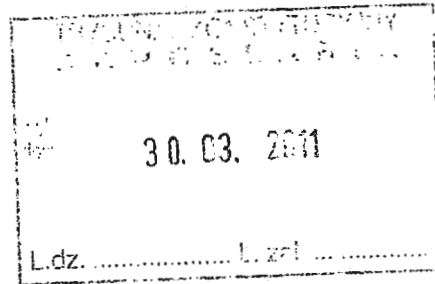




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 29 marca 2011 r.

PG VIII TK 23/11



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

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

wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) przepis art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zmianami) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przepis art. 39 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zmianami) w związku

z art. 16 ust. 4 ustawy, o której mowa w pkt 1, 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 zmianami), jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 3) przepisy: § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 i ust. 1c, § 8 ust. 1 – 3, § 9 ust. 1, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1 i ust. 3, § 13 ust. 1 i ust. 4, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1 i ust. 3, § 15a ust. 2 oraz § 15b, jak również przepisy § 14 ust. 2 i § 15a ust. 5, w zakresie, w jakim nakazują odpowiednie zastosowanie § 12 ust. 3, rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w pkt 2, są niezgodne z art. 16 ust. 4 ustawy, o której mowa w pkt 1, oraz z art. 92 ust. 1, jak również z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Wszystkie trzy akty normatywne, których dotyczy niniejszy wniosek, to jest: ustawa o Policji, ustawa – Prawo łowieckie oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, zostały przyjęte przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP, czyli przed dniem 17 października 1997 r. Mimo wielokrotnej nowelizacji wspomnianych aktów prawnych, powyższa uwaga odnosi się również do zdecydowanej większości

unormowań, zaproponowanych w *petitum* jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W tej sytuacji, istotnego znaczenia nabiera rozstrzygnięcie, według jakiego stanu prawnego winna nastąpić ocena zgodności z ustawą zasadniczą zakwestionowanych regulacji prawnych.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla oceny zgodności z Konstytucją treści normy prawnej miarodajny jest stan prawny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan z dnia wydania przepisu (por. wyrok z dnia 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10, do chwili obecnej niepublikowany w OTK ZU, w wersji przesłanej Prokuratorowi Generalnemu, s. 7 – 8 oraz powołane tam orzecznictwo).

Tym samym, należałoby przyjąć, że dla oceny zakwestionowanych w niniejszym wniosku unormowań miarodajne są wzorce kontroli konstytucyjnej zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3), a dla oceny przepisów rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, dodatkowo również regulacja art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, zawierająca upoważnienie do wydania rozporządzenia.

Policja została utworzona jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji).

Wydaje się, że przed przystąpieniem do oceny zakwestionowanego w niniejszym wniosku upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 16 ust. 4 wspomnianej wyżej ustawy, należałoby w sposób zwięzły zasygnalizować, określone w ustawie, podstawowe zadania Policