



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 20 lutego 2012 r.

PG VIII TKw 7/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 i 3
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) przepis art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zmianami) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przepisy § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7, § 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4, § 9 ust. 1, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 17, § 18,

§ 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i ust. 3, § 24 oraz § 26 ust. 1, ust. 2 i ust. 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) są niezgodne z art. 22 ustawy, o której mowa w pkt 1, jak również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Służba Więzienna została utworzona jako umundurowana i uzbrojona formacja apolityczna podległa Ministrowi Sprawiedliwości, posiadająca własną strukturę organizacyjną (art. 1 ustawy o Służbie Więziennej).

Przed przystąpieniem do oceny zakwestionowanego w niniejszym wniosku upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 22 wspomnianej wyżej ustawy, oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie tegoż upoważnienia, należałoby, jak się wydaje, zasygnalizować, określone w ustawie, podstawowe zadania Służby Więziennej oraz uprawnienia jej funkcjonariuszy. Regulacje te niewątpliwie tworzą kontekst prawny unormowań dotyczących szczegółowych warunków (celów) stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i sposobu postępowania w tym zakresie.

Służba Więzienna realizuje na zasadach określonych w Kodeksie karnym wykonawczym zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności (art. 2 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej).

Do podstawowych zadań Służby Więziennej należy: prowadzenie

oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych; wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej; humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności; ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych; zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa; wykonywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności, jeżeli mają być wykonywane w zakładach karnych i aresztach śledczych i jeżeli wynikają z realizacji orzeczenia wydanego przez właściwy organ, jak również współdziałanie z odpowiednimi formacjami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych (art. 2 ust. 3 analizowanej ustawy).

Funkcjonariusze Służby Więziennej, wykonując czynności służbowe, mają prawo: legitymowania osób ubiegających się o wstęp oraz opuszczających teren jednostek organizacyjnych oraz deponowania dokumentów tożsamości osób przebywających na terenie jednostki organizacyjnej; legitymowania funkcjonariuszy i pracowników wchodzących i wychodzących z jednostki organizacyjnej; żądania od wymienionych wyżej osób przekazania do depozytu przedmiotów niebezpiecznych i przedmiotów niedozwolonych, dokonywania

kontroli osobistej tych osób i kontroli ich ubrania, obuwia oraz przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania pojazdów wjeżdżających oraz wyjeżdżających, a także ładunków tych pojazdów, również przy użyciu urządzeń technicznych i psów specjalnych wyszkolonych w zakresie wyszukiwania środków odurzających i substancji psychotropowych lub materiałów wybuchowych; wzywania osób zakłócających spokój i porządek w bezpośrednim sąsiedztwie lub na terenie jednostki organizacyjnej, nawiązujących niedozwolone kontakty z osobami pozbawionymi wolności lub usiłujących bez zezwolenia funkcjonariuszy dostarczyć jakiegokolwiek przedmioty na teren jednostki organizacyjnej, do zaniechania takich zachowań; zatrzymania, na terenie jednostki organizacyjnej, celem niezwłocznego przekazania Policji osób, co do których istnieje uzasadnionej podejrzenie popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; usunięcia z terenu jednostki organizacyjnej osoby, która nie stosuje się do polecenia wydanego na podstawie obowiązujących przepisów; zatrzymania osób pozbawionych wolności, które dokonały ucieczki z aresztu śledczego lub zakładu karnego, dokonały ucieczki w trakcie konwojowania lub zatrudnienia lub na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i nie powróciły do niego w wyznaczonym terminie, korzystając z zezwolenia na czasowe opuszczenie aresztu śledczego lub zakładu karnego bez konwoju funkcjonariusza; żądania niezbędnej pomocy od funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, jak również zwracania się w nagłych przypadkach do innych organów ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa lub każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązujących przepisów prawa (art. 18 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej).

Przepisy normujące stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej zostały umieszczone w Rozdziale 3 analizowanej ustawy, zatytułowanym: „Zakres uprawnień Służby Więziennej”. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, funkcjonariusze podczas pełnienia

obowiązków służbowych mają prawo do stosowania względem osób pozbawionych wolności środków przymusu bezpośredniego w postaci:

- 1) siły fizycznej;
- 2) celi zabezpieczającej;
- 3) kasku ochronnego;
- 4) kajdanek lub prowadnic;
- 5) urządzeń technicznych powodujących blokadę stawu kolanowego;
- 6) środków technicznych w postaci maski, zasłony na twarz albo kasku z przyłbicą, tłumiących głos albo zestawu głośnikowego;
- 7) wodnych środków obezwładniających;
- 8) siatki obezwładniającej;
- 9) chemicznych środków obezwładniających lub innych środków o podobnym działaniu;
- 10) urządzeń olśniewających;
- 11) petard lub innych środków hukowo – błyskowych;
- 12) środków do obezwładniania za pomocą ładunku elektrycznego;
- 13) pasów obezwładniających lub kaftana bezpieczeństwa;
- 14) pałek służbowych;
- 15) pocisków niepenetracyjnych, miotanych z broni palnej lub innych urządzeń.

