

WYROK
dnia 17 maja 2012 r.
Sygn. akt K 10/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 17 maja 2012 r., połączonych wniosków Prokuratora Generalnego:

- 1) wniosku z 29 marca 2011 r. (sygn. PG VIII TK 19/11) o zbadanie zgodności:
 - a) art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) § 4 ust. 1, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 i 2, § 9 ust. 1-3 i 5-7, § 10 ust. 1 oraz § 11 ust. 1 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, ze zm.) z art. 15 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 2) wniosku z 29 marca 2011 r. (sygn. PG VIII TK 23/11) o zbadanie zgodności:
 - a) art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) art. 39 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.) w związku z art. 16 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a w zakresie, w jakim dopuszcza do stosowania przez strażnika Państwowej Straży Łowieckiej rodzajów środków przymusu bezpośredniego, w przypadkach i za pomocą sposobów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 70, poz. 410, ze zm.), z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - c) § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 i 1c, § 8 ust. 1-3, § 9 ust. 1, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1 i 3, § 13 ust. 1 i 4, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1 i 3, § 15a ust. 2 i § 15b rozporządzenia powołanego w punkcie 2 lit. b oraz § 14 ust. 2 i § 15a ust. 5 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim nakazują odpowiednie stosowanie § 12 ust. 3, z art. 16 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 czerwca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 627.

- 3) wniosku z 21 kwietnia 2011 r. (sygn. PG VIII TK 30/11) o zbadanie zgodności:
- a) art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) § 2 ust. 2, § 6, § 7 ust. 1, § 8 ust. 1 i 2, § 9, § 10, § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. Nr 70, poz. 638) z art. 25 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - c) § 11 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 lit. b w związku z § 10 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 lit. b z art. 25 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 4) wniosku z 1 czerwca 2011 r. (sygn. PG VIII TK 37/11) o zbadanie zgodności:
- a) 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 zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) § 4 ust. 2, § 8, § 11, § 12 ust. 1 i 2, § 13 ust. 1 i 3, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1 i 3, § 16 ust. 1 i 3, § 17, § 18 ust. 1 i 3, § 19 ust. 1-3, § 20 ust. 1 i 3-6, § 21 ust. 1 i 3, § 22 ust. 1 oraz § 23 ust. 2 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej (Dz. U. Nr 157, poz. 1837, ze zm.) z art. 42 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 4 lit. a oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - c) art. 68 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - d) § 2, § 3 ust. 1 i 2, § 4, § 5 ust. 1 i 3, § 6, § 7, § 8 ust. 1 i 3, § 9 ust. 2, § 10 ust. 1-3 oraz § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 45, poz. 258) z art. 68 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 4 lit. c oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - e) art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - f) § 2 ust. 2, § 3, § 4 ust. 1, § 5 ust. 1 i 2, § 6 ust. 1 i 3, § 7, § 10 ust. 1 i 2, § 11, § 12 ust. 1 i 4, § 13, § 14 ust. 1 i 3, § 14a ust. 2 i 5, § 14b ust. 1 i 3, § 16 ust. 1 i 2, § 18, § 19, § 24, § 26 ust. 1-5 oraz § 29 rozporządzenia Rady Ministrów 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 (Dz. U. Nr 27, poz. 153, ze zm.) z art. 24 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 4 lit. e oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1) **art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687),

2) **art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej** (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, Nr 117, poz. 677, Nr 170, poz. 1015, Nr 171, poz. 1016 i Nr 230, poz. 1371),

3) **art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych** (Dz. U. Nr 123, poz. 1353, Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 89, poz. 804, z 2003 r. Nr 113, poz. 1070 i Nr 139, poz. 1326, z 2004 r. Nr 116, poz. 1203, Nr 171, poz. 1800 i Nr 273, poz. 2703, z 2006 r. Nr 104, poz. 711, z 2007 r. Nr 176, poz. 1242, z 2009 r. Nr 85, poz. 716, Nr 157, poz. 1241 i Nr 190, poz. 1474, z 2010 r. Nr 113, poz. 745 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 53, poz. 273),

4) **art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu** (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 53, poz. 273, Nr 84, poz. 455, Nr 117, poz. 677 i Nr 230, poz. 1371),

5) **art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym** (Dz. U. Nr 104, poz. 708, Nr 158, poz. 1122 i Nr 218, poz. 1592, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 85, poz. 716, Nr 105, poz. 880 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, Nr 151, poz. 1014, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 53, poz. 273, Nr 84, poz. 455, Nr 117, poz. 677, Nr 122, poz. 696 i Nr 171, poz. 1016),

6) **art. 68 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej** (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 63, poz. 322, Nr 73, poz. 390, Nr 117, poz. 677, Nr 134, poz. 779 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 362)

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

7) **art. 39 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie** (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 i Nr 175, poz. 1462, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 201, poz. 1237, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 223, poz. 1777 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622) w związku z **art. 16 ust. 4 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1** w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie przez strażnika Państwowej Straży Łowieckiej środków przymusu bezpośredniego, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 70, poz. 410, z 1996 r. Nr 10, poz. 58, z 2000 r. Nr 16, poz. 206, z 2002 r. Nr 196, poz. 1657, z 2003 r. Nr 175, poz. 1694 oraz z 2005 r. Nr 135, poz. 1133), **nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1** w związku z **art. 31 ust. 3** oraz z **art. 92 ust. 1 Konstytucji**.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 1-6 tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

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 wystąpił z wnioskiem z 29 marca 2011 r. (sygn. PG VIII TK 19/11) o zbadanie zgodności:

a) 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) z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 4 ust. 1 § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 i 2, § 9 ust. 1-3 i 5-7, § 10 ust. 1 oraz § 11 ust. 1 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 17 listopada 2006 r.) z art. 15 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Aktom tej sprawy nadano sygnaturę K 11/11.

