

**Rzeczpospolita** 2007-08-08

Przymus bezpośredni ustawowo ograniczony

Wolność i osobista nietykalność to, oprócz prawa do życia, najważniejszy chyba warunek funkcjonowania jednostki w społeczeństwie - pisze rzecznik praw obywatelskich

W kilkunastu ustawach i aktach wykonawczych do nich są zawarte przepisy dotyczące ograniczania wolności i nietykalności osobistej. Uważna ich lektura pokazuje niestety, że niewystarczająco określają zasady, na jakich można ograniczać naszą gwarantowaną w konstytucji wolność.

To tylko jeden przykład

Przykładem jest rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Niektóre jego unormowania są niezgodne z ustawą o CBA oraz z konstytucją, co stało się podstawą mojego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Przede wszystkim treść ustawowego upoważnienia nie daje podstaw do uregulowania w rozporządzeniu nieprzewidzianych w ustawie sytuacji, w których funkcjonariusze CBA mają prawo stosować takie środki. Szczególnie uderzające jest udzielenie funkcjonariuszom uprawnienia do stosowania kajdanek lub prowadnic, gdy nie doszło (czego wymaga ustawa) do niepodporządkowania się wydanym zgodnie z prawem poleceniom. Rozporządzenie wprowadziło obowiązek stosowania kajdanek lub prowadnic, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, że użycie środków przymusu bezpośredniego jest zawsze fakultatywne. Nie można też uznać za wykonywanie przepisów ustawy oddania przez rozporządzenie decyzji o stosowaniu tych środków organowi innemu niż przewidziany w tej ustawie.

Znacznie poważniejszy jest zarzut naruszenia konstytucji. Przesłanki, które muszą być spełnione, by ograniczać prawa i wolności jednostki, wskazane są w jej art. 31 ust. 3. Obejmują one, po pierwsze, wymóg ustawowej formy ograniczeń, po drugie - wykazanie "interesu publicznego" i po trzecie -poszanowanie zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty praw i wolności. Zasada ustawowej formy ograniczeń powtórzona została w art. 41 ust. 1 konstytucji, który ustanawia prawo do wolności i nietykalności osobistej.

Wyłącznie w ustawie

Nikt przy zdrowych zmysłach nie twierdzi, że państwo może się obyć bez przymusu. Wręcz przeciwnie -w państwie bezpiecznym, ale i praworządnym, to właśnie państwu powinien przysługiwać monopol naużywanie przemocy. Stosowanie go bywa konieczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. W każdej z tych sytuacji możliwość stosowania przemocy ze strony organów państwa powinna być nie tylko limitowana, ile także określona w odpowiedniej formie. Dla stosowania środków przymusu bezpośredniego konstytucja jednoznacznie wymaga formy ustawy, co potwierdza zarówno doktryna prawa konstytucyjnego, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 12 stycznia 2000 r. Trybunał uznał: "uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia "tylko w ustawie" jest czymś więcej niż przypomnienie

ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń".

### Grzech braku kompletności

Dlatego też oprócz generalnych unormowań dotyczących zasad użycia środków przymusu bezpośredniego w ustawie powinny znaleźć się przepisy precyzujące, którymi konkretnie środkami dysponują funkcjonariusze poszczególnych służb oraz w jakich okolicznościach mogą z nich korzystać.

Obowiązujące ustawy w większości wymogów tych nie spełniają, gdyż upoważniają Radę Ministrów, by to ona w rozporządzeniach określiła szczegółowe warunki użycia tych środków. Tak jest w ustawach o: Policji, Biurze Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, strażach gminnych, Służbie Więziennej, Służbie Celnej, kontroli skarbowej. W niektórych ustawach - dotyczących np. Straży Leśnej, Państwowej Straży Łowieckiej, Państwowej Straży Rybackiej czy Straży Ochrony Kolei - odsyła się do przepisów o policji.

Ustawodawca w bardzo zróżnicowany sposób podszedł do wymogu kompletności ustawowego uregulowania przepisów zezwalających na głęboką ingerencję w sferę wolności i nietykalności osobistej.

W odniesieniu do stosowania środków przymusu bezpośredniego określają one, kiedy funkcjonariuszowi wolno zastosować przymus, w jakim celu, jakiego rodzaju środki są dostępne dla poszczególnych służb, oraz formułują zasadę proporcjonalności użytych środków do potrzeb wynikających z zaistniałej sytuacji. Niektóre ustawy regulują ponadto bardziej szczegółowo przypadki i sposoby użycia tych środków oraz przewidują możliwość kontroli ich zastosowania -najczęściej przez prokuratora. Co ciekawe, tylko raz ustawodawca zdecydował się na kompletne uregulowanie zagadnienia, bez odsyłania do innych aktów prawnych, a mianowicie w ustawie o transporcie drogowym.

Przesłankami zastosowania środków przymusu bezpośredniego są najczęściej: niepodporządkowanie się wydanym na podstawie przepisów prawa poleceniom funkcjonariusza oraz uniemożliwienie wykonywania zadań wynikających z danej ustawy. Przesłanki te najszerszej definiuje ustawa o Służbie Więziennej. Mimo że ustawodawca prawidłowo wskazywał sfery używania przymusu, wniosek z lektury ustaw potwierdza niestety, że nie we wszystkich został spełniony konstytucyjny wymóg precyzyjności i kompletności uregulowania podstaw do ingerowania w prawo dowolności i nietykalności osobistej.

### Cel i przesłanki

Spełnienie tego wymogu oznacza jak najdokładniejsze określenie w ustawie przesłanek użycia środków przymusu bezpośredniego, uzupełnione przez precyzyjne wskazanie celów ich stosowania, rodzaje środków dostępnych funkcjonariuszom poszczególnych służb oraz podstawowe zasady ich użycia (w tym zasady: fakultatywności, proporcjonalności, ostrzeżenia o możliwości ich użycia i odstąpienia od stosowania środka po osiągnięciu celu).

Ogólne stwierdzenie, iż przesłanką użycia tych środków jest niepodporządkowanie się wydanym na podstawie prawa poleceniom, celem zaś - osiągnięcie podporządkowania się tym poleceniom, nie spełnia dwóch pierwszych wskazanych wymogów.

Ponadto tej treści przepisy nie wyczerpują wszystkich przypadków, kiedy konieczne jest zastosowanie tych środków. Zawarta w nich zasada zakłada bowiem niejako "następcze" użycie środków przymusu -jako konsekwencji niepodporządkowania się poleceniom. Tymczasem kajdanki lub prowadnice mogą być stosowane także prewencyjnie -w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi. Wydaje się, że użycia tych środków przymusu, skądinąd często niezbędnych, nie da się uzasadnić niepodporządkowaniem się poleceniom. W związku z tym byłoby wskazane, aby ustawowe przepisy uwzględniały także tę okoliczność.

Ponieważ stawka tego rodzaju regulacji prawnych jest bardzo wysoka, gdyż dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, wymóg umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów tej regulacji prawnej musi być respektowany ze szczególnym rygoryzmem.

Jak więc widać, problem podstaw prawnych stosowania środków przymusu bezpośredniego ma charakter szerszy, niż wynika to z treści wniosku złożonego przeze mnie w Trybunale Konstytucyjnym.

Janusz Kochanowski