Z kolei, przepis art. 19 ust. 2 omawianej ustawy stanowi, że wymienione wyżej środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane, jeżeli jest to konieczne oraz wyłącznie 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, niszczeniu mienia lub ucieczce osoby pozbawionej wolności, a także w celu odparcia bezpośredniego zamachu na konwój ochraniający osobę pozbawioną wolności lub materiały niejawne w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej, wobec

kobiety pozbawionej wolności będącej w widocznej ciąży lub o której wiadomo, że jest w ciąży, nie stosuje się środków przymusu bezpośredniego wymienionych w ust. 1 pkt 6 – 15 tegoż art. 19. Przepis art. 19 ust. 4 stanowi natomiast, że wobec osób innych niż pozbawione wolności:

- 1) środki przymusu bezpośredniego wymienione w ust. 1 pkt 1, 4, 8 – 10, 12, 14 i 15 mogą być stosowane w razie poważnego zakłócenia przez te osoby porządku na terenie jednostek organizacyjnych;
- 2) kobiety będącej w widocznej ciąży, osoby, której wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, osoby w podeszłym wieku oraz osoby o widocznym kalectwie stosuje się wyłącznie siłę fizyczną.

Dodatkowo ustawodawca upoważnił funkcjonariuszy Służby Więziennej do prewencyjnego zastosowania takich środków przymusu bezpośredniego, jak kask ochronny, kajdanki, pas obezwładniający lub prowadnice, a także urządzenia techniczne powodujące blokadę stawu kolanowego, w celu zapobieżenia ucieczce osoby pozbawionej wolności lub objawom jej czynnej agresji lub autoagresji (art. 19 ust. 6 omawianej ustawy).

Funkcjonariusze Służby Więziennej zostali też wyposażeni przez ustawodawcę w prawo używania, podczas pełnienia obowiązków służbowych, względem osób pozbawionych wolności psów specjalnych wyszkolonych w zakresie wyszukiwania środków odurzających, substancji psychotropowych lub materiałów wybuchowych albo do tropienia śladów (art. 19 ust. 7 analizowanej ustawy).

Ustawodawca zarazem ograniczył stosowanie środków przymusu bezpośredniego, stanowiąc w art. 19 ust. 5 ustawy o Służbie Więziennej, że środków takich nie można stosować dłużej niż wymaga tego potrzeba.

Problematyce użycia broni palnej oraz psa służbowego został poświęcony art. 20 analizowanej ustawy. Zgodnie ze wspomnianym unormowaniem, jeżeli środki przymusu bezpośredniego wymienione w art. 19 ust. 1 są niewystarczające lub ich użycie ze względu na okoliczności danego zdarzenia nie jest możliwe,

funkcjonariusz ma prawo użycia broni palnej lub psa służbowego wyłącznie:

- 1) w celu odparcia bezpośredniego zamachu na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza lub innej osoby oraz w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu;
- 2) przeciwko osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni palnej lub innego niebezpiecznego narzędzia, których użycie może zagrozić życiu lub zdrowiu funkcjonariusza lub innej osoby;
- 3) przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie przemocą odebrać broń palną funkcjonariuszowi lub innej osobie uprawnionej do posiadania takiej broni;
- 4) w celu odparcia niebezpiecznego bezpośredniego zamachu na obiekty zakładu karnego lub aresztu śledczego;
- 5) w celu udaremnienia ucieczki osoby pozbawionej wolności z terenu jednostki organizacyjnej;
- 6) w celu odparcia bezpośredniego zamachu na konwój ochraniający osoby, broń palną, amunicję, materiały zawierające informacje niejawne, pieniądze lub inne przedmioty wartościowe;
- 7) w celu udaremnienia ucieczki osoby pozbawionej wolności w czasie jej konwojowania;
- 8) w pościgu za osobą, wobec której użycie broni było dopuszczalne w przypadkach określonych w pkt 1 – 3 oraz 5 – 7.

Analizowana ustawa zawiera również unormowanie, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego, użycie broni palnej lub psa służbowego powinno być odpowiednie do stopnia zagrożenia, następować po uprzednim ostrzeżeniu o ich użyciu i w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, względem której je zastosowano, oraz nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób (art. 21 ust. 1). Art. 21 ust. 2 tejże ustawy wprowadza natomiast wyjątek od powyższej reguły, stanowiąc, iż ostrzeżenia przewidzianego w ust. 1 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 działań, o których mowa w art. 20 pkt 1 – 3 i 6.

W tym miejscu, niejako na marginesie, wypadałoby odnotować, że użyte w art. 21 ust. 2 omawianej ustawy sformułowanie „grozi (...) zrealizowaniem działań, o których mowa w art. 20 pkt 1 – 3 i 6” nie wydaje się, w warstwie językowej, wystarczająco precyzyjne i adekwatne, w kontekście przepisów powołanych w tymże sformułowaniu, co może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych.

Mimo relatywnie szerokiego zakresu unormowań dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego (a także broni palnej i psa służbowego) zawartych w ustawie o Służbie Więziennej, co wyżej przedstawiono, ustawodawca przyjął również regulację upoważniającą organ władzy wykonawczej do „uzupełnienia” regulacji ustawowych w omawianym zakresie, w akcie normatywnym rangi podustawowej. Oto bowiem zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 22 ocenianej ustawy ma następujące brzmienie: „Art. 22. 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.”.

Przechodząc do oceny przytoczonej wyżej regulacji 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 wyłączość 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 Oniszczyk, *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 podstawowym, 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).

