



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 1140

Warszawa, dnia 4.04. 2013 r.

PG VII G 025-82/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu05.04.2013.....

Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 28 lutego 2013 r., nr GMS-WP-173-60/13, dotyczącego rządowego *projekt ustawy ośrodkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* z projektami aktów wykonawczych (*druk nr 1140*), przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), pozwalam sobie poddać pod rozważenie następujące kwestie.

Ze względu na podnoszoną w uzasadnieniu projektu argumentację, że proponowane zmiany ustaw pozostają w związku z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącymi się do przepisów dotyczących zasad stosowania przez uprawnione podmioty (służby państwowe) środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, za zasadne uznano dokonanie analizy projektowanych rozwiązań przede wszystkim w aspekcie zachowania standardów konstytucyjnych i zgodności proponowanych regulacji z normami konstytucyjnymi. Analiza regulacji zawartych w projekcie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej uprawnia do wniosku, że projektowane regulacje nie spełniają wymogów w zakresie zgodności z konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją uznał przepisy normujące stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową i wojskowe organy

porządkowe, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Celną. Wypada również dodać, że na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny oczekują wnioski Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów o stosowaniu środków przymusu bezpośredniego przez Służbę Więzienną, Biuro Ochrony Rządu oraz personel zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

Nie ulega wątpliwości, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego zawsze wkracza głęboko w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki. Stosowanie wielu z tych środków przymusu, jak chociażby pocisków niepenetracyjnych, czy chemicznych środków obezwładniających, może powodować w niektórych sytuacjach skutki zbliżone do ograniczenia wolności osobistej i naruszenia nietykalności osobistej. Środki takie stanowią zatem ingerencję w gwarantowaną przez art. 41 ust. 1 Konstytucji sferę wolności osobistej i wymóg pełnego poszanowania nietykalności osobistej. Z kolei norma zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Tak sformułowany nakaz jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Oznacza to konieczność wskazania w akcie normatywnym rangi ustawy zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa są ograniczone. Formułowanie przepisu prawa w sposób, który pozostawia funkcjonariuszowi państwowemu daleko idącą dowolność określonego zachowania i dopuszcza uznaniowość organów w stosowaniu takiego przepisu, stanowi naruszenie zarówno wolności człowieka, ale również zasad poprawnej legislacji. W sytuacji ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki, formułowane przepisy winny charakteryzować się należytą poprawnością, precyzją i jasnością, a wprowadzane ograniczenia powinny odpowiadać zasadzie proporcjonalności. Z tych samych względów niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych. Naruszenie wymagań konstytucyjnych stanowi zatem niejasne i nieprecyzyjne

formułowanie przepisu, który powoduje niepewność adresatów normy co do ich praw i obowiązków.

W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się wymóg kompletności ustawowych regulacji odnoszących się do ograniczeń praw jednostki. Nakaz kompletności unormowania ustawowego wymaga, aby w ustawie określono wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, bez przekazywania swobody w tym zakresie organom administracji rządowej i samorządowej (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 419).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia wyłącznie w ustawie, stanowi nie tylko przypomnienie ogólnej zasady wyłączności ustawy do normowania sytuacji prawnej jednostek, ale jest również sformułowaniem wymogu odpowiedniej szczególności takiego unormowania ustawowego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika nadto, że ustawodawca ograniczając prawa i wolności konstytucyjne, winien jednocześnie stworzyć gwarancje prawne i instytucjonalne, pozwalające stosować określone działania tylko w zakresie niezbędnym i koniecznym dla realizacji konstytucyjnych celów, a nadto w sposób charakteryzujący się jak najmniejszym stopniem dolegliwości dla obywateli.

Z tych względów, wątpliwości natury konstytucyjnej budzą regulacje proponowane w art. 10 pkt 12 lit. d oraz pkt 17, art. 17 ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1, jak również art. 29 ust. 1 projektu, bowiem projektowane przepisy posługują się wieloznacznymi i niedookreślonymi pojęciami, takimi jak: „inne urządzenia przeznaczone do miotania środków obezwładniających”, „inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych”, „inne urządzenia [do miotania siatki obezwładniającej]”, „urządzenia do tego przeznaczone [do miotania pocisków niepenetracyjnych]”. Projektowane brzmienie wymienionych przepisów, w których zawarto wieloznaczne i niedookreślone pojęcia uzasadnia stwierdzenie, że przepisy te zezwalałyby służbom na dowolność w zakresie rodzajów stosowanych środków przymusu bezpośredniego, także innych niż wymienione w ustawie (inne

urządzenia przeznaczone do miotania środków obezwładniających, inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych, inne urządzenia służące do miotania siatki obezwładniającej).

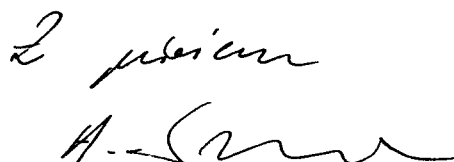
Projektodawca przyjął wprowadzić ogólną zasadę, wyrażoną w art. 7 projektu, że środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej używa się lub wykorzystuje się w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę oraz podjął próbę ujednoczenia przepisów tak, aby służby, które wykonują zbliżone zadania - miały możliwość użycia podobnych środków przymusu bezpośredniego. Nie mniej proponowane w ten sposób otwarte katalogi poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego, pozostawiałyby służbom uprawnionym do ich stosowania, swobodę w zakresie doboru tych środków. Taka dowolność w wyborze mogłaby spowodować, że rodzaj stosowanych środków przymusu bezpośredniego limitowany byłby uznaniowością funkcjonariuszy, a nie sprecyzowaną wolą ustawodawcy. Ponadto wydaje się, że proponowany w ustawie katalog podmiotów uprawnionych do stosowania środka przymusu bezpośredniego w postaci paralizatorów elektrycznych jest zbyt szeroki. Wprowadzie użycie tego rodzaju środka przymusu bezpośredniego miałyby być limitowane wyborem środka o realnie najmniejszej dolegliwości, adekwatnie do stopnia zagrożenia, ale dokonywanie takiego wyboru będzie powodowane uznaniowością.

Z wymienionych wyżej względów, wątpliwości natury konstytucyjnej budzi zawarte w art. 27 projektu ustawy upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do wydania przepisów wykonawczych, określających warunki i organizację umieszczenia w celi zabezpieczającej oraz izbie izolacyjnej osób, bowiem materia odnosząca się do praw i wolności jednostki i stanowione w tym zakresie ograniczenia powinny być uregulowane w ustawie. Z tych samych powodów wątpliwości budzą regulacje zawarte w *Rozdziale 5 Zmiany w przepisach obowiązujących* projektu – w art. 55 (w zakresie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich) oraz w art. 78 (w zakresie ustawy o Służbie Więziennej), bowiem nie przewidują zmian w przepisach upoważniających do określenia w drodze rozporządzenia, między innymi szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego przez

funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz personel zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

Wątpliwości budzi także przepis art. 22 projektu ustawy, w którym zostały określone przypadki stosowania pocisków niepenetracyjnych, w zakresie w jakim stanowi, że służby mogłyby używać pocisków niepenetracyjnych nie tylko w przypadku zbiorowego zakłócania porządku publicznego, ale w każdym z przypadków wymienionych w art. 10 pkt 2 – 5, 7 – 11 i 13, w tym również wewnątrz pomieszczeń i obiektów. Nie określono również, w jaki sposób należy oddać strzał ostrzegawczy lub salwę ostrzegawczą w pomieszczeniach, w obiektach: aresztu śledczego, zakładu karnego, strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia. Krytycznie należy również ocenić zmiany proponowane w ustawie o cudzoziemcach (art. 72 pkt 1 projektu), w zakresie w jakim upoważniają funkcjonariuszy państw obcych do użycia pocisków niepenetracyjnych podczas wykonywania tranzytu drogą powietrzną przez obszar polskiego lotniska.

Przedstawiając powyższe wydaje się, że proponowane regulacje wymagają dalszej pogłębionej analizy.



Andrzej Seremet