1.1. Prokurator Generalny wystąpił z wnioskiem z 29 marca 2011 r. (sygn. PG VIII TK 23/11) o zbadanie zgodności:

a) art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) art. 39 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: prawo łowieckie) w związku z art. 16 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a w zakresie, w jakim dopuszcza do stosowania przez strażnika Państwowej Straży Łowieckiej rodzajów środków przymusu bezpośredniego, w przypadkach i za pomocą sposobów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 70, poz. 410, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 17 września 1990 r.), z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

c) § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 i 1c, § 8 ust. 1-3, § 9 ust. 1, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1 i 3, § 13 ust. 1 i ust. 4, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1 i ust. 3, § 15a ust. 2 i § 15b rozporządzenia z 17 września 1990 r. oraz § 14 ust. 2 i § 15a ust. 5 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim nakazują odpowiednie stosowanie § 12 ust. 3 z art. 16 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Aktom tej sprawy nadano sygnaturę K 10/11.

1.2. Prokurator Generalny wystąpił z wnioskiem z 21 kwietnia 2011 r. (sygn. PG VIII TK 30/11) o zbadanie zgodności:

a) art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o ABW) z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 2 ust. 2, § 6, § 7 ust. 1, § 8 ust. 1 i 2, § 9, § 10, § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. Nr 70, poz. 638; dalej: rozporządzenie z 25 marca 2003 r.), z art. 25 ust. 3 ustawy o ABW oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

c) § 11 ust. 1 rozporządzenia z 25 marca 2005 r. w związku z § 10 ust. 1 rozporządzenia z dnia 17 września 1990 r. z art. 25 ust. 3 ustawy o ABW oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Aktom tej sprawy nadano sygnaturę K 15/11.

1.3. Prokurator Generalny wystąpił z wnioskiem z 1 czerwca 2011 r. (sygn. PG VIII TK 37/11) o zbadanie zgodności:

a) 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 zm.; dalej: ustawa o Żandarmerii Wojskowej) z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 4 ust. 2, § 8, § 11, § 12 ust. 1 i 2, § 13 ust. 1 i 3, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1 i 3, § 16 ust. 1 i 3, § 17, § 18 ust. 1 i 3, § 19 ust. 1-3, § 20 ust. 1 i 3-6, § 21 ust. 1 i 3, § 22 ust. 1 oraz § 23 ust. 2 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej (Dz. U. Nr 157, poz. 1837, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 18 grudnia 2001 r.) z art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii Wojskowej oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

c) art. 68 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

d) § 2, § 3 ust. 1 i 2, § 4, § 5 ust. 1 i 3, § 6, § 7, § 8 ust. 1 i 3, § 9 ust. 2, § 10 ust. 1-3 oraz § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 45, poz. 258) z art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

e) art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

f) § 2 ust. 2, § 3, § 4 ust. 1, § 5 ust. 1 i 2, § 6 ust. 1 i 3, § 7, § 10 ust. 1 i 2, § 11, § 12 ust. 1 i 4, § 13, § 14 ust. 1 i 3, § 14a ust. 2 i 5, § 14b ust. 1 i 3, § 16 ust. 1 i 2, § 18, § 19, § 24, § 26 ust. 1-5 oraz § 29 rozporządzenia Rady Ministrów 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 (Dz. U. Nr 27, poz. 153, ze zm.) z art. 24 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Aktom tej sprawy nadano sygnaturę K 16/11.

1.4. Kwestionowane przez Prokuratora Generalnego upoważnienia ustawowe do wydania stosownych rozporządzeń nie spełniają, jego zdaniem, wymogów konstytucyjnych zawartych w art. 92 ust. 1, ponieważ udzielają upoważnienia do wydania rozporządzenia regulującego materię zastrzeżoną wyłącznie dla ustawy. Ponadto przepisy te, w opinii Prokuratora Generalnego, nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. W związku z tym kwestionowane przepisy upoważniające do wydania rozporządzeń są, zdaniem Prokuratora Generalnego, niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego, ustawodawca nie powinien upoważniać Rady Ministrów do uzupełnienia materii uregulowanej w poszczególnych ustawach o inne niż określone w nich przypadki usprawiedliwiające stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Prokurator Generalny wskazuje, że w poszczególnych ustawach został określony przez ustawodawcę tylko jeden przypadek dopuszczający stosowanie środków przymusu bezpośredniego – niepodporządkowanie się wydanym na podstawie prawa poleceniom funkcjonariuszy. Kwestionowane upoważnienia ustawowe dają, zdaniem Prokuratora Generalnego, możliwość uregulowania sposobu postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej przez stosowanie środków przymusu bezpośredniego, tym samym rozporządzenia wydane na ich podstawie regulują tryb ograniczenia wolności osobistej, co z kolei godzi w konstytucyjną zasadę wyrażoną w art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowane przez Prokuratora Generalnego przepisy poszczególnych rozporządzeń wykraczają, jego zdaniem, poza zakres upoważnienia ustawowego i poza charakter wykonawczy rozporządzenia, wprowadzając regulacje materii, których nie reguluje ustawa upoważniająca, oraz godzą w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności osobistej. W ten sposób zakwestionowane przepisy rozporządzeń są, w opinii Prokuratora Generalnego, niezgodne z przepisem upoważniającym oraz art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie spraw o sygn. K 11/11 i K 10/11 (zarządzenie Prezesa TK z 7 kwietnia 2011 r.), sprawy o sygn. K 15/11 (zarządzenie Prezesa TK z 29 kwietnia 2011 r.) oraz sprawy o sygn. K 16/11 (zarządzenie Prezesa TK z 9 czerwca 2011 r.), pod wspólną sygn. K 10/11.

3. Prezes Rządowego Centrum Legislacji w piśmie z 13 maja 2011 r. poinformował, że ze względu na konieczność dokonania dodatkowych analiz w zakresie przepisów regulujących zasady użycia środków przymusu bezpośredniego oraz rozszerzenie zakresu materii o znacznym stopniu skomplikowania, stanowisko odnoszące się do wszystkich zarzutów podniesionych we wnioskach Prokuratora Generalnego zostanie przedstawione po zakończeniu analiz stanu prawnego.