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego, broni palnej oraz psa

służbowego wobec każdego obywatela, a więc także wobec osoby pozbawionej wolności, zawsze stanowi ingerencję w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Tym samym, regulacje prawne normujące ową ingerencję muszą spełniać określone standardy, wyznaczone przez ustawę zasadniczą i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

We wspomnianych we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku przepisach art. 19, art. 20 oraz art. 21 ustawy o Służbie Więziennej ustawodawca określił rodzaje środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy tej służby, jak również unormował dopuszczalne cele (przypadki) i niektóre aspekty sposobu 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 oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy i sposób postępowania w tym zakresie.

Pojęcie „szczegółowe warunki”, użyte w zakwestionowanym upoważnieniu ustawowym, jest trzecim, obok pojęć „cele” oraz „przypadki”, pojęciem, którym ustawodawca posługuje się w ustawie o Służbie Więziennej dla określenia sytuacji, w jakich środki przymusu bezpośredniego, broń palna i psy służbowe mogą być używane przez funkcjonariuszy. Przykładowo, o takich „celach” mowa jest w art. 19 ust. 2 oraz ust. 6, jak również w art. 20 pkt 1 oraz pkt 4 – 7 analizowanej ustawy. Z kolei, pojęcia „przypadki” używa ustawodawca w art. 23 ust. 1, a w art. 20 pkt 8 jako „przypadki” wymieniane są sytuacje, o których mowa w art. 20 pkt 1 – 3 oraz 5 – 7, co oznacza wymienne użycie obu pojęć dla sytuacji określonych w art. 20 pkt 1 i 4 – 7. Nadto, w wydanym na podstawie omawianego upoważnienia ustawowego rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, prawodawca wielokrotnie posłużył się pojęciami „cele” oraz „przypadki”, sprawiając wrażenie, że pojęcia te traktuje synonimicznie z pojęciem „szczegółowe warunki” (co będzie jeszcze

przedmiotem rozważań w dalszej części uzasadnienia niniejszego wniosku).

Na marginesie wypadałoby również odnotować, że analizowany przepis art. 22 ustawy o Służbie Więziennej powieła przekazanie przez ustawodawcę do uregulowania w akcie normatywnym rangi rozporządzenia „warunków” lub „szczegółowych warunków” unormowane w kwestionowanych przez Prokuratora Generalnego we wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego: art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 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) oraz 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).

Porównanie wspomnianych wyżej regulacji, zawartych w aktach normatywnych rangi ustawy, i zawartości normatywnej rozporządzeń Rady Ministrów wydanych w oparciu o te regulacje zdaje się skłaniać do rozważenia pytania o wykładnię upoważnień ustawowych, stosowaną przez organ władzy wykonawczej uprawniony do wydania aktów podustawowych, zmierzającą do niwelowania różnic w zakresie aparatury pojęciowej używanej w upoważnieniach.

Jednakże, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał jest powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego przepisów prawa niezgodnych z Konstytucją. Nie należy natomiast do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego sprawowanie kontroli co do sposobu wykładni obowiązujących przepisów (por. wyrok z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU Nr 2/A/2005, poz. 11, s. 130).

Biorąc powyższe pod uwagę, nawet przy założeniu istnienia określonej praktyki w zakresie interpretacji przepisów zawierających upoważnienia ustawowe przez organ władzy wykonawczej uprawniony do realizacji tychże upoważnień, można odstąpić od oceny prawidłowości przyjmowanej przez ten organ wykładni jako takiej (zwłaszcza że nie do końca jest ona jednolita) i ograniczyć się do oceny konstytucyjności samego upoważnienia ustawowego oraz wydanego w oparciu o nie rozporządzenia. Mimo to należałoby jednak odnotować, że wzajemne relacje pojęć „cele”, „przypadki” i „szczegółowe warunki” nie są jasne, tak na gruncie ustawy o Służbie Więziennej i rozporządzenia w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, jak i na gruncie innych wymienionych wyżej aktów normatywnych regulujących problematykę stosowania środków przymusu bezpośredniego. W tej sytuacji, pamiętając, iż do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy rozpatrywanie wzajemnych niezgodności unormowań rangi ustawowej, należałoby wszakże zasygnalizować wątpliwość, 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, broni palnej lub psa służbowego, niewątpliwie stanowi materię podlegającą uregulowaniu w ustawie (co będzie jeszcze przedmiotem rozważań w dalszej części uzasadnienia niniejszego wniosku). Jednakże omówione wyżej przepisy art. 19, art. 20 oraz art. 21 ustawy o Służbie Więziennej, jako regulujące tylko pewne aspekty stosowania wymienionych wyżej środków, 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, że materia, dotycząca sposobu i warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego, broni palnej oraz psa

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

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

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, broni palnej oraz psa służbowego, to jest materii, która nie została uregulowana w ustawie bądź została w niej unormowana jedynie fragmentarycznie. Tym samym, oceniany przepis art. 22 ustawy o Służbie Więziennej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Przechodząc do oceny kwestionowanego w niniejszym wniosku przepisu art. 22 ustawy o Służbie Więziennej 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 jakiegokolwiek 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 jakiegokolwiek, 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, że 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 jakiegokolwiek 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 wyznaczyć 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, iż 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 konstytucyjnych 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 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 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. 22 ustawy o Służbie Więziennej upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, między innymi sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego. Środki takie – co także już podkreślano – z istoty swojej, wkraczają głęboko w sferę wolności jednostki. Nadto, niektóre z tych środków, jak chociażby użycie broni palnej,

pocisków niepenetracyjnych, środków do obezwładniania za pomocą ładunku elektrycznego, chemicznych środków obezwładniających lub siatki obezwładniającej, w niektórych sytuacjach mogą powodować skutki na pograniczu między ograniczeniem wolności 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 podstawowym – szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, broni palnej i psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Innymi słowy, nie wydaje się, by ustawodawca był uprawniony do upoważnienia Rady Ministrów do uzupełnienia materii unormowanej w ustawie o Służbie Więziennej o wskazane wyżej regulacje dotyczące stosowania wymienionych w upoważnieniu ustawowym środków. 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 jednostki przez stosowanie środków przymusu bezpośredniego, broni palnej i psa służbowego. 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, broni palnej lub psa służbowego, należałoby ocenić jako wykraczające poza zakres względnej swobody tegoż ustawodawcy w kształtowaniu prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że unormowanie, zawarte w art. 22 ustawy o Służbie Więziennej, godzi w konstytucyjne prawo do wolności, upoważniając organ władzy wykonawczej do unormowania szczegółowych warunków i sposobu stosowania wobec osób pozbawionych wolności środków przymusu bezpośredniego, broni palnej lub psa służbowego. Tym samym, zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Przed przystąpieniem do oceny, zakwestionowanych w niniejszym wniosku, przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, należałoby, jak się wydaje, rozważyć, czy – wobec zaskarżenia ustawowego przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia – zasadna jest propozycja zbadania przez Trybunał Konstytucyjny również określonych regulacji, zawartych w tymże rozporządzeniu.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu ustawowego, upoważniającego do wydania rozporządzenia, pociąga za sobą także utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia (por. wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 76, s. 747 oraz powołane tam orzecznictwo).

Jednocześnie należałoby jednak podnieść, że Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność z Konstytucją RP przepisów dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz.

184 ze zmianami) oraz aktu wykonawczego do tego dekretu, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 ze zmianami), zwrócił uwagę, że zaskarżony przepis tegoż rozporządzenia stanowi o istocie zawartej w nim regulacji. Ma on na tyle ważne znaczenie dla całości materii objętej tym unormowaniem, że musi być traktowany pars pro toto; zarzut niekonstytucyjności w tym wypadku obraca się więc w gruncie rzeczy przeciw całemu rozporządzeniu, ponieważ godzi w zasadę, na której spoczywa konstrukcja meritum rozporządzenia. W tej sytuacji nie jest właściwe założenie, iż ewentualna skuteczność zarzutu, dotyczącego sposobu umocowania do wydania rozporządzenia, musi przesądzać o konieczności umorzenia postępowania w zakresie zarzutu dotyczącego niewłaściwości materii normowania rozporządzenia. Raczej można twierdzić, że zarzut ten dodatkowo wspiera – w innym aspekcie – zarzut niekonstytucyjności całego rozporządzenia. To twierdzenie obejmuje bowiem sobą dwa zarzuty. Jeden dotyczy sposobu udzielenia upoważnienia, drugi zaś przedmiotu regulacji dokonanej w wyniku jego realizacji (zob. wyrok z dnia 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 20, s. 288).

W końcu, w postanowieniu sygnalizacyjnym, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, Trybunał przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące uchybień stwierdzonych w rozporządzeniach Rady Ministrów: z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego

i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej, uznając za niezbędne – dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP – podjęcie stosownych działań legislacyjnych celem usunięcia uchybień. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że brak zachowania ściśle wykonawczego charakteru rozporządzeń i odebranie ustawie rangi podstawowego źródła normowania wypadków wkroczenia władzy publicznej w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki jest jedną z przyczyn nieefektywności mechanizmów zapobiegających arbitralności wkroczenia władzy publicznej w chronioną konstytucyjnie sferę wolności i praw jednostki oraz zachowania proporcjonalności tego wkraczania (por. OTK ZU Nr 9/A/2010, poz. 126, s. 1439).

Wprawdzie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, wydane na podstawie art. 22 ustawy o Służbie Więziennej, nie zostało wymienione we wspomnianym postanowieniu sygnalizacyjnym, jednakże zawartość normatywna tego rozporządzenia wykazuje daleko posunięte podobieństwo do zawartości normatywnej rozporządzeń wymienionych w postanowieniu. Co więcej, podobieństwo te przeradza się nierzadko w identyczność brzmienia regulacji poświęconych stosowaniu konkretnych środków przymusu bezpośredniego przez poszczególne służby.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że dokonanie kompletnej i prawidłowej oceny, w kontekście wzorców kontroli konstytucyjnej, obowiązującego stanu prawnego w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego, broni palnej i psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej nie byłoby możliwe przy ograniczeniu tej kontroli wyłącznie do upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22 analizowanej wyżej ustawy o Służbie Więziennej, z jednoczesnym pominięciem regulacji zawartych w rozporządzeniu wydanym na podstawie tego upoważnienia.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej mają następujące brzmienie:

„§ 2. 2. W razie potrzeby można stosować jednocześnie kilka środków przymusu bezpośredniego.”;

„§ 3. 1. O zastosowaniu i zaprzestaniu stosowania środka przymusu bezpośredniego decydują Dyrektor Generalny Służby Więziennej, dyrektor okręgowy Służby Więziennej, dyrektor zakładu karnego, dyrektor aresztu śledczego lub kierownik podległego im oddziału, komendant ośrodka szkolenia, komendant ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej, a także osoba ich zastępująca, zwani dalej „kierownikiem jednostki”, każdy w zakresie swoich uprawnień, a w przypadku wykonywania czynności służbowej poza jednostką organizacyjną Służby Więziennej przez kilku funkcjonariuszy, o zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego decyduje funkcjonariusz wyznaczony jako dowodzący.

