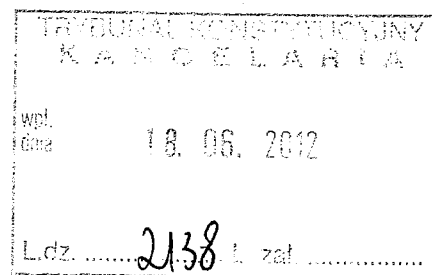


PREZES RADY MINISTRÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 14 czerwca 2012 r

Donald Tusk

RCL DPiO 5604-16/12
sygn. akt K 11/12



Pan

Andrzej Rzepliński

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

W nawiązaniu do wniosków Prokuratora Generalnego z dnia 20 lutego i 17 kwietnia 2012 r. rozpoznawanych pod wspólną sygn. akt K 11/12, w których wniesiono o zbadanie zgodności:

1. art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o *Służbie Więziennej* (Dz. U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.) z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
2. § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7 i § 8 ust. 1, 3, 4, § 9 ust. 1, § 10-14, § 17-22, § 23 ust. 1 i 3, § 24 oraz § 26 ust. 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 983) z art. 22 ustawy, o której mowa w pkt 1, jak również z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
3. art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm.) z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
4. § 1 ust. 3, § 2 ust. 3, § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7-9, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 i 4, § 14 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 17, poz. 154) z art. 14 ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt 3, jak również z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

uprzejmie przedstawiam stanowisko wobec zarzutów sformułowanych we wnioskach oraz wnoszę o stwierdzenie, iż zakwestionowane przepisy są niezgodne z przepisami przywołanymi jako wzorzec ich kontroli.

Przystępując do analizy zasadności argumentacji podniesionej we wnioskach Prokuratora Generalnego należy wskazać, że sprawy przekazane do unormowania w rozporządzeniu muszą stanowić uprzednio przedmiot regulacji ustawowej i służyć realizacji tych samych celów, co przepisy ustawy. W konsekwencji niedopuszczalne jest stanowienie w rozporządzeniu przepisów samoistnych. Ustawa w sposób dostatecznie wyraźny powinna określać kierunek unormowań, mających zostać przyjętych w akcie wykonawczym. Wyklucza to sytuację, w której przepisy wykonawcze nie służyłyby wykonaniu ustawy. Sprawy przekazane do uregulowania w rozporządzeniu nie mogą mieć przy tym zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy. Również niektóre materie, jak np. status jednostki czy podejmowanie przez organy władzy publicznej działań władczych skierowanych w stosunku do jednostki, są - co do zasady - zastrzeżone do regulacji ustawowej. Wyłącza to możliwość przekazania unormowania tych spraw do aktu wykonawczego.

Istota rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Do uregulowania w formie rozporządzenia nie mogą być przekazane, materie które nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Minimalnym wymogiem jest to, aby ustawa zawierała co najmniej pewne (najważniejsze) wskazania wyznaczające treść i kierunki rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu („w ustawie należy zawrzeć jakąś merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć” - wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). Jednocześnie przyjmuje się ogólną regułę, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega pole dla regulacji na poziomie rozporządzenia (por. wyrok TK z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07). Nie mogą to być sprawy mające szczególne znaczenie z punktu założeń ustawy, które z tego względu wymagałyby regulacji ustawowej (por. wyrok TK z dnia 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09) oraz sprawy, które ustrojodawca objął zasadą wyłączności ustawy. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu pozostaje, co do zasady, zamknięta.

Należy mieć również na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 30 listopada 2010 r. (sygn. akt S 5/10), wydanym w związku z wyrokiem TK z dnia 10 marca 2010 r. (sygn. akt U 5/07, Dz. U. Nr 45, poz. 274, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20). Trybunał wskazał w nim uchybienia, którymi dotknięte są rozporządzenia regulujące stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy CBA, Policji, ABW oraz Straży Granicznej. Wadliwość tych aktów przejawiała się w tym, że wkraczają one w materie zastrzeżone do wyłącznej regulacji ustawowej. W konsekwencji niekonstytucyjnością dotknięte są także przepisy właściwych ustaw, zawierające upoważnienia do wydania tych rozporządzeń, takie jak: art. 15 ust. 3 *ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708,

z późn. zm.), art. 16 ust. 4 *ustawy o Policji* (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.), art. 25 ust. 3 *ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.) i art. 24 ust. 3 *ustawy o Straży Granicznej* (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).

W związku z powyższym, podniesione przez Prokuratora Generalnego zarzuty, dotyczące naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady wyłączności ustawy wywodzonej z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasługują na uwzględnienie.