4. Marszałek Sejmu, w piśmie z 30 czerwca 2011 r., wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy:

- 1) art. 15 ust. 3 ustawy o CBA ,
- 2) art. 16 ust. 4 ustawy o Policji,
- 3) art. 25 ust. 3 ustawy o ABW,
- 4) art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii Wojskowej,
- 5) art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej,
- 6) art. 24 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej,

– są niezgodne z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego jest zgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu, w stosunku do przepisów dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego przyjętych w ustawie o CBA, ustawie o Policji, ustawie o ABW, ustawie o Żandarmerii Wojskowej oraz ustawie o Straży Granicznej, uznał argumentację podniesioną przez wnioskodawcę za uzasadnioną. Uregulowanie tej materii w wymienionych ustawach, zdaniem Marszałka, jest bardzo lakoniczne, pozostawiono bowiem poza regulacją ustawową cały kompleks zagadnień związanych z użyciem środków przymusu bezpośredniego. Wyraźny jest brak postanowień odnoszących się do sposobów i warunków użycia tych

środków, a przypadki ich użycia zostały określone jedynie w sposób generalny. Tym samym, w opinii Marszałka Sejmu, nie został spełniony wymóg zawarty w art. 92 ust. 1 Konstytucji, który zakłada konieczność zawarcia w ustawie podstawowych regulacji w danej dziedzinie, w zakresie odpowiednim do normowanej materii.

Marszałek Sejmu nie podziela stanowiska wnioskodawcy, zgodnie z którym zawarte w ustawach: o CBA, o Policji, o ABW, o Żandarmerii Wojskowej oraz o Służbie Granicznej, przepisy nie zawierają jakichkolwiek unormowań pełniących rolę wytycznych określających przypadki, sposoby i warunki użycia środków przymusu bezpośredniego. Wymienione ustawy, zdaniem Marszałka Sejmu, wskazują pewne kierunki rozwiązań, które mają zostać przyjęte w rozporządzeniu i pełnią rolę wytycznych. Marszałek Sejmu podziela jednak pogląd, że stopień koniecznej szczegółowości wytycznych powinien być adekwatny do materii podlegającej normowaniu. Objęcie wytycznymi tylko niektórych zagadnień przekazanych do unormowania w rozporządzeniu czy też ograniczenie się do wskazań o wysokim stopniu ogólności nie może być uznane za spełnienie wymogu dostatecznej szczegółowości w odniesieniu do regulacji bezpośrednio ingerującej w konstytucyjnie chronioną wolność jednostki.

W odniesieniu do określonego w art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji obowiązku określenia w ustawie zasad i trybu ograniczenia wolności osobistej Marszałek Sejmu podziela stanowisko wnioskodawcy, że kwestionowane przepisy ustaw: o CBA, o Policji, o ABW, o Żandarmerii Wojskowej, o Służbie Celnej oraz o Straży Granicznej, naruszają ów obowiązek. Przepisy te przewidują przekazanie do uregulowania na poziomie rozporządzenia kompleksu spraw, które bezpośrednio dotyczą ograniczenia wolności osobistej jednostki.

Marszałek Sejmu nie podziela zastrzeżeń wnioskodawcy w stosunku do art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego ze względu na jego odmienny od pozostałych kwestionowanych przepisów charakter. W opinii Marszałka Sejmu, z uwagi na to, że przepis ten nie zawiera upoważnienia do wydania rozporządzenia, art. 92 ust. 1 Konstytucji, określający zasady wydawania rozporządzeń, nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli. Marszałek nie zgadza się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że ewentualna niekonstytucyjność przepisów, do których nastąpiło odesłanie, powoduje automatycznie niekonstytucyjność przepisu odsyłającego.

Zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć, zdaniem Marszałka Sejmu, wyłącznie charakter pośredni i warunkowy. Stan niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu prawa łowieckiego może wynikać wyłącznie z regulacji przedmiotowej kwestii w przepisach, do których odsyła. Zarzut niezgodności art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego z zasadą proporcjonalności, zdaniem Marszałka Sejmu, nie jest uzasadniony, ponieważ odpowiednie stosowanie przepisów o Policji powinno oznaczać konieczność zachowania właściwej relacji (proporcji) między intensywnością stosowanych środków przymusu bezpośredniego i rzeczywistym stopniem zagrożenia oraz efektywnością danego środka.

Zdaniem Marszałka Sejmu, brak również podstaw, aby podniesione przez wnioskodawcę zarzuty w stosunku do art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego rozpatrywać z uwzględnieniem kontekstu normatywnego, wynikającego z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji.

Tym samym uznanie art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego za niezgodny z powołanymi wzorcami kontroli, w opinii Marszałka Sejmu, nie znajduje podstaw.

Dodatkowo Marszałek Sejmu na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko w sprawie niezgodności art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii Wojskowej, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 24 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej tych przepisów.

5. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 14 września 2011 r. przedstawił swoje stanowisko wnosząc o stwierdzenie, że zakwestionowane przez Prokuratora Generalnego przepisy ustaw są niezgodne z powołanymi przez niego normami konstytucyjnymi.

Prezes Rady Ministrów, odnosząc się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 126), stwierdził, że teza w nim zawarta, iż przesłanki określające rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki oraz sposób ich stosowania powinny być określone przez ustawę, ma zastosowanie wobec wszystkich regulacji dotyczących podmiotów uprawnionych do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, kwestionowane przez Prokuratora Generalnego przepisy ustaw są sprzeczne z Konstytucją i jednocześnie pociągają za sobą wadliwość wydanych na ich podstawie rozporządzeń.

