

28/3/A/2013

WYROK

z dnia 26 marca 2013 r.

sygn. akt K 11/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 26 marca 2013 r., połączonych wniosków Prokuratora Generalnego z:

- 1) 20 lutego 2012 r. (sygn. PG VIII TKw 7/12) o zbadanie zgodności:
 - a) art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7, § 8 ust. 1, 3 i 4, § 9 ust. 1, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i 3, § 24 oraz § 26 ust. 1, 2 i 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 powołanej w punkcie 1 lit. a, jak również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) 11 kwietnia 2012 r. (sygn. PG VIII TKw 17/12) o zbadanie zgodności:
 - a) art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) § 1 ust. 3, § 2 ust. 3, § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7, § 8, § 9, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 i 4 oraz § 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 powołanej w punkcie 2 lit. a, jak również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 kwietnia 2013 r. w Dz. U. poz. 444.

1) art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 i Nr 210, poz. 2135, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2008 r. Nr 66, poz. 402, z 2009 r. Nr 22, poz. 120 i Nr 85, poz. 716, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 117, poz. 677 oraz z 2012 r. poz. 664),

2) art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 112, poz. 654 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 664 i 951)

– są niezgodne z art. 41 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w części I wyroku tracą moc obowiązującą z dniem 5 czerwca 2013 r.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Prokurator Generalny 20 lutego 2012 r. wystąpił z wnioskiem (sygn. PG VIII TKw 7/12) o zbadanie zgodności:

a) art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Więziennej) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7, § 8 ust. 1, 3 i 4, § 9 ust. 1, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i 3, § 24 oraz § 26 ust. 1, 2 i 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; dalej: rozporządzenie z 27 lipca 2010 r.) z art. 22 ustawy o Służbie Więziennej oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Prokurator Generalny 11 kwietnia 2012 r. wystąpił z wnioskiem (sygn. PG VIII TKw 17/12) o zbadanie zgodności:

a) art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.; dalej: ustawa o BOR) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 1 ust. 3, § 2 ust. 3, § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7, § 8, § 9, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 i 4 oraz § 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; dalej: rozporządzenie z 1 lutego 2002 r.) z art. 14 ust. 3 ustawy o BOR oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowane upoważnienia ustawowe są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ upoważniają organ władzy wykonawczej do określenia w rozporządzeniu materii, która nie została uregulowana w ustawie bądź została w niej uregulowana jedynie fragmentarycznie. Ponadto art. 14 ust. 3 ustawy o BOR nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowane upoważnienia ustawowe są również niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzasadniając ten zarzut, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że środki przymusu bezpośredniego wkraczają głęboko w sferę praw i wolności jednostki, a niektóre z nich, jak chociażby użycie siły fizycznej, pałki służbowej czy siatki obozowej, mogą powodować skutki na pograniczu między ograniczeniem wolności a naruszeniem nietykalności osobistej. Z tego względu sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego może być regulowany tylko w ustawie.

Prokurator Generalny wskazał również, że kwestionowane przepisy rozporządzeń są niezgodne z ustawowymi upoważnieniami oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie mają charakteru wykonawczego, a ponadto regulują materie nieunormowane bądź unormowane jedynie fragmentarycznie w ustawie oraz godzą w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek ograniczania wolności osobistej.

2. Z uwagi na tożsamość przedmiotową wniosków Prokuratora Generalnego z 11 kwietnia 2012 r. oraz 20 lutego 2012 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził ich rozpoznanie pod wspólną sygn. K 11/12 (zarządzenie Prezesa TK z 17 kwietnia 2012 r.).

3. Stanowisko Sejmu, w piśmie z 18 września 2012 r., przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 22 ustawy o Służbie Więziennej,

2) art. 14 ust. 3 ustawy o BOR

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

3.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowane przez Prokuratora Generalnego upoważnienia ustawowe przekazują do uregulowania w rozporządzeniach materie, które powinny być unormowane w ustawie.

Odnosnie do art. 22 ustawy o Służbie Więziennej, Marszałek Sejmu zauważył, że ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do uregulowania „sposobu postępowania” w zakresie użycia broni palnej, środków przymusu oraz psa służbowego. Tak sformułowany zakres upoważnienia odnosi się do strony formalnej stosowania tych instrumentów porządkujących i mieści się w treści konstytucyjnego pojęcia „tryb ograniczania” wolności osobistej, który może być uregulowany wyłącznie w ustawie.

Z kolei odnośnie do art. 14 ust. 3 ustawy o BOR, Marszałek Sejmu podniósł, że ustawodawca w ogólny sposób określił zarówno środki przymusu bezpośredniego znajdujące się w kompetencji funkcjonariuszy BOR, jak również przesłanki ich użycia. Regulacja ustawowa, z powodu swojego ogólnego charakteru, nie normuje podstaw prawnych ingerencji państwa w wolność osobistą człowieka w granicach niezbędnych do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony zdrowia i życia. Przekazanie zatem Radzie Ministrów kompetencji do określenia w rozporządzeniu

szczegółowych przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego jest niezgodne z Konstytucją.

3.2. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności kwestionowanych upoważnień z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawca naruszył związek funkcjonalnomaterialny ustawy i rozporządzenia. Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawa nie normuje zasadniczych kwestii odnoszących się do postępowania funkcjonariuszy stosujących środki przymusu bezpośredniego. Istniejąca w tej materii regulacja ustawowa jest na tyle wąska, że pozwala na określenie jej mianem „blankietowej”. Deficyt regulacji ustawowej powoduje, że rozporządzenie, mające wykonywać akt parlamentu, *de facto* go uzupełnia. W konsekwencji rozporządzenie staje się aktem samoistnym, niemającym materialnego związku z ustawą.

3.3. W ocenie Marszałka Sejmu, trudno jest podzielić zarzut Prokuratora Generalnego o braku wytycznych, w odniesieniu do kwestionowanego upoważnienia w ustawie o BOR, ponieważ zawiera ono wskazówkę dla Rady Ministrów w postaci minimalizowania skutków użycia środków przymusu (art. 14 ust. 3 ustawy o BOR), a granice swobody prawodawczej zostały wyznaczone treścią ustawy, ograniczając możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego do przypadków, które odpowiadają potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i są niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom (art. 14 ust. 2 ustawy o BOR).

3.4. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Następstwem derogacji upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń będzie bowiem utrata mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Spowoduje to, że funkcjonariusze Służby Więziennej i BOR nie będą mogli stosować środków przymusu bezpośredniego, co znaczenie utrudni bądź uniemożliwi im wykonywanie ustawowych zadań. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów jest niezbędne do dokonania stosownych zmian legislacyjnych przez ustawodawcę, a także zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

4. Stanowisko Rady Ministrów, w piśmie z 14 czerwca 2012 r., przedstawił Prezes Rady Ministrów, wnosząc o stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z przepisami wskazanymi jako wzorce ich kontroli.

4.1. Prezes Rady Ministrów wskazał, 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 do jednostki, są – co do zasady – zastrzeżone do regulacji ustawowej. Wyłącza to możliwość przekazania unormowania tych spraw do aktu wykonawczego. 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. Ustawa musi

zawierać najważniejsze wskazania wyznaczające treść i kierunki rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu.

4.2. Prezes Rady Ministrów wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów o 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału ze względu na szeroki ich zakres regulacji. Utrata mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału pozbawiłaby funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR 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. Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, 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. Prokurator Generalny kwestionuje zatem sposób uregulowania problematyki użycia środków przymusu bezpośredniego w kontekście konstytucyjnego modelu źródeł prawa, nie zaś prawidłowość przyjętych rozwiązań. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, okres odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów o 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału pozwoli na przygotowanie nowych regulacji.

4.3. Ponadto Prezes Rady Ministrów wniósł o umorzenie postępowania w zakresie kontroli kwestionowanych przepisów rozporządzeń ze względu na zbędność orzekania. Wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów upoważniających spowoduje bowiem utratę mocy obowiązującej przez te przepisy oraz rozporządzeń wydanych na ich podstawie.

II

Na rozprawę 26 marca 2013 r. stawili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego, Sejmu oraz Rady Ministrów. Uczestnicy postępowania nie zgłosili wniosków formalnych i podtrzymali stanowiska wcześniej zajęte na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że prace legislacyjne nad ustawą dotyczącą stosowania środków przymusu bezpośredniego trwają od 2009 r. Zahamowanie tych prac skłoniło Prokuratora Generalnego do wniesienia wniosku o kontrolę konstytucyjności dotychczasowych regulacji stosowania środków przymusu bezpośredniego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres przedmiotowy wniosków.

1.1. Prokurator Generalny zakwestionował zgodność upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego zawartych w:

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

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

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

Ponadto Prokurator Generalny zakwestionował zgodność:

a) § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7, § 8 ust. 1, 3 i 4, § 9 ust. 1, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i 3, § 24 oraz § 26 ust. 1, 2 i 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; dalej: rozporządzenie z 27 lipca 2010 r.) z art. 22 ustawy o Służbie Więziennej oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 1 ust. 3, § 2 ust. 3, § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7, § 8, § 9, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 i 4 oraz § 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; dalej: rozporządzenie z 1 lutego 2002 r.) z art. 14 ust. 3 ustawy o BOR oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowane upoważnienia ustawowe są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ przekazują do uregulowania w rozporządzeniu sprawy, które należą do materii ustawowej. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego ogranicza wolność osobistą, a nawet może doprowadzić do naruszenia nietykalności osobistej, i dlatego też powinno być unormowane w ustawie. Przekazanie przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniu zasad i trybu stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR wykracza poza zakres przyznanej ustawodawcy swobody stanowienia prawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konstrukcja kwestionowanych upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń nie spełnia standardów konstytucyjnych, ponieważ ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do uregulowania w rozporządzeniu spraw, które nie zostały unormowane w ustawie bądź zostały w niej unormowane tylko częściowo, a ponadto upoważnienie zawarte w ustawie o BOR nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Odnosnie do kwestionowanych przepisów rozporządzeń, Prokurator Generalny podniósł, że wykraczają one poza charakter wykonawczy i normują materie zastrzeżone przez Konstytucję dla ustawy.

1.3. Istotą zarzutu niekonstytucyjności we wniosku Prokuratora Generalnego jest zatem podział materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie oraz konstrukcja upoważnienia ustawowego. W związku z tym Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie wzorcami kontroli kwestionowanych przepisów są art. 41 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Upoważnienia ustawowe oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

2.1. Trybunał orzekał już o zgodności upoważnień ustawowych oraz wydanych na ich podstawie rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego.

2.1.1. W wyroku z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20), Trybunał orzekł o niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17

listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. Nr 214, poz. 1575; dalej: rozporządzenie z 17 listopada 2006 r.) z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa o CBA) a także z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ze względu na przedmiot zaskarżenia Trybunał nie kontrolował zgodności z Konstytucją art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, zawierającego upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia z 17 listopada 2006 r. Niemniej jednak w uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał stwierdził, że „art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, upoważniający do wydania rozporządzenia nie określa w sposób jasny zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, co należy do wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytycznych takich nie można również zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy o CBA. Dotyczy to w szczególności braku wytycznych, które określiłyby pojęcie «przypadków» stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego”.

2.1.2. W związku z wyrokiem w sprawie o sygn. U 5/07 Trybunał wydał postanowienie z 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 126), w którym zasygnalizował Sejmowi RP potrzebę podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w celu usunięcia uchybień w rozporządzeniach w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji i Straży Granicznej. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że „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”.

2.1.3. W wyroku z 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11 (OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 51), Trybunał orzekł niezgodność upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Służby Celnej, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy wymienionych służb ze względu na zbędność wydania wyroku, ponieważ orzeczenie o niekonstytucyjności upoważnień ustawowych, które stanowią ich podstawę prawną spowoduje utratę mocy obowiązującej zarówno samych ustawowych przepisów upoważniających, jak i aktów normatywnych wydanych na ich podstawie. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Ze względu na podobieństwo zakwestionowanych przepisów, wzorców kontroli i wskazywanych argumentów na rzecz niekonstytucyjności w sprawach rozstrzygniętych i w rozpatrywanej sprawie, w dalszej części uzasadnienia Trybunał będzie odwoływał się do ustaleń poczynionych w wymienionych orzeczeniach.

