to, że w praktyce Rada Ministrów nie ma ani prawnej, ani faktycznej

możliwości uregulowania szczegółowo technicznych aspektów stosowania poszczególnych środków przymusu, bowiem nie zostały określone w sposób zamknięty w ustawie (brak *numerus clausus* środków przymusu bezpośredniego). Upoważnienie w istocie pozwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma bezpośredniego unormowania (zob. wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08 i cytowane tam orzecznictwo).

Reasumując, kwestionowane upoważnienie ustawowe jest sprzeczne z konstytucyjnymi standardami, ponieważ narusza relację między ustawą a rozporządzeniem wydanym w celu jej wykonania. Źródłem tego naruszenia jest przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu: 1) materialnoprawnych podstaw stosowania przymusu bezpośredniego („szczegółowe przypadki”), a więc materii dotyczącej ograniczania konstytucyjnej sfery praw i wolności, która zgodnie z Konstytucją musi być regulowana ustawowo oraz 2) kwestii technicznych związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego („określenia szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego”), a więc materii nie mającej umocowania w ustawie.

Wobec powyższego art. 14 ust. 3 ustawy o BOR **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

12. Naruszenie przez ustawodawcę art. 31 ust. 3 Konstytucji ściśle wiąże się z pozostałymi zarzutami konstytucyjnymi, albowiem jako wzorzec kontroli wnioskodawca eksponuje zasadę wyłączności ustawowej w sferze ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze). Z uzasadnienia wniosku nie wynika, aby obejmował on swoim zakresem zasady: proporcjonalności i nakazu zachowania istoty prawa, których źródłem normatywnym jest również art. 31 ust. 3 Konstytucji. W opinii Sejmu, argumentacja odnosząca się do niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji „konsumuje” się w zarzutach przekroczenia dyspozycji art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

V. Dodatkowe wnioski Sejmu

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko w sprawie niezgodności art. 22 ustawy o SW i art. 14 ust. 3 ustawy o BOR z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 92 ust. 1 Konstytucji, Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Następstwem derogacji upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń jest utrata mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Spowoduje to sytuację, w której funkcjonariusze Służby Więziennej i Biura Ochrony Rządu nie będą mogli stosować środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, co znaczenie utrudni bądź uniemożliwi wykonywanie ich ustawowych zadań. Odroczenie wejścia w życie wyroku jest niezbędne do dokonania stosownych zmian legislacyjnych przez ustawodawcę, a także zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

WARSZAWA, 11 MARCA 2014 R.

Wojciech Kozłowski