Prezes Rady Ministrów podziela wątpliwości Prokuratora Generalnego co do zgodności z Konstytucją art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim przepis ten odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o Policji do użycia środków przymusu bezpośredniego przez strażników Państwowej Straży Łowieckiej. Jednocześnie podkreślił, że sama jednostka redakcyjna zawierająca odesłanie o charakterze generalnym i dynamicznym nie jest sprzeczna z Konstytucją, a utrata mocy obowiązującej art. 16 ust. 4 ustawy o Policji w obowiązującym obecnie zakresie, spowoduje brak konieczności zmiany art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego. Niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu prawa łowieckiego wynika, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, z odpowiedniego stosowania przepisów o Policji, w tym przepisów niezgodnych z Konstytucją.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że problem odpowiedniego uregulowania kwestii stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy różnych formacji został zauważony i w związku z tym przygotowano projekt założeń projektu o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, który został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów, w związku z szerokim zakresem zmian ustawowych oraz kalendarzem prac parlamentarnych, zwrócił się o odroczenie ewentualnej utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto Prezes Rady Ministrów zwrócił się o umorzenie postępowania w zakresie kwestionowanych przepisów rozporządzeń ze względu na zbędność wyrokowania, ponieważ stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów upoważniających jednocześnie powoduje utratę mocy obowiązującej przepisów rozporządzeń wydanych na ich podstawie.

II

Na rozprawie 17 maja 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres przedmiotowy wniosków.

Przedmiotem wniosków uczyniono w głównej mierze przepisy upoważniające do wydania rozporządzeń dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego, zawarte w ustawach regulujących funkcjonowanie niektórych służb państwowych: Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Żandarmerii Wojskowej, Służby Celnej oraz Straży Granicznej. W konsekwencji

zakwestionowano również normy poszczególnych rozporządzeń wydanych na podstawie tych przepisów oraz przepis ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: prawo łowieckie), umożliwiające strażnikom Państwowej Straży Łowieckiej stosowanie środków przymusu bezpośredniego na zasadach przewidzianych dla Policji.

Wnioskodawca, zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego, wskazał na wadliwą konstrukcję upoważnień ustawowych, które nie spełniają standardów konstytucyjnych. Udzielają bowiem upoważnień do wydania aktów podustawowych (rozporządzeń) dotyczących materii nieregulowanej w ustawie i nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu, naruszając w ten sposób art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że zakwestionowane przepisy dotyczą nietykalności i wolności osobistej obywateli, które podlegają szczególnej ochronie konstytucyjnej i właśnie ta ochrona, zdaniem wnioskodawcy, jest niewystarczająca. Ustawodawca, przekazując do uregulowania w rozporządzeniach zasad i trybu postępowania podczas stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy odnośnych służb, naruszył postanowienia zarówno art. 31 ust. 3 jak i art. 41 ust. 1 Konstytucji.

2. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Zagadnienie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego stanowiło już przedmiot badania Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20). Ze względu na zakres kwestionowanej regulacji Trybunał nie mógł w pełni ocenić przepisu upoważniającego, jednakże wyraźnie wskazał, że upoważnienia ustawowe nie mogą przekazywać prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. W wyroku tym Trybunał uznał kwestionowany § 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), regulujący stosowanie kajdanek i prowadnic, za niezgodny z upoważnieniem ustawowym, art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustawodawca przekazał do uregulowania w rozporządzeniu materię zastrzeżoną, w świetle Konstytucji, dla ustawy. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny, w skierowanej do ustawodawcy sygnalizacji, zwrócił uwagę na budzące podobne wątpliwości konstytucyjne przepisy rozporządzeń regulujące rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki i sposoby ich użycia przez funkcjonariuszy: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i Straży Granicznej. „W tych wszystkich sytuacjach przesłanki określające rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki i sposoby ich użycia przez funkcjonariuszy wymienionych wyżej służb mundurowych, winny być, zgodnie z wymogami art. 41 ust. 1 Konstytucji, określone w ustawie.” (zob. postanowienie z 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 126).

3. Wskazane przez wnioskodawcę wzorce konstytucyjne.

Wnioskodawca wskazał jako wzorce kontroli konstytucyjności art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ustalenia dotyczące wymienionych przepisów Konstytucji, poczynione w wyroku o sygn. U 5/07, są aktualne również w analizowanej sprawie. Jednak warto raz jeszcze przypomnieć, że ustawodawca, regulując daną materię, może przekazać pewien zakres spraw do uregulowania rozporządzeniem, jednak wyłącznie w formie odpowiedniego, zgodnego z Konstytucją, upoważnienia prawodawczego. Upoważnienie do wydania aktu podustawowego to przepis zawarty w ustawie, ustanawiający bezpośrednią podstawę prawną do wydania rozporządzenia,

spełniający wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Podstawowymi warunkami konstytucyjności upoważnień jest ich szczegółowość i charakter wykonawczy. To znaczy, że rozporządzenia mogą być wydawane tylko w celu wykonania ustawy przez organy, którym w Konstytucji zostały przekazane kompetencje w zakresie wydawania tych aktów podustawowych. Materia przekazana do uregulowania musi być wyraźnie określona, podobnie jak granice swobody prawodawcy regulowania tej materii muszą być wyraźnie określone przez wyznaczenie kierunku merytorycznego unormowania (wytyczne dotyczące treści aktu). Na ścisły związek rozporządzenia z ustawą wskazuje art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze. Przepis ten stanowi, że rozporządzenia mogą być wydawane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu wykonania jej postanowień. Funkcją rozporządzenia jest bowiem konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnianie. Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że rozporządzenie nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu ustawowym, nawet gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej (zob. np. orzeczenia: z 28 maja 1986 r. sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2, z 4 lutego 1992 r., sygn. U 5/91, OTK w 1992, poz. 10). Niedopuszczalne jest zatem modyfikowanie czy uzupełnienie przez organ wykonawczy upoważnienia, nawet jeżeli może się to wydawać celowe z jakiegokolwiek punktu widzenia. Akty wykonawcze do ustawy mogą zawierać tylko takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej (wyrok z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/ 2011, poz. 96). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „(C)echą rozporządzenia, oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, jest jego wykonawczy charakter. Oznacza to, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi” (wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76).