2. Funkcjonariusz może samodzielnie decydować o zastosowaniu i zaprzestaniu stosowania środków przymusu bezpośredniego, w które został wyposażony w związku z wykonywaną czynnością służbową, wyłącznie w przypadkach usiłowania zamachu na życie lub zdrowie ludzkie, usiłowania ucieczki przez osobę pozbawioną wolności, a także w pościgu za nią lub osobą, o której mowa w art. 19 ust. 4 ustawy (o Służbie Więziennej – przypis wł.). O zastosowaniu i zaprzestaniu stosowania środków przymusu bezpośredniego funkcjonariusz niezwłocznie melduje swojemu bezpośredniemu przełożonemu.”;

„§ 5. 2. Zachowanie osoby pozbawionej wolności, wobec której zastosowano środki przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2 – 4 i 13 ustawy (o Służbie Więziennej – przypis wł.), podlega bezpośredniej kontroli przez funkcjonariusza wyznaczonego przez dowódcę zmiany, nie rzadziej niż co

godzinę.”;

„§ 7. 1. Siłę fizyczną stosuje się w celu doraźnego, krótkotrwałego obezwładnienia lub zmuszenia do wykonania polecenia.

2. Używając siły fizycznej, nie należy zadawać uderzeń, chyba że funkcjonariusz działa w celu odparcia zamachu na życie lub zdrowie własne lub innej osoby albo zamachu na mienie, a także w celu przeciwdziałania ucieczce osoby pozbawionej wolności.”;

„§ 8. 1. Umieszczenie w celi zabezpieczającej stosuje się wobec osoby pozbawionej wolności w celu czasowego odosobnienia.

(...)

3. W celu zapewnienia bezpieczeństwa osobę pozbawioną wolności umieszcza się w pomieszczeniu dźwiękochłonnym objętym monitorowaniem przez wewnętrzny system urządzeń rejestrujących, a przedsionek celi zabezpieczającej wyposaża się w trwale mocowane: stolik, taboret, umywalkę i toaletę.

4. W przypadku braku możliwości umieszczenia w celi zabezpieczającej spełniającej wymogi określone w ust. 1 – 3, za celę zabezpieczającą uznaje się również inne pomieszczenie zapewniające odosobnienie.”;

„§ 9. 1. Przed umieszczeniem w celi zabezpieczającej osobę pozbawioną wolności poddaje się kontroli osobistej.”;

„§ 10. 1. Kajdanki lub prowadnice stosuje się w celu częściowego unieruchomienia kończyn.

2. Kajdanki zakłada się na ręce trzymane z tyłu, a gdy osoba jest agresywna lub zagrażająca bezpieczeństwu, kajdanki można założyć na nogi lub założyć kajdanki zespolone.

3. Jeden z chwytów prowadnicy zakłada się na ręce osoby pozbawionej wolności lub innej osoby, a drugi jest trzymany przez funkcjonariusza.

4. Urządzenie techniczne powodujące blokadę stawu kolanowego zakłada się na nogę w celu ograniczenia możliwości swobodnego poruszania się

osoby.”;

„§ 11. 1. Środki techniczne w postaci maski, zasłony na twarz albo kasku z przyłbicą, tłumiących głos, lub zestawu głośnikowego stosuje się wobec osoby pozbawionej wolności na czas niezbędny na doprowadzenie do celi zabezpieczającej, a także doprowadzania przed rozpoczęciem konwojowania.

2. W czasie konwojowania stosuje się środki, o których mowa ust. 1, wobec osoby pozbawionej wolności, która nawołując do buntu lub nieposłuszeństwa, stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa konwoju.”;

„§ 12. 1. Stosuje się pasy obezwładniające jednoczęściowe lub wieloczęściowe.

2. Pas obezwładniający jednoczęściowy stosuje się w celu unieruchomienia rąk.

3. Pierścienie, w których umieszcza się nadgarstki obu rąk, powinny znajdować się na wysokości bioder, z przodu tułowia.

4. Pas obezwładniający wieloczęściowy stosuje się wobec osoby pozbawionej wolności w celu całkowitego unieruchomienia w celi zabezpieczającej. W trakcie jego stosowania w nocy nie wydaje się pościeli.”;

„§ 13. Kaftan bezpieczeństwa stosuje się wobec osoby pozbawionej wolności w celu całkowitego unieruchomienia rąk.”;

„§ 14. 1. Kask ochronny stosuje się wobec osoby pozbawionej wolności umieszczonej w celi zabezpieczającej, w celu udaremnienia samookaleczenia głowy, po uprzednim założeniu pasa obezwładniającego jednoczęściowego lub kaftana bezpieczeństwa.

2. Środki przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, można stosować wobec osoby pozbawionej wolności w czasie konwojowania lub doprowadzania.”;

„§ 17. Wodne środki obezwładniające stosuje się w celu krótkotrwałego obezwładnienia osoby.”;

„§ 18. 1. Siatkę obezwładniającą stosuje się w celu częściowego

unieruchomienia osoby.

2. Siatkę obezwładniającą miota się z broni palnej lub innych urządzeń albo zarzuca ręcznie.”;

„§ 19. 1. Chemiczne środki obezwładniające i inne środki o podobnym działaniu stosuje się w celu krótkotrwałego zakłócenia zdolności widzenia lub obezwładnienia osoby.

2. Chemicznych środków obezwładniających i innych środków o podobnym działaniu używa się, miotając je z broni palnej lub z innych urządzeń albo ręcznie.”;

„§ 20. Urządzenie olśniewające stosuje się w celu krótkotrwałego zakłócenia widzenia, zwłaszcza dla zwiększenia efektów stosowania innych środków przymusu bezpośredniego.”;

„§ 21. Petardy lub inne środki hukowo – błyskowe stosuje się na otwartej przestrzeni lub w pomieszczeniach, w celu krótkotrwałego zakłócenia orientacji osoby.”;

„§ 22. Środki do obezwładniania za pomocą ładunku elektrycznego stosuje się w celu krótkotrwałego obezwładnienia osoby.”;

„§ 23. 1. Pałkę służbową stosuje się w celu odparcia czynnej napaści lub pokonania oporu.

(...)

3. Uderzenia i pchnięcia pałką służbową mogą być zadawane we wszystkie części ciała w celu odparcia bezpośredniego zamachu na życie lub zdrowie ludzkie.”;

„§ 24. Pociski niepenetracyjne, miotane z broni palnej lub innych urządzeń, stosuje się w celu obezwładnienia osoby. Przepisów § 25 nie stosuje się.”;

„§ 26. 1. Użycie broni palnej polega na oddaniu strzału w kierunku osoby.

2. Użycie psa służbowego polega na puszczeniu psa w kierunku osoby.

3. W razie podjęcia ucieczki przez osobę pozbawioną wolności z terenu zakładu karnego lub aresztu śledczego, funkcjonariusz może użyć broni palnej lub

psa służbowego dopiero wówczas, gdy osoba pozbawiona wolności wkroczy na pas ochronny wyznaczony między linią ogrodzenia zewnętrznego i linią wewnętrzną lub w służbę bramy wjazdowej.

(...)”.

W doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, II tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

Podobnie, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie Trybunału, przyjął pogląd, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. wyrok z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw

należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (por. wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że umieszczenie 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 przypadku 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 nienależące 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 (por. postanowienie sygnalizacyjne z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, op. cit., s. 1440).

Analiza zakwestionowanych przepisów rozporządzenia w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej skłania do wysnucia wniosku, że regulacje zawarte w tych przepisach nie spełniają wymogu pełnej jednorodności z materiałami unormowanymi w ustawie upoważniającej do wydania tegoż rozporządzenia.

W szczególności, należałoby w tym miejscu zauważyć, że ustawodawca

w sposób wyczerpujący określił przesłanki stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Jak sygnalizowano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, środki przymusu bezpośredniego, wymienione w art. 19 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, mogą być stosowane, jeżeli jest to konieczne oraz wyłącznie 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, niszczeniu mienia lub ucieczce osoby pozbawionej wolności, a także w celu odparcia bezpośredniego zamachu na konwój ochraniający osobę pozbawioną wolności lub materiały niejawne w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych (art. 19 ust. 2 wspomnianej ustawy). Nadto, ustawodawca dopuścił możliwość prewencyjnego stosowania takich środków przymusu bezpośredniego, jak kask ochronny, kajdanki, pas obezwładniający lub prowadnice, a także urządzenia techniczne powodujące blokadę stawu kolanowego, w celu zapobieżenia ucieczce osoby pozbawionej wolności lub objawom jej czynnej agresji lub autoagresji (art. 19 ust. 6 omawianej ustawy).

Regulacje zawarte w kwestionowanym rozporządzeniu Rady Ministrów poszerzają, w istotnym zakresie, katalog przesłanek stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego. Przykładowo, w celu „zmuszenia do wykonania polecenia”, funkcjonariusz ma prawo zastosowania siły fizycznej (§ 7 ust. 1 omawianego rozporządzenia). Podobnie, zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia, funkcjonariusz może stosować siłę fizyczną w postaci uderzeń w celu „odparcia zamachu na mienie” (co, jak się wydaje, obejmuje szersze spektrum niepożądanych zachowań osoby pozbawionej wolności w stosunku do ustawowej przesłanki „niszczenia mienia”). „Krótkotrwałe obezwładnienie” zostało wymienione jako cel zastosowania siły fizycznej (§ 7 ust. 1 rozporządzenia), wodnych środków obezwładniających (§ 17), chemicznych środków obezwładniających (§ 19 ust. 1) oraz środków do obezwładniania za

pomocą ładunku elektrycznego (§ 22), natomiast w celu „obezwładnienia osoby” funkcjonariusze Służby Więziennej stosują pociski niepenetracyjne, miotane z broni palnej lub innych urządzeń (§ 24). „Częściowe unieruchomienie kończyn” wskazano w rozporządzeniu Rady Ministrów jako cel zastosowania kajdanek lub prowadnic (§ 10 ust. 1) lub pasa obezwładniającego jednoczęściowego (§ 12 ust. 2), „ograniczenie możliwości swobodnego poruszania się osoby” wskazano jako cel stosowania urządzenia technicznego powodującego blokadę stawu kolanowego (§ 10 ust. 4), natomiast „całkowite unieruchomienie” miałyby stanowić cel zastosowania pasa obezwładniającego wieloczęściowego (§ 12 ust. 4). Nadto, funkcjonariusze stosują umieszczenie osoby pozbawionej wolności w celi zabezpieczającej w celu „czasowego odosobnienia” (§ 8 ust. 1 omawianego rozporządzenia). W końcu, „krótkotrwałe zakłócenie zdolności widzenia” (lub „krótkotrwałe zakłócenie widzenia”) rozporządzeniodawca wymienił jako cel stosowania chemicznych środków obezwładniających (§ 19 ust. 1) lub urządzeń olśniewających (§ 20), a „krótkotrwałe zakłócenie orientacji osoby” zastało wskazane jako „cel” stosowania petard lub innych środków hukowo – błyskowych (§ 21 omawianego rozporządzenia).

Podobnie, kwestionowane rozporządzenie poszerza katalog środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej wobec osób pozbawionych wolności. Zgodnie z § 8 ust. 3 tegoż rozporządzenia, osobę pozbawioną wolności umieszcza się w pomieszczeniu dźwiękochłonnym objętym monitorowaniem przez wewnętrzny system urządzeń rejestrujących, w celu zapewnienia bezpieczeństwa.

Jak wspomiano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, ustawa o Służbie Więziennej wielokrotnie posługuje się pojęciami „cele” oraz „przypadki” dla określenia sytuacji, w których środki przymusu bezpośredniego, broń palna oraz psy służbowe mogą być używane przez funkcjonariuszy. Tymczasem w zakwestionowanym upoważnieniu ustawowym

(art. 22 omawianej ustawy) ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenie, w drodze rozporządzenia, między innymi „szczegółowych warunków” stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego. Wywody dotyczące powyższej problematyki, jak się wydaje, zachowują aktualność również podczas analizy przepisów rozporządzenia w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Niezależnie od powyższego, należałoby odnotować, że pojęcie „szczegółowe warunki”, nawiązujące do omówionego we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku upoważnienia ustawowego, zostało użyte w ocenianym rozporządzeniu jedynie w § 1, deklarującym, jakie materie zostaną unormowane w tym akcie wykonawczym. Natomiast w zdecydowanej większości regulacji rozporządzenia, normujących przesłanki użycia środków przymusu bezpośredniego, broni palnej lub psa służbowego, prawodawca używa pojęcia „cel”: § 7 ust. 1 i ust. 2, § 8 ust. 1 i ust. 3, § 10 ust. 1 i ust. 4, § 12 ust. 2 i ust. 4, § 13, § 14 ust. 1, § 17, § 18 ust. 1, § 19 ust. 1, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i ust. 3, § 24. Z kolei, pojęcie „przypadek” zostało użyte w takich przepisach analizowanego rozporządzenia, jak: § 3 ust. 2, § 8 ust. 4, § 9 ust. 6, § 25 ust. 2 oraz § 28, przy czym analiza wymienionych przepisów zdaje się skłaniać do wysnucia wniosku, że rozporządzeniodawca nadaje pojęciu „przypadek” zbliżone bądź tożsame znaczenie, jak w odniesieniu do pojęcia „cel” (w znaczeniu, jakie ten wyraz ma w formule „w celu przeciwdziałania czemuś” lub „w celu udaremnienia czegoś”). Przykładowo, zgodnie z zakwestionowanym przepisem § 3 ust. 2 omawianego rozporządzenia, funkcjonariusz może samodzielnie decydować o zastosowaniu i zaprzestaniu stosowania środków przymusu bezpośredniego, w które został wyposażony w związku z wykonywaną czynnością służbową, wyłącznie w „przypadkach” usiłowania zamachu na życie lub zdrowie ludzkie, usiłowania ucieczki przez osobę pozbawioną wolności, a także w pościgu za nią lub osobą inną niż pozbawiona wolności.

Powyższa konstatacja, jak się wydaje, czyni niejasną motywację organu władzy wykonawczej, przesądzającą o przyjęciu konkretnych rozwiązań legislacyjnych podczas wykonywania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22 ustawy o Służbie Więziennej. W szczególności nie jest jasne, czy świadomie unormowano, w rozporządzeniu, „cele” dopuszczające stosowanie środków przymusu bezpośredniego, broni palnej oraz psa służbowego, jak również wielokrotnie posłużono się pojęciem „przypadku” we wspomnianym kontekście, mimo że ustawodawca nie upoważnił nikogo do unormowania tej materii w akcie podustawowym, czy przyjęto interpretację upoważnienia ustawowego, zrównującą zawartość normatywną pojęć „cel” oraz „przypadek” z pojęciem „szczegółowy warunek” użycia środka przymusu bezpośredniego, broni palnej lub psa służbowego, czy też, w końcu, potraktowano rezygnację przez ustawodawcę z posłużenia się, w literalnym brzmieniu upoważnienia ustawowego, pojęciami „celu” oraz „przypadku”, używanymi w ustawie o Służbie Więziennej – na rzecz posłużenia się pojęciem „szczegółowe warunki” – za pozbawione znaczenia prawnego.

Środki przymusu bezpośredniego, jak również użycie broni palnej oraz psa służbowego, o których mowa w analizowanym rozporządzeniu Rady Ministrów, jak już podkreślano, ze swej istoty, wkraczają głęboko w sferę konstytucyjnie chronionych wolności jednostki, co wymaga szczególnie wnikliwej analizy sposobu ograniczenia owych wolności. Prawdopodobnie, znaczna część omówionych wyżej regulacji, zawartych w rozporządzeniu, w przypadku umieszczenia ich w akcie normatywnym rangi ustawy mogłaby spotkać się z mniej lub bardziej pozytywną oceną (oczywiście pod warunkiem dochowania wymogu zachowania stosownej proporcji pomiędzy dolegliwością, związaną z ograniczeniem danej wolności, a konstytucyjnie uznanym celem wprowadzenia ograniczenia, spełnienia przesłanki konieczności ograniczenia wolności obywatelskiej w związku z realizacją zadań ustawowych danej służby w zakresie ochrony przez nią określonych wartości, a także zachowania spójności

systemowej i poprawności językowej unormowania). Jednakże przyjęcie omawianych regulacji w akcie podustawowym (rangi rozporządzenia) należy uznać za niedopuszczalne.

Ponadto, w świetle przytoczonego we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. op. cit., s. 195). Tym samym, niezależnie od innych podniesionych w tym zakresie wątpliwości, należałoby ocenić, że omawiane wyżej regulacje wykraczają poza ramy określone przez analizowane upoważnienie ustawowe.

Zgodnie z cytowanym niejednokrotnie w uzasadnieniu niniejszego wniosku wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, wydanym w sprawie o sygn. U 5/07, 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, zamieszczał w niej zawsze zasady oraz tryb ograniczenia wolności osobistej. Trybunał – co należy przypomnieć – zwrócił 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 wynika również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji, ograniczającej wolność osobistą, wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej (por. op. cit., s. 350 – 351).

Przepisy § 2, § 3 i § 5 rozporządzenia w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej normują ogólne zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz tryb (sposób) ich stosowania. Zakwestionowane

unormowanie § 2 ust. 2 rozporządzenia zezwala, by w razie potrzeby stosować jednocześnie kilka środków przymusu bezpośredniego, § 3 ust. 1 i ust. 2 stanowią, kto konkretnie podejmuje decyzję o zastosowaniu i zaprzestaniu stosowania środków przymusu bezpośredniego, natomiast § 5 ust. 2 poddaje zachowanie osoby pozbawionej wolności, wobec której zastosowano omawiane środki, bezpośredniej kontroli przez funkcjonariusza wyznaczonego przez dowódcę zmiany. Innymi słowy, organ władzy wykonawczej, za częściową aprobatą ustawodawcy, uregulował w akcie podustawowym materię dotyczące ograniczania wolności osobistej jednostki, które mogą być normowane jedynie w akcie normatywnym rangi ustawy.

Z kolei, analiza przepisów § 9 ust. 1, § 10 ust. 2 – 4, § 12 ust. 3 i 4, § 18 ust. 2, § 19 ust. 2, § 23 ust. 3 oraz § 26 ust. 1 – 3 ocenianego rozporządzenia wskazuje, że normują one sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci umieszczenia w celi zabezpieczającej, kajdanek, prowadnic i urządzeń technicznych powodujących blokadę stawu kolanowego, pasów obezwładniających jednoczęściowych i wieloczęściowych, siatki obezwładniającej, chemicznych środków obezwładniających i innych środków o podobnym działaniu, pałki służbowej, broni palnej oraz psa służbowego, co formalnie zdaje się korespondować z brzmieniem upoważnienia zawartego w art. 22 ustawy o Służbie Więziennej.

Jednakże w tym miejscu należałoby odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, w przedmiocie wykonawczego charakteru rozporządzenia w odniesieniu do ustawy upoważniającej, obowiązku prawodawcy do zamieszczania regulacji ograniczających wolność osobistą jednostki wyłącznie w ustawie oraz niedopuszczalności normowania sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego, broni palnej oraz psa służbowego w akcie podustawowym, bowiem materie te dotyczą wkraczania władzy państwowej w sferę gwarantowanej konstytucyjnie wolności jednostki.

W każdym razie, sposób stosowania wymienionych wyżej środków przymusu bezpośredniego, broni palnej i psa służbowego nie został, w stopniu wystarczającym, unormowany w ustawie o Służbie Więziennej, a omawiane wyżej regulacje, zawarte w rozporządzeniu, de facto „uzupełniają” unormowania ustawowe. Nadto, w niektórych aspektach, jak przykładowo: określenie podmiotów uprawnionych do podejmowania decyzji o zastosowaniu i zaprzestaniu stosowania środka przymusu bezpośredniego lub sprawowania kontroli nad zachowaniem osoby pozbawionej wolności, wobec której zastosowano takie środki – przepisy rozporządzenia „zastępują” ustawę, regulując materię, których ustawa o Służbie Więziennej w ogóle nie normuje.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zakwestionowane wyżej przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej wykraczają poza charakter wykonawczy rozporządzenia, wprowadzając regulacje materii, których nie normuje lub normuje w sposób niewystarczający ustawa upoważniająca, jak również godzą w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek ograniczania wolności osobistej. Tym samym, przepisy § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7, § 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4, § 9 ust. 1, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i ust. 3, § 24 oraz § 26 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 zakwestionowanego rozporządzenia są niezgodne z art. 22 ustawy o Służbie Więziennej, jak również z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet