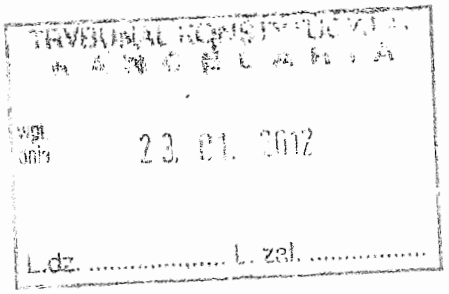
RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TKw 2/12

Warszawa, dnia 20 stycznia 2012 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

przepis art. 95c § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 ze zmianami), w brzmieniu nadanym przez art. 205 pkt 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887), jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U Z A S A D N I E N I E

Środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane wobec nieletniego umieszczonego w zakładzie poprawczym, w schronisku dla nieletnich lub w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, w razie bezskuteczności środków oddziaływania psychologiczno – pedagogicznego. Środki te stosuje się wyłącznie w celu przeciwdziałania: usiłowaniu targnięcia się nieletniego na życie lub zdrowie własne albo innej osoby, nawoływaniu do buntu, zbiorowej ucieczce, niszczeniu mienia powodującemu poważne zakłócenie porządku, samowolnemu opuszczaniu przez nieletniego zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich lub młodzieżowego ośrodka wychowawczego, a także w celu doprowadzenia nieletniego do takiego zakładu, placówki lub ośrodka (art. 95a § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich).

Wspomniana wyżej ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich stanowi, że środków przymusu bezpośredniego nie można stosować dłużej niż wymaga tego potrzeba, a także nie można ich stosować jako kary (art. 95a § 2), jak również, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego powinno być odpowiednie do stopnia zagrożenia i następować dopiero po uprzednim ostrzeżeniu o możliwości ich użycia (art. 95a § 3).

Wobec nieletniego można stosować jedynie trzy rodzaje środków przymusu bezpośredniego, to jest: siłę fizyczną, umieszczenie w izbie izolacyjnej oraz założenie pasa obezwładniającego lub kaftana bezpieczeństwa (art. 95 § 4 analizowanej ustawy). Umieszczenie w izbie izolacyjnej oraz założenie pasa obezwładniającego lub kaftana bezpieczeństwa można zastosować wyłącznie wobec nieletniego umieszczonego w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich, w celu przeciwdziałania usiłowaniu targnięcia się nieletniego na życie lub zdrowie własne albo innej osoby (art. 95a

§ 5). Jednak środków przymusu bezpośredniego w postaci założenia pasa obezwładniającego lub kaftana bezpieczeństwa nie stosuje się wobec nieletniego dotkniętego kalectwem, a wobec nieletniej o widocznej ciąży można zastosować jedynie siłę fizyczną (art. 95a § 6). W końcu, ustawa zezwala, jeżeli jest to konieczne, na stosowanie wobec nieletniego umieszczonego w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich jednocześnie różnych środków przymusu bezpośredniego, z tym że środek w postaci umieszczenia w izbie izolacyjnej nie może być stosowany dłużej niż 48 godzin, a wobec nieletniego w wieku do 14 lat – dłużej niż 12 godzin (art. 95 § 7).

Decyzję o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego podejmuje dyrektor zakładu, placówki lub ośrodka, w których nieletni jest umieszczony, a w razie jego nieobecności – zastępujący go pracownik pedagogiczny. Natomiast, w razie bezpośredniego, gwałtownego zamachu na życie lub zdrowie osoby, a w szczególności pracownika zakładu, placówki lub ośrodka, w których nieletni jest umieszczony, decyzję o zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego może podjąć także inny pracownik (art. 95b § 1 i 2 analizowanej ustawy). Nieletniego, wobec którego zastosowano środek przymusu bezpośredniego, poddaje się niezwłocznie badaniu lekarskiemu (art. 95b § 3), a o zastosowaniu takiego środka, dyrektor placówki, zakładu lub ośrodka, w którym nieletni jest umieszczony, powiadamia sędziego rodzinnego sprawującego nadzór nad placówką, sąd rodzinny wykonujący środek poprawczy lub organ, do którego dyspozycji pozostaje nieletni umieszczony w schronisku dla nieletnich.

Przyjmując wspomniane wyżej regulacje, dotyczące rodzajów środków przymusu bezpośredniego, przypadków i celów (warunków), a w szczątkowym zakresie również sposobu ich użycia wobec nieletniego, prawodawca nie zdecydował się jednak na kompletne uregulowanie omawianej materii w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. W szczególności, analizowana ustawa zawiera, w art. 95c, dwa upoważnienia ustawowe, to jest

dla Rady Ministrów (§ 1) oraz dla Ministra Sprawiedliwości działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych (§ 2) do unormowania w aktach podustawowych rangi rozporządzenia materii, których w ustawie nie unormowano.

Zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 95c § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich ma następujące brzmienie:

„Art. 95c. § 1. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz sposób kontroli nad decyzjami o zastosowaniu tych środków, a także określi rodzaje młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być stosowane środki przymusu bezpośredniego, uwzględniając w szczególności cel stosowania środków, formy, w jakich mogą być one stosowane, związaną z ich stosowaniem potrzebę doboru właściwych metod oddziaływania wychowawczego na nieletniego, sposób prowadzenia dokumentacji związanej z zastosowaniem środków, szczegółowy sposób sprawowania opieki nad stanem zdrowia fizycznego i psychicznego nieletniego, wobec którego zastosowano środek, mając na uwadze konieczność poszanowania praw i godności nieletniego oraz zapewnienia bezpieczeństwa zakładów, schronisk i placówek.”.

Przytoczone wyżej brzmienie omawiany przepis uzyskał na podstawie art. 205 pkt 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887), z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r. (*vide* – art. 251 powołanej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r.), zastępując uprzednio obowiązującą regulację o zbliżonym brzmieniu. Do chwili obecnej Rada Ministrów nie przyjęła rozporządzenia, do wydania którego zobowiązał ją ustawodawca. Obowiązujące uprzednio rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków

i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii utraciło moc z dniem 1 stycznia 2012 r. – wobec braku w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. odmiennej regulacji.

Przechodząc do oceny przytoczonego wyżej unormowania upoważniającego w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, wypadałoby odnotować, że, zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy zasadniczej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania

rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być „szczegółowe", a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 163, s. 1764 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie. Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 76, s. 1029 – 1030 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, w swoich orzeczeniach, Trybunał Konstytucyjny zwracał szczególną uwagę na to, że nakaz zamieszczania wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu, jako akcie podustawowym, dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli. 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 (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU Nr 3/A/2010, poz. 20, s. 347 oraz powołane tam orzecznictwo).

We wspomnianych we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku przepisach art. 95a oraz art. 95b ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich ustawodawca określił rodzaje środków przymusu bezpośredniego stosowanych wobec nieletnich, jak również unormował dopuszczalne cele i niektóre aspekty sposobu ich użycia. Do uregulowania w akcie normatywnym rangi rozporządzenia Rady Ministrów pozostawiono natomiast szczegółowe warunki i sposób użycia wspomnianych środków, jak również rodzaje młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których takie środki mogą być stosowane.

Analiza wspomnianego przepisu art. 95b ocenianej ustawy upoważnia do sformułowania wniosku, że rozstrzyga on jedynie kwestię, kto podejmuje decyzję o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego wobec nieletniego, a także kogo należy powiadomić po zastosowaniu takiego środka, pomijając pozostałe kwestie związane z ich stosowaniem (przepis ten ustanawia jedynie obowiązek sporządzenia protokołu z zastosowania środka). W szczególności

ustawodawca nie doprecyzował, w jaki sposób należy stosować siłę fizyczną, umieszczenie w izbie izolacyjnej, założenie pasa obezwładniającego lub kaftana bezpieczeństwa ani w jakich warunkach można stosować wspomniane środki przymusu bezpośredniego, pozostawiając unormowanie tej problematyki organowi władzy wykonawczej. Nadto, ustawodawca nie określił, w jakich rodzajach młodzieżowych ośrodków wychowawczych mogą być stosowane środki przymusu bezpośredniego (a *contrario* – w jakich ośrodkach takich środków stosować nie wolno).

Innymi słowy, jak się wydaje, w zamyśle ustawodawcy, rozporządzenie Rady Ministrów przewidziane w omawianym upoważnieniu ustawowym miałoby nie tyle służyć wykonaniu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, co tę ustawę uzupełniać w tak newralgicznym i istotnym dla zainteresowanych zakresie, jaki stanowi wkroczenie władzy publicznej w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Na marginesie wypadałoby odnotować, że analizowany przepis art. 95c § 1 omawianej ustawy powiela przekazanie przez ustawodawcę do uregulowania w akcie normatywnym rangi rozporządzenia sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, co kwestionował Prokurator Generalny w swych wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 2777 ze zmianami), art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zmianami), art. 25 ust. 3 ustawy z dnią 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zmianami), art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353 ze zmianami), art. 68 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zmianami) oraz art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zmianami). Nadto, podobnie

jak w przypadku art. 95c § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, Prokurator Generalny kwestionował upoważnienie Rady Ministrów przez wspomniane wyżej przepisy ustaw: o Policji, o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, o Służbie Celnej oraz o Straży Granicznej, do unormowania warunków lub szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego. Nie są zresztą jasne wzajemne relacje pojęć „szczegółowe warunki" i „cele" użytych przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie, w kontekście stosowania środków przymusu bezpośredniego przez personel zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz pojęcia „przypadki" używanego przez tegoż ustawodawcę, w innych, wymienionych wyżej upoważnieniach ustawowych, w kontekście stosowania tych środków przez służby mundurowe oraz specjalne. Zważywszy jednak, iż do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy rozpatrywanie wzajemnych niezgodności unormowań rangi ustawowej, wydaje się, że w tym miejscu należałoby ograniczyć się do zgłoszenia wątpliwości, że w gruncie rzeczy nie do końca wiadomo, do uregulowania jakich kwestii upoważnił ustawodawca rozporządzeniodawcę, posługując się w treści delegacji ustawowej pojęciem „szczegółowe warunki".

Procedura ograniczania praw i wolności jednostki, poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego, niewątpliwie stanowi materię podlegającą uregulowaniu w ustawie (co będzie jeszcze przedmiotem rozważań w dalszej części uzasadnienia niniejszego wniosku). Jednakże omówione wyżej przepisy art. 95a oraz art. 95b ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, jako regulujące tylko pewne aspekty stosowania środków przymusu bezpośredniego, nie wydają się spełniać wymogu dostatecznego dookreślenia sposobu i warunków postępowania podmiotu uprawnionego do decydowaniu o użyciu tychże środków, nie określają bowiem procedury takiego postępowania. Innymi słowy, trudno przyjąć, ze materia, dotycząca sposobu i warunków stosowania

środków przymusu bezpośredniego, została określona w ustawie w stopniu, który uprawniałby ustawodawcę do cedowania na organ władzy wykonawczej dalszych uprawnień prawotwórczych w omawianym zakresie.

Podobnie krytycznie należałoby ocenić pozostawienie przez ustawodawcę do własnej decyzji rozporządzeniodawcy określenie rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być stosowane środki przymusu bezpośredniego, a w których ich personel takiej możliwości nie uzyskałby.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że zakwestionowana w niniejszym wniosku regulacja godzi w konstytucyjne warunki poprawności upoważnienia ustawowego, upoważnia bowiem organ władzy wykonawczej do określenia w rozporządzeniu sposobów i szczegółowych warunków użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich, a także rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być stosowane takie środki, to jest materii, która nie została uregulowana w ustawie bądź została w niej unormowana jedynie fragmentarycznie. Tym samym, oceniany przepis art. 95c § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich jest niezgodny z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Przechodząc do oceny kwestionowanego w niniejszym wniosku przepisu art. 95c § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w kontekście wzorca kontroli, zawartego w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, wypada odnotować, że, zgodnie z tym unormowaniem 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. Z kolei, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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.

W doktrynie przyjmuje się, że wolnością osobistą jest możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczona przez jakiekolwiek czynniki ludzkie. Jest ona pierwszą konsekwencją, czy też pierwszym przejawem, wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej; jest koniecznym założeniem korzystania przez jednostkę nie tylko z praw człowieka i obywatela, wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych, lecz także wykorzystywania tamże wyrażonych wolności. W zasadzie także każda z dalszych „wolności" konstytucyjnych jest w swej istocie takim czy innym przejawem wykorzystywania wolności osobistej. W ścisłym związku z wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista, którą można określić jako zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swojej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiejkolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność. Nietykalność osobista posiada też szczególnie silny związek z przyrodzoną godnością ludzką i jako pewien aspekt egzystencji człowieka posiada wymiar absolutny i ustawy nie mogą jej ograniczać (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, III tom*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 41, s. 1 - 2).

Jednakże przywołane wyżej unormowanie art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej dopuszcza pozbawienie lub ograniczenie wolności, zastrzegając, że może ono nastąpić tylko na zasadach i trybie określonych w ustawie. Rzecz oczywista, że ograniczenie takie musi spełniać konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw chronionych w ustawie zasadniczej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności

ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (por. wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 39, s. 544).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że przesłanka konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym 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 ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stawał na stanowisku, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (por. wyroki: z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 18 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również z dnia 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 188, s. 1003 – 1004).

Z kolei, w literaturze przedmiotu wskazuje się na konieczność rygorystycznego przestrzegania standardów dopuszczalności ograniczania wolności osobistej na gruncie art. 41 Konstytucji RP. Owe szczególne gwarancje w sytuacjach dopuszczalnego ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej w pierwszej kolejności powtarzają zasadę, ustanowioną w art. 31

ust. 3, konieczności ustawy jako wymaganej dla takich sytuacji formy prawnej. Oba sformułowania różnią się przy tym nieco między sobą. W myśl art. 41, w ustawie ustanowione być muszą mianowicie „zasady" oraz „tryb" ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej. Termin „zasady" należy rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanawianie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być natomiast ustanawiane poza ramami takich ustaw. Przykładów tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W omawianym artykule „zasady" są 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 jakiejkolwiek analogii (por. Paweł Sarnecki, *op. cit.*, s. 2 – 3).

Przytoczony wyżej pogląd doktryny jest zbieżny z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym znaczenia, jakie należy przypisać, przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie". Zdaniem Trybunału, 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 prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności 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 wyznaczać 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 (por. wyrok z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU Nr 1/A/2008, poz. 2, s. 19 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że ścisły związek między wolnością osobistą i nietykalnością osobistą, wynikający z treści normatywnych art. 41 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji, stanowi, na tle demokratycznych standardów ochrony wolności człowieka, szczególną regulację podstawowych praw i wolności; szczególną ze względu na kształt tej regulacji oraz ze względu na znaczenie ochrony wolności osobistej dla ochrony wszystkich praw i wolności podstawowych. W świetle wykładni art. 41 ust. 1 Konstytucji, nietykalność osobista stanowi konieczny, szczególnie ważny warunek realizacji wolności osobistej człowieka w państwie demokratycznym; poszanowanie nietykalności osobistej jest zarazem gwarancją realizacji wolności osobistej. Trybunał podkreślał, że ścisły związek między poszanowaniem wolności osobistej i respektowaniem nietykalności osobistej na gruncie Konstytucji oznacza, że wolność osobista podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej. Ograniczenie wolności osobistej wymaga bowiem nie tylko spełnienia wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczących ograniczenia każdego prawa lub wolności konstytucyjnej, ale wymaga ponadto respektowania nietykalności osobistej. Wolność osobista może podlegać ograniczeniom wyłącznie w ustawie, a przesłanki ustawowego ograniczenia wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, odnoszą się również do ograniczenia wolności osobistej. Przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji „dodaje" jednak do ustawowych przesłanek, dopuszczających ograniczenie wolności

osobistej, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeszcze jeden wymóg: pełne poszanowanie nietykalności osobistej (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, *op. cit.*, s. 350).

W końcu, we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie o sygnaturze U 5/07, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że do zasad ograniczenia wolności osobistej, regulowanych ustawowo, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą 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. Natomiast przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji, należy rozumieć, w świetle Konstytucji, regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego ustawowo do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz skierowany do ustawodawcy, aby, ograniczając w danej regulacji prawnej wolność osobistą (tylko droga ustawowa jest tu dopuszczalna), zamieszczał w niej zawsze zasady oraz tryb ograniczenia wolności osobistej. Trybunał zwraca uwagę, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko wprowadza zakaz ograniczenia wolności osobistej w podustawowych aktach prawnych, jak to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji, ograniczającej wolność osobistą, wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej (por. *ibidem,* s. 350 – 351).

Jak już zaznaczono, kwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 95c § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich upoważnia Radę

Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, między innymi sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich przez personel zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Rozporządzenie to miało również ustalić szczegółowe warunki użycia poszczególnych środków przymusu bezpośredniego, przy uwzględnieniu celu stosowania tych środków. Środki takie – co także już podkreślano – z istoty swojej, wkraczają głęboko w sferę wolności jednostki. Nadto, niektóre z tych środków, jak chociażby stosowanie pasa obezwładniającego lub kaftana bezpieczeństwa, w niektórych, skrajnych sytuacjach mogą powodować skutki na pograniczu między ograniczeniem wolności osobistej a naruszeniem nietykalności osobistej. Tym samym, jak się wydaje, w świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jedynym aktem normatywnym, w którym ustrojodawca dopuszcza unormowanie powyższej problematyki, jest ustawa.

W tym miejscu wypadałoby odnotować, że w pełni zachowują aktualność, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, wywody, kwestionujące przekazanie przez ustawodawcę – do uregulowania w akcie podustawowym – szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, a także określenia rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być stosowane takie środki. Innymi słowy, nie wydaje się, by ustawodawca był uprawniony do upoważnienia Rady Ministrów do uzupełnienia materii unormowanej w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich o wskazane wyżej regulacje dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego. Niewątpliwie używanie takich środków zawsze należałoby oceniać w kontekście konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń wolności osobistej. Tym samym, cedowanie

uregulowania omawianej materii na władzę wykonawczą należałoby uznać za niedopuszczalne.

W szczególności, należałoby zakwestionować upoważnienie przez ustawodawcę Rady Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia procedury, a więc sposobu postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego. W świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, tenże sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego stanowi w istocie tryb ograniczenia wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim ustawy zasadniczej. Innymi słowy, cedowanie przez ustawodawcę na władzę wykonawczą uregulowania tego trybu, w postaci sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego, należałoby uznać za wykraczające poza zakres względnej swobody tegoż ustawodawcy w kształtowaniu prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że unormowanie zawarte w art. 95c § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich godzi w konstytucyjne prawo do wolności, upoważniając organ władzy wykonawczej do unormowania szczegółowych warunków i sposobu stosowania wobec nieletnich środków przymusu bezpośredniego, a także określenia rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być stosowane takie środki. Tym samym, kwestionowany w niniejszym wniosku przepis jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

Andrzej Zoll