3. Kwestia zgodności kwestionowanych upoważnień ustawowych z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Kwestionowane upoważnienia ustawowe przekazują do uregulowania w

rozporządzeniach następujące materie:

a) szczegółowe warunki stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy i sposób postępowania w tym zakresie (art. 22 ustawy o Służbie Więziennej),

b) szczegółowe przypadki, warunki i sposoby użycia określonych środków przymusu bezpośredniego z uwzględnieniem sposobu dokumentowania faktu ich użycia oraz przypadków udzielania pierwszej pomocy i zapewniania pomocy lekarskiej (art. 14 ust. 3 ustawy o BOR).

3.2. Użycie środków przymusu bezpośredniego, broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR stanowią formę ingerencji w wolność osobistą oraz nietykalność osobistą. Obie wolności podlegają ochronie konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji

„Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”.

3.3. Nietykalność osobista i wolność osobista należą do katalogu najbardziej fundamentalnych praw człowieka i są silnie powiązane z prawem do bezpieczeństwa osobistego, statuowanego w licznych aktach prawnomiędzynarodowych: Powszechnej deklaracji praw człowieka uchwalonej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (art. 3), Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm. – art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze) oraz Międzynarodowym pakcie praw osobistych i politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 – art. 9 ust. 1 zdanie pierwsze). Nietykalność osobistą i wolność osobistą w kontekście prawa do bezpieczeństwa osobistego należy rozumieć jako wolność każdego od arbitralności organów władzy publicznej, chroniącą każdego od strachu przed własnym państwem (por. wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7, cz. III, pkt 4.2.2.5).

W wyrokach w sprawach o sygn. U 5/07 i K 10/11 Trybunał stwierdził, że z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wynika nakaz skierowany do ustawodawcy, aby pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej było regulowane tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Do podstaw legalnej ingerencji w wolność osobistą, zgodnej z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ingerencje w tę wolność, 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 zdefiniowanie istotnych cech tych osób, w tym ich statusu prawnego, ich zachowania, sytuacji, w której się znajdują. Z kolei przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należy rozumieć regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu upoważnionego ustawowo do decydowania o ograniczaniu wolności osobistej.

3.4. Podzielając te ustalenia i odnosząc je do rozpatrywanej sprawy, Trybunał stwierdza, że art. 22 ustawy o Służbie Więziennej upoważnia Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego i sposobu postępowania w tym zakresie. Z kolei art. 14 ust. 3 ustawy o BOR upoważnia Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu szczegółowych przypadków, warunków i sposobów użycia

określonych środków przymusu bezpośredniego z uwzględnieniem sposobu dokumentowania faktu ich użycia oraz przypadków udzielania pierwszej pomocy i zapewniania pomocy lekarskiej. Wprawdzie w obu tych przepisach użyto sformułowania „szczegółowe”, co mogłoby wskazywać na wykonawczy, względem ustawy, charakter rozporządzeń, które mają jedynie uszczegółowić określone w ustawie zasady i tryb ograniczania wolności osobistej, to jednak ani ustawa o Służbie Więziennej, ani ustawa o BOR nie zawiera wyczerpującego uregulowania ogólnych zasad oraz odpowiedniej procedury w tym zakresie.

Materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego, jako wkraczająca w sferę konstytucyjnie chronionej wolności osobistej, wymaga, zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, kompleksowego i szczegółowego uregulowania na poziomie ustawy. Zarówno w ustawie o Służbie Więziennej, jak i ustawie o BOR materia ta została uregulowana tylko szcążkowo. Ustawodawca, upoważniając Radę Ministrów do uregulowania m.in. szczegółowych przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego, umożliwił władzy wykonawczej samodzielne decydowanie o przesłankach, zasadach i trybie wkraczania przez tę władzę w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą. Ponadto art. 22 ustawy o Służbie Więziennej przyznał Radzie Ministrów nie tylko kompetencję do określenia szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego, ale również użycia broni palnej lub psa służbowego i sposobu postępowania w tym zakresie. Tymczasem możliwość użycia wobec człowieka broni palnej najdalej ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą i w nietykalność osobistą, dlatego wymaga szczególnie precyzyjnego i kompletnego uregulowania w ustawie.

Ustawodawca, przekazując do uregulowania w drodze rozporządzenia całego kompleksu zagadnień odnoszących się do ograniczania wolności osobistej, takich jak: określenie przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego oraz trybu i zasad postępowania funkcjonariuszy stosujących te środki, naruszył Konstytucję. Art. 41 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem obowiązek regulowania wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej tylko w ustawie.

Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 22 ustawy o Służbie Więziennej i art. 14 ust. 3 ustawy o BOR są niezgodne z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

4. Kwestia zgodności kwestionowanych upoważnień ustawowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Stwierdzenie niekonstytucyjności upoważnień ustawowych z art. 41 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza ich kontroli z wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Art. 41 ust. 1 Konstytucji określa warunki dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń nietykalności osobistej i wolności osobistej. Z kolei art. 92 ust. 1 Konstytucji odnosi się do innego zagadnienia, a mianowicie konstruowania upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń.

4.2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być zawarte w ustawie i szczegółowe. Szczegółowość upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia oznacza, że musi ono szczegółowo określać: 1) organ właściwy do wydania rozporządzenia, 2) zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz 3) wytyczne dotyczące treści aktu. Jednocześnie ustrojodawca unormował, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym względem ustawy.

Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może być blankietowe i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. W szczególności niezgodne z Konstytucją jest takie upoważnienie,

które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej (zob. wyroki w sprawach z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, cz. III, pkt 3; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, cz. III, pkt 2; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, cz. III, pkt 2.3).

Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy każdego zasadniczego elementu regulacji musi być szczególnie rygorystyczne, gdy materia dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela, praw i obowiązków organu administracji oraz obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. orzeczenia w sprawach z: 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1, cz. III; 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, cz. III, pkt 7; 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, cz. IV, pkt 5 oraz wyrok z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32, cz. III, pkt 1).

Trybunał nawiązuje do stanowiska Rady Legislacyjnej, zgodnie z którym wytyczne to wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. Rada Legislacyjna, *Stanowisko w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 187 oraz wyroki w sprawach z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, cz. III, pkt 2; 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253, cz. III, pkt 2; 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164, cz. III, pkt 1; 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82, cz. III, pkt 2; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, cz. III, pkt 2.4).

4.3. Trybunał nie podziela zarzutu Prokuratora Generalnego braku wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w art. 14 ust. 3 ustawy o BOR czy innych przepisach tej ustawy. Wskazówką co do materialnego kształtu regulacji jest nakaz uregulowania w rozporządzeniu szczegółowych przypadków, warunków i sposobów użycia określonych środków przymusu bezpośredniego „w sposób zapewniający minimalne skutki ich użycia”. Dodatkowo art. 12 ust. 2 ustawy o BOR nakazuje funkcjonariuszom BOR w toku wykonywania czynności służbowych szanować godność ludzką oraz przestrzegać i chronić praw człowieka, co można również traktować jako wytyczną dotyczącą treści rozporządzeń, do których wydania upoważnia ustawa o BOR.

4.4. Zasadniczym zarzutem Prokuratora Generalnego wobec kwestionowanych upoważnień ustawowych nie jest naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na brak wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, ale przekazanie przez nie materii ustawowej do uregulowania aktami podustawowymi.

Jak wcześniej stwierdził Trybunał, kwestionowane upoważnienia przekazują do uregulowania w rozporządzeniu materie zastrzeżone w Konstytucji do regulacji

ustawowej. Zarówno art. 22 ustawy o Służbie Więziennej, jak i art. 14 ust. 3 ustawy o BOR upoważnia Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu istoty instytucji stosowania środków przymusu bezpośredniego, a więc ingerują w wolność osobistą, która musi być regulowana w ustawie. Przepisy kwestionowanych ustaw odsyłające do rozporządzeń materie zastrzeżone do unormowania w ustawie są sprzeczne również z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wadliwie określają zakres spraw przekazanych do unormowania w aktach wykonawczych.

Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 22 ustawy o Służbie Więziennej i art. 14 ust. 3 ustawy o BOR są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Następstwa niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego dla rozporządzenia wydanego na jego podstawie.

5.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, następstwem stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanych upoważnień ustawowych jest utrata mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie rozporządzeń z chwilą wejścia w życie orzeczenia Trybunału (por. wśród wielu wyroki w sprawach z: 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140, cz. VI i VII oraz 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, cz. III, pkt 8).

5.2. Trybunał stwierdza, że orzekanie o zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów rozporządzeń jest zbędne. Skutkiem orzeczenia niekonstytucyjności kwestionowanych upoważnień ustawowych będzie nie tylko utrata ich mocy obowiązującej, ale również utrata mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie rozporządzeń. W związku z tym Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), umarza postępowanie w tym zakresie.

6. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.

6.1. Podobnie jak w wyroku w sprawie o sygn. K 10/11, Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ustaw, a w konsekwencji również rozporządzeń wydanych na ich podstawie. Za takim rozstrzygnięciem przemawiało to, że usunięcie z systemu prawa rozporządzeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnych upoważnień z chwilą ogłoszenia orzeczenia Trybunału w Dzienniku Ustaw skutkowałoby powstaniem istotnej luki prawnej. Również w niniejszej sprawie utrata mocy obowiązujących niekonstytucyjnych przepisów z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pozbawiłaby funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR podstaw prawnych do stosowania środków przymusu bezpośredniego, co uniemożliwiłoby im realizację części zadań nałożonych przez ustawę. Taki stan rzeczy byłby wysoce niepożądany z uwagi na konieczność zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ustaw, a w konsekwencji również rozporządzeń wydanych na ich podstawie. Przepisy ustawowe, których niekonstytucyjność orzekł Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. K 10/11, utracą moc obowiązującą z dniem 5 czerwca 2013 r., stąd Trybunał w niniejszej sprawie orzekł, że art. 22 ustawy o Służbie Więziennej oraz art. 14 ust. 3 ustawy o BOR utracą moc obowiązującą również z dniem 5 czerwca 2013 r.

Wyznaczając termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów w niniejszej sprawie, Trybunał wziął również pod uwagę, że prace legislacyjne dotyczące

regulacji stosowania środków przymusu bezpośredniego toczą się, jak poinformował na rozprawie Prokurator Generalny, od 2009 r. Rada Ministrów wniosła projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej do Sejmu 26 lutego 2013 r. (zob. druk sejmowy nr 1140). Pierwsze czytanie tego projektu odbyło się 8 marca 2013 r. na 35 posiedzeniu Sejmu. Projekt został skierowany do Komisji Spraw Wewnętrznych, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Biorąc pod uwagę, że konieczność zmiany przepisów dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego jasno wynikała z kolejnych orzeczeń Trybunału: wyroku z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, postanowienia z 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, oraz wyroku z 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, Trybunał stwierdza, że organy odpowiedzialne za tworzenie prawa miały dostatecznie dużo czasu, by przygotować nowe rozwiązania legislacyjne zgodne ze standardami konstytucyjnymi. W chwili obecnej odpowiedzialność za wykonanie wymienionych wyżej orzeczeń Trybunału ciąży na parlamencie. Prace ustawodawcze powinny zakończyć się w terminie pozwalającym na wejście w życie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej najpóźniej 5 czerwca 2013 r. W przeciwnym razie dojdzie do utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, które stanowią podstawę prawną do stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Służby Celnej, Służby Więziennej, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej. W konsekwencji funkcjonariusze wymienionych formacji nie będą mogli stosować środków przymusu bezpośredniego.

6.2. Do chwili utraty mocy obowiązującej upoważnień ustawowych rozporządzenia wydane na ich podstawie nadal obowiązują. Derogacja upoważnień ustawowych i rozporządzeń wydanych na ich podstawie nastąpi równocześnie we wskazanym wyżej terminie.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.