Natomiast zakres i dopuszczalne przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki, określone zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ingerencja w jakiegokolwiek konstytucyjne wolności i prawa jest możliwa tylko wtedy, gdy jest to 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 nie mogą naruszać istoty wolności i praw, a jedyną konstytucyjnie dopuszczalną formą prawną ustanawiania takich ograniczeń jest ustawa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej, bo nie wyraża odrębnych praw i wolności i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (wyrok z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40) Reguła ta ma odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, trafnie zatem wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji, który zapewnia każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą. Wolność osobista jest charakteryzowana „jako możliwość podejmowania przez jednostkę decyzji zgodnie z własną wolą, dokonywania swobodnego wyboru postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczonego przez inne osoby. Wolność jednostki – w świetle obowiązujących standardów konstytucyjnych – postrzegana jest jako fundamentalna wartość społeczeństwa demokratycznego, przysługująca jednostce z natury, niepodważalna i niezbywalna, będąca źródłem rozwoju jej osobowości, pomyślności osobistej i postępu społecznego” (por. wyroki TK: sygn. U 5/07, z 11 października 2011 r., sygn. K 16/10, OTK ZU nr 8/A/ 2011, poz. 80). Nietykalność osobistą w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji określa się z kolei jako „zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność” (P. Sarnecki,

uwagi do art. 41, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003). Nietykalność osobista ma wymiar cielesny i duchowy, ponieważ tożsamość istoty ludzkiej definiują łącznie ciało i psychika. „Wartość ta wiązana jest z ideą godności człowieka, o której stanowi art. 30 Konstytucji” (powołany wyżej wyrok TK z 11 października 2011 r.).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał już wielokrotnie, że wolność osobista nie ma wymiaru absolutnego i może podlegać, podobnie jak inne konstytucyjne prawa podmiotowe, ograniczeniom, ale jedynie w granicach konstytucyjnie wyznaczonych standardów.

W sytuacjach dopuszczalnego ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej szczególne gwarancje wprowadza art. 41 ust. 1 Konstytucji, stanowiąc, że każdemu zapewnia się nietykalność i wolność osobistą, a pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. W świetle wykładni art. 41 ust. 1 Konstytucji nietykalność osobista stanowi, w państwie demokratycznym, niezbędny warunek realizacji wolności osobistej człowieka. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z 10 marca 2010 r. podkreślił, że „ścisły związek między poszanowaniem wolności osobistej i respektowaniem nietykalności osobistej na gruncie Konstytucji oznacza, że ograniczenie wolności osobistej 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 ograniczania tej 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”.

Artykuł 41 ust. 1 Konstytucji uzupełnia w stosunku do art. 31 ust. 1 Konstytucji możliwości ustawowego ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej, nakazując unormowanie jego „zasad” i „trybu”. Ustawy, do których odsyła art. 41 ust. 1 Konstytucji powinny „(...) być kompletne i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień (...). Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii” (P. Sarnecki). Kompletność i precyzja unormowania ustawowego jest istotna, ponieważ nie pozwala na określenie zakresu ograniczeń przez organy stosujące prawo.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wymóg wynikający z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji uzupełnia w odniesieniu do ograniczenia wolności osobistej konstytucyjne wymogi ograniczenia wolności osobistej wynikające z art. 31 ust. 3 oraz art. 41 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Należy zwrócić uwagę, że wolność osobista i przesłanki jej ograniczania były już wielokrotnie powoływane jako wzorce kontroli i doczekały się bogatego orzecznictwa Trybunału (np. wyroki z: 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75, 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 2).

4. Ocena zgodności kwestionowanych upoważnień ustawowych z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

a) rodzaje środków przymusu bezpośredniego oraz przypadki i sposób ich użycia, a także sposób dokumentowania przypadków ich zastosowania – art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24

maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o ABW) i 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),

b) warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego, a także postępowanie przy użyciu broni palnej przez funkcjonariuszy oraz warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasady użycia broni przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej – art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej),

c) warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego oraz postępowanie żołnierzy związane z użyciem tych środków, cel i sposób użycia poszczególnych środków, a także sposób dokumentowania użycia tych środków – 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 zm.; dalej: ustawa o Żandarmerii Wojskowej),

d) szczegółowe przypadki oraz warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego – art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687; dalej: ustawa o Policji),

e) szczegółowe warunki i sposoby użycia środków przymusu – art. 68 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej).

Zakwestionowane upoważnienia ustawowe pozwalają organowi władzy wykonawczej określić: jakie środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane, przypadki, warunki, sposoby i przesłanki ich użycia, postępowanie organów stosujących środki przymusu bezpośredniego oraz sposób dokumentowania użycia tych środków.

Możliwość użycia środków przymusu bezpośredniego wobec osób fizycznych podlega szczególnym rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Ustrojodawca przewidział możliwość ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, do których niewątpliwie również należy wolność osobista. Jednak ograniczenie to może nastąpić tylko w określonych okolicznościach i wyłącznie w formie ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W razie ograniczenia wolności osobistej dodatkowo wprowadza się w art. 41 ust. 1 Konstytucji wymóg określenia w ustawie wszystkich materialnoprawnych oraz proceduralnych przesłanek takiego ograniczenia.

Określenie środków przymusu bezpośredniego, sposobów, w jaki funkcjonariusze danej służby mogą ograniczyć wolność osobistą obywatela, oraz przesłanek użycia tych środków, wskazujących w jakich okolicznościach może nastąpić to ograniczenie – należy do materii ustawowej, ponieważ w świetle art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji tylko przepisy ustawy mogą pozwalać na ingerencję w wolność osobistą i nietykalność osobistą. Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji również postępowanie organów stosujących te środki musi być określone wyłącznie w ustawie. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku o sygn. U 5/07, wskazał, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko wprowadza zakaz ograniczenia wolności osobistej w aktach podustawowych, jak to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do wszystkich praw i wolności, ale równocześnie nakazuje uwzględnienie w ustawowej regulacji ograniczającej wolność osobistą wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej.

4.1. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w sygnalizacji o sygn. S 5/10 i stwierdza, że w odniesieniu do upoważnień ustawowych zawartych w ustawach: o ABW, Straży Granicznej i CBA, materia przekazana w tych ustawach do uregulowania w formie rozporządzeń jest materia ustawową, ponieważ dotyczy bezpośrednio materii ograniczenia wolności osobistej i nietykalności osobistej, i powinna, zgodnie z art. 41

ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, być umieszczona w ustawie. Podobnie należy ocenić art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii Wojskowej, ponieważ użyte w tych przepisach sformułowania „(...) warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego oraz postępowanie związane z użyciem [tych] środków, (...) oraz cel i sposób użycia poszczególnych środków”, w analogiczny sposób pozwalają na przeniesienie regulacji dotyczącej trybu i zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego do aktu wykonawczego.

W art. 16 w ust. 4 ustawy o Policji ustawodawca przekazał do uregulowania w rozporządzeniu szczegółowe przypadki oraz warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, podobnie w art. 68 w ust. 8 ustawy o Służbie Celnej upoważnił Radę Ministrów do określenia szczegółowych warunków i sposobów użycia środków przymusu. Wprawdzie w obu tych przepisach użyto sformułowania „szczegółowe”, co mogłoby wskazywać na wykonawczy względem ustawy charakter rozporządzeń, które mają jedynie uszczegółwić określone w ustawie zasady i tryb ograniczania wolności osobistej, to jednak ustawa o Policji nie zawiera ogólnych zasad oraz odpowiedniej procedury, a w przypadku ustawy o Służbie Celnej – zawiera je w niewystarczającym zakresie. W ten sposób w art. 16 w ust. 4 ustawy o Policji oraz w art. 68 w ust. 8 ustawy o Służbie Celnej ustawodawca przekazał Radzie Ministrów kompetencję w zakresie uregulowania kompleksu zagadnień należących do materii ustawy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do materii dotyczącej praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej jednoznacznie nakazuje się umieszczanie wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie i to w sposób kompleksowy i wyczerpujący (zob. wyrok o sygn. U 5/07 i cytowane tam orzecznictwo).

4.2. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w art. 24 w ust. 3 ustawy o Straży Granicznej Rada Ministrów otrzymała kompetencje nie tylko w zakresie określenia trybu ograniczania wolności osobistej przez możliwość określenia warunków i sposobu użycia tych środków, ale również w zakresie określenia trybu postępowania w przypadku użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w przypadku użycia środków przymusu bezpośredniego i zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej.

O ile można uznać, że zasady użycia broni palnej zostały określone w art. 24 w ust. 1 i 2 ustawy o Straży Granicznej, o tyle tryb postępowania w przypadku użycia broni palnej nie znalazł odzwierciedlenia w przepisach tej ustawy. Możliwość użycia wobec osoby fizycznej broni palnej najdalej ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą, a nawet nietykalność osobistą, dlatego wymaga szczególnie precyzyjnego i kompletnego uregulowania w ustawie.

W odniesieniu do pododdziałów odwodowych Straży Granicznej ustawa przewiduje jedynie jeden przypadek użycia przez nie broni palnej – na rozkaz ich dowódcy. Natomiast nie precyzuje, czy pododdziały odwodowe Straży Granicznej mogą używać środków przymusu bezpośredniego. W ten sposób ustawodawca przekazał władzy wykonawczej kolejną istotną, z punktu widzenia konstytucyjnie chronionej wolności osobistej i nietykalności osobistej, materię do swobodnego uregulowania, czym naruszył art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, poszczególne służby państwowe, ze względu na specyfikę swoich ustawowo określonych zadań, mogą mieć odrębne regulacje ustawowe dotyczące stosowania przez swoich funkcjonariuszy przymusu bezpośredniego,

jednakże pod warunkiem, że regulacje te będą odpowiadały wyżej określonym konstytucyjnym wymaganiom.

Materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego, jako wkraczająca w sferę konstytucyjnych praw i wolności, wymaga, zgodnie z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, kompleksowego i szczegółowego uregulowania na poziomie ustawy. Ustawodawca jednak w kwestionowanych przez wnioskodawcę ustawach uregulował te sprawy w sposób niewystarczający, bądź w ogóle do nich się nie odniósł, pozwalając jednocześnie władzy wykonawczej decydować samodzielnie o przesłankach, zasadach i trybie wkraczania przez tę władzę w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą i nietykalność osobistą.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w wyniku przyjętej przez Konstytucję z 1997 r. zasady prymatu ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest możliwe pozostawienie kształtowania zasadniczych elementów regulacji do decyzji organu władzy wykonawczej (zob. wyrok z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12).

W rezultacie należy stwierdzić, że kwestionowane upoważnienia ustawowe naruszają art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na przekazanie do uregulowania w drodze rozporządzenia całego kompleksu zagadnień odnoszących się do ograniczania wolności osobistej i nietykalności osobistej takich jak: określenie rodzajów środków przymusu bezpośredniego, które mogą być stosowane, określenie przesłanek, warunków, przypadków i sposobów ich użycia oraz trybu i zasad postępowania organów stosujących środki przymusu bezpośredniego.

5. Ocena zgodności kwestionowanych upoważnień ustawowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Negatywna ocena upoważnień ustawowych z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ich oceny z wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zarówno art. 41 ust. 1 jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji określają łącznie warunki i przesłanki dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń wolności osobistej i nietykalności osobistej, w tym wymaganie ustawowej podstawy tych ograniczeń. Dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności musi być konieczne ze względu na ochronę wartości i dóbr wymienionych w tym przepisie i nie może naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności. Natomiast art. 92 ust. 1 Konstytucji odnosi się do innego zagadnienia, a mianowicie konstruowania upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń.

W zakresie badania zgodności kwestionowanych upoważnień ustawowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji trudno podzielić zarzut wnioskodawcy o całkowitym braku wytycznych z uwagi na treść przepisów samych upoważnień jak i poszczególnych ustaw.

Niektóre z upoważnień ustawowych zawierają wskazówkę dla Rady Ministrów w postaci dążenia do ochrony interesów osób, wobec których środki te zostały zastosowane (art. 25 ust. 3 ustawy o ABW i art. 15 ust. 3 ustawy o CBA) oraz zapewnienia możliwie najmniejszej dolegliwości dla osób, wobec których środki te są stosowane (art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej). Ponadto granice swobody regulacji dla prawodawcy podustawowego zostały zawarte w treści ustaw i ograniczają możliwość zastosowania środków przymusu bezpośredniego do przypadków, które odpowiadają potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i są niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom (art. 15 ust. 2 ustawy o CBA, art. 25 ust. 2 ustawy o ABW, art. 16 ust. 2 ustawy o Policji, art. 42 ust. 3 ustawy o Żandarmerii Wojskowej, art. 66 ust. 2 i 3 ustawy o Służbie Celnej, art. 23 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej). Dodatkowo w art. 23 ustawy o

Żandarmerii Wojskowej ustawodawca nakazuje żołnierzom w toku wykonywania czynności służbowych respektowanie godności ludzkiej oraz przestrzeganie i ochronę praw człowieka, a także wykonywanie tych czynności w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste.

Po przeanalizowaniu przepisów ustaw kwestionowanych we wniosku można stwierdzić, że wytyczne zostały w poszczególnych ustawach zawarte, choć stopień ich szczegółowości jest różny i może budzić wątpliwości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasadniczym zarzutem wobec kwestionowanych upoważnień ustawowych nie jest jednak naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na brak wytycznych co do treści rozporządzenia, ale przekazanie tymi przepisami materii ustawowej do uregulowania aktami podustawowymi. Należy przy tym przyjąć, że w przypadku przekazania materii ustawowej do uregulowania w formie rozporządzenia nawet bardzo szczegółowe wytyczne nie konwalidują wadliwości takiego upoważnienia.

Niezależnie zatem od problemu stopnia szczegółowości wytycznych lub ich braku kwestionowane upoważnienia ustawowe zawierają, jak już wcześniej zostało powiedziane, materię, która zgodnie z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji zastrzeżona jest dla regulacji ustawowej, przez co naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na zerwanie więzi między ustawą a aktem wykonawczym.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał za konstytucyjnie niedopuszczalne sformułowanie upoważnienia ustawowego, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale pozwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań (zob. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 i cytowane tam orzecznictwo).

Do relacji między ustawą a rozporządzeniem Trybunał Konstytucyjny odniósł się również w wyroku z 16 stycznia 2007 r., wyrażając pogląd, że „(...) nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych” (sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

Kwestionowane upoważnienia ustawowe są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ naruszają konstytucyjnie ukształtowane relacje między ustawą a rozporządzeniem wydanym w celu jej wykonania. Naruszenie to wynika z przekazania do uregulowania w rozporządzeniach materii dotyczącej ograniczania konstytucyjnej sfery praw i wolności, która

zgodnie z Konstytucją musi być regulowana ustawowo oraz na umożliwieniu unormowania kwestii, które nie znalazły umocowania w ustawie (zob. wyżej, pkt 4.1).

6. Ocena zgodności art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca kwestionuje również art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, zarzucając mu niezgodność z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Worzec kontroli konstytucyjności wynikający z art. 92 ust. 1 Konstytucji odnosi się wyłącznie do przepisów ustawowych, które kreują upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. Kwestionowany przepis prawa łowieckiego jest przepisem odsyłającym. Przepis odsyłający zamieszczany jest w materii ustawy w celu uniknięcia powtórzeń oraz dla zachowania jednolitości systemu prawa. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie nie kwestionował zasadności użycia w treści ustawy przepisów odsyłających.

Sam przepis odsyłający nie kreuje żadnych praw ani obowiązków, nie wprowadza zasad, dlatego zarzuty naruszenia Konstytucji będą w głównej mierze dotyczyć przepisów, do których odsyła. Ewentualna niezgodność z Konstytucją przepisu odsyłającego może wynikać z jego wadliwej konstrukcji, np. zbyt ogólnego lub nieprawidłowego odesłania, co czyni go przepisem blankietowym lub niezrozumiałym i prowadzi do naruszenia zasady poprawnej legislacji dekodowanej z art. 2 Konstytucji.

Niekonstytucyjność przepisów, na stosowanie których zezwala przepis odsyłający, nie powoduje automatycznej niekonstytucyjności przepisu odsyłającego. Niezgodność z Konstytucją jakiegokolwiek przepisu, do którego następuje odesłanie skutkuje jego derogacją z systemu prawnego, ale nie derogacją przepisu odsyłającego. Sam przepis odsyłający nie wymaga żadnych zmian, jedynie materia, do której odsyła, ulega ograniczeniu ze względu na brak możliwości jej zastosowania.

Przepis art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego zawiera odesłanie o charakterze generalnym i dynamicznym. Przepis ten nie ustanawia żadnych zasad ani procedury ograniczania konstytucyjnych wolności, jedynie zezwala na odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego takich, jakie przewidują przepisy o Policji. Użyte w przepisie odsyłającym sformułowanie „odpowiednie stosowanie” pozwala na zastosowanie przez strażników Państwowej Straży Łowieckiej przepisów o Policji tylko w zakresie przysługujących im na podstawie prawa łowieckiego uprawnień i tylko tych przepisów, które pozostają w systemie prawnym. Zgodnie z art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego odesłanie do przepisów o Policji odnosi się tylko do katalogu uprawnień przysługujących strażnikom Państwowej Straży Łowieckiej (ust. 2), oraz stosowania przymusu bezpośredniego (ust. 3) i użycia broni palnej (ust. 5).

W momencie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 16 ust. 4 ustawy o Policji i tym samym niezgodności rozporządzenia wydanego na jego podstawie, zakres możliwego zastosowania przez strażników Państwowej Straży Łowieckiej przepisów o Policji ulegnie zawężeniu z uwagi na derogację z systemu prawa przepisów sprzecznych z Konstytucją.