Należy również przypomnieć, że kwestia naruszenia zasad ustanowionych w art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji na skutek przekazania do unormowania w rozporządzeniu zasad i trybu stosowania przez funkcjonariuszy uprawnionych służb środków przymusu bezpośredniego była przedmiotem obszernej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wskazanego wyżej wyroku z dnia 10 marca 2010 r. Trybunał wskazał w nim m.in., że *stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez uprawnione służby stanowi zawsze głęboką ingerencję w sferę praw i wolności obywatelskich. Możliwość ingerencji w te prawa i wolności, niezbędna niekiedy w demokratycznym państwie prawa, musi być jednak szczegółowo uregulowana w aktach rangi ustawowej, co wynika zarówno z treści art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ustawy regulujące kwestię ograniczenia tak fundamentalnych wartości i praw powinny cechować się kompletnością i precyzją unormowań.* Podsumowując powyższe ustalenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że: *przekazanie materii zastrzeżonej dla ustawy - do uregulowania w rozporządzeniu, jest niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.*

Powyższe stanowisko Trybunał Konstytucyjny powtórzył następnie we wskazanym wyżej postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 30 listopada 2010 r., wskazując, iż: *przesłanki określające rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki oraz sposób ich stosowania, regulowane przepisami rozporządzenia o CBA, winny być, zgodnie z wymogami art. 41 ust. 1 Konstytucji, określone przez ustawę. (...) Umieszczanie materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć - ze względów gwarancyjnych - tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Dlatego zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nie należące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby to decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej tworzącej prawny reżim ich własnego, władczego działania, wkraczającego w sferę praw i wolności*

konstytucyjnych. Jednocześnie Trybunał wskazał, że powyższe uwagi odnoszą się nie tylko do art. 15 ust. 3 *ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, ale także do analogicznych regulacji zawartych w *ustawie o Policji*, w *ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* oraz w *ustawie o Straży Granicznej*.

Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można tezy przemawiające za uznaniem, iż art. 41 ust. 1 Konstytucji, zapewniając każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą oraz zawierając wymaganie, w świetle którego pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie, nie tylko wprowadza zakaz ograniczania wolności osobistej w podstawowych 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 wynika również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji, ograniczającej wolność osobistą, wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej. Zawarty zaś w art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności tylko w ustawie, jest nie tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, ale stanowi także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczególności unormowania ustawowego.

W świetle przytoczonych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, należy podzielić zarzut naruszenia zasady wyłączności ustawy w sprawach ograniczenia wolności osobistej jednostki, przez przepisy kwestionowane we wnioskach Prokuratora Generalnego.

Mając na względzie szeroki zakres regulacji dotkniętych wskazanymi powyżej wadami, wnoszę o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych regulacji ustawowych na okres 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Okres ten pozwoli na przygotowanie nowych rozwiązań w ramach rządowego i parlamentarnego procesu legislacyjnego.

Utrata mocy obowiązujących przepisów z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozbawiłaby funkcjonariuszy Służby Więziennej i Biura Ochrony Rządu podstaw prawnych do skutecznego zastosowania środków przymusu bezpośredniego, a tym samym możliwości realizacji części zadań nałożonych przez ustawę. Taki stan rzeczy jest wysoce niepożądany z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Określenie jedynie następnych skutków orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów jest przy tym uzasadnione faktem, że Prokurator Generalny nie kwestionuje w swym wnioskach zasadności stosowania środków przymusu bezpośredniego ani też merytorycznych rozwiązań odnoszących się do stosowania poszczególnych środków, lecz jedynie fakt umieszczenia regulacji dotyczących przypadków oraz sposobów stosowania tychże środków w przepisach aktów wykonawczych zamiast w ustawach. Powyższy wniosek traktować zatem należy

jako wniosek kwestionujący sposób uregulowania problematyki użycia środków przymusu bezpośredniego w kontekście konstytucyjnego modelu źródeł prawa, nie zaś jako wniosek kwestionujący prawidłowość przyjętych rozwiązań.

Ponadto wnoszę o umorzenie postępowania w zakresie zakwestionowanych przepisów rozporządzeń. W świetle niekwestionowanej wadliwości przepisów upoważniających do wydania aktów podustawowych należy zaznaczyć, iż na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją zakwestionowanych przepisów upoważniających, w momencie utraty mocy obowiązującej przez te przepisy, moc obowiązującą utracą jednocześnie przepisy rozporządzeń wydanych na ich podstawie. Tym samym zachodzi przesłanka zbędności wyrokowania w pozostałym zakresie, określona w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.).

Jednocześnie uprzejmie informuję, że przedstawicielami Rady Ministrów, upoważnionymi do udziału w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, są:

- Pan Michał Królikowski – podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości,
- Pan Marcin Wereszczyński – zastępca dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych,
- Pani Katarzyna Prusak-Załuska – naczelnik Wydziału Pomocy Prawnej w Departamencie Prawnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
- Pan Krzysztof Staeven – starszy specjalista w Wydziale Pomocy Prawnej w Departamencie Prawnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