Z tych względów wzorce konstytucyjne zawarte w art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji są nieadekwatnymi wzorcami kontroli, ponieważ nie mają zastosowania wobec art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego.

7. Możliwość dokumentowania przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Choć wnioskodawca nie kwestionuje możliwości regulowania w drodze rozporządzenia sposobu dokumentowania przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego, to jednak brak odniesienia się Trybunału do tej kwestii spowodowałby, że

ocena upoważnień ustawowych zawartych w art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii Wojskowej byłaby niepełna. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że upoważnienia zawarte w tych przepisach ustawowych odnoszą się do sposobu dokumentowania przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego. Jak wskazano wyżej (pkt 4 i 5 niniejszego wyroku), rozporządzenie jako akt wykonawczy ma konkretyzować postanowienia ustawy, tymczasem. Żaden z wyżej wymienionych przepisów ustawy o ABW, ustawy o Żandarmerii Wojskowej i ustawy o CBA nie przewiduje, niewątpliwie korzystnego dla jednostek, dokumentowania przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego.

8. Konsekwencje wynikające z relacji między upoważnieniem ustawowym a rozporządzeniem wydanym na jego podstawie.

Zgodnie z Konstytucją rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Rozporządzenie nie jest więc aktem samoistnym, ponieważ jego byt zależy od istnienia odpowiedniego upoważnienia ustawowego. Rozporządzenie związane jest z ustawą w dwojaki sposób. Przede wszystkim więzią kompetencyjną, czyli wydawane jest wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, oraz funkcjonalną, czyli służy wykonaniu ustawy i jest związane z jej treścią. „Utrata mocy jedynie przez przepis upoważniający do wydania rozporządzenia albo zmiana treści tego przepisu oznacza przerwanie jednej więzi.(...)”

(...) Wykształciła się reguła walidacyjna głosząca, że akt wykonawczy przestaje obowiązywać, jeżeli:

- a) uchylono ustawę udzielającą upoważnienie do jego wydania,
- b) uchylono jedynie przepis upoważniający do wydania danego aktu,
- c) zmieniono treść przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w taki sposób, że zmieniono rodzaj aktu wykonawczego, do którego wydania jakiś podmiot uzyskał wcześniej upoważnienie, zmieniono zakres spraw, które upoważnienie przekazywało do uregulowania lub zmieniono wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (...).”

Reguła ta została sformułowana przez doktrynę, a jej wiążący charakter wynika z powszechnego jej uznania. Funkcją zaprezentowanej reguły jest, z jednej strony wprowadzenie stanu pewności prawa, z drugiej zaś ochrona faktycznego związku rozporządzenia, jako aktu wykonawczego, z ustawą upoważniającą (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy w świetle Konstytucji i praktyki* [w] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A Szmyta, Warszawa 2005, s. 71).

Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowane przez wnioskodawcę upoważnienia ustawowe za sprzeczne z Konstytucją, co w świetle powyższego automatycznie powoduje utratę mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie rozporządzeń. Z tego względu w sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się merytorycznie do kwestionowanych przepisów poszczególnych rozporządzeń, ponieważ kwestionowane rozporządzenia utracą w całości moc w konsekwencji braku konstytucyjnych podstaw ich funkcjonowania, a nie ze względu na niezgodność ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że derogacja przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej rozporządzenia wydanego na jego podstawie (zob. np. wyrok TK z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44).

„W sytuacji, gdy niekonstytucyjność delegacji ustawowej rodzi konsekwencje w postaci eliminacji z obrotu prawnego wydanych na jej podstawie rozporządzeń, Trybunał zwolniony jest od ustosunkowania się do zarzutów z nimi związanych, ponieważ nie mają one znaczenia dla bytu prawnego zakwestionowanych przepisów rozporządzeń. Pełna bowiem

kontrola konstytucyjności przepisów prawnych wymaga oceny normy prawnej ujmowanej systemowo, a więc z uwzględnieniem przepisów prawnych, które stanowią jej dookreślenie. Przyjęcie innego rozwiązania w tej materii oznaczać musiałoby zgodę na funkcjonowanie w obrocie prawnym norm nie tylko, że wydanych na podstawie niezgodnej z konstytucją delegacji, ale i które – niezależnie od tejże delegacji – byłyby sprzeczne z konstytucją” (zob. wyrok z 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140).

Tak więc Trybunał Konstytucyjny uznał orzekanie o zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów rozporządzeń za zbędne, ponieważ został osiągnięty cel postępowania, czyli wyeliminowanie z systemu prawa stanu niezgodności z Konstytucją, i 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.) umorzył postępowanie w tej materii.

9. Zagadnienie odroczenia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z powszechnie uznaną regułą walidacyjną (pkt 8 tej części uzasadnienia), derogacja lub zmiana ustawowego przepisu upoważniającego skutkuje derogacją rozporządzenia wydanego na jego podstawie, jako pozbawionego podstawy prawnej zgodnej z Konstytucją.

Choć usunięcie z systemu prawa rozporządzeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnych upoważnień ustawowych nie pozbawia funkcjonariuszy poszczególnych służb uprawnień do stosowania środków przymusu bezpośredniego, to jednak prowadzi do powstania poważnej luki prawnej w postaci braku ustawowego określenia kompleksu zagadnień związanych ze stosowaniem tych środków. Skoro uregulowania ustawowe uznane zostały za niewystarczające dla ochrony wolności osobistej i nietykalności osobistej, to równoczesne usunięcie z systemu prawa rozporządzeń, które uzupełniają postanowienia ustawowe, przy jednoczesnym braku badanej materii w ustawie, spowoduje dodatkowe jej zawężenie. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ustaw, a w konsekwencji również rozporządzeń wydanych na ich podstawie. Z uwagi na to, że już w 2010 r. Trybunał Konstytucyjny sygnalizował konieczność dokonania systemowych zmian dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego przez służby państwowe (sygn. S 5/10) oraz ze względu na konieczność pilnego przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów o 12 miesięcy.

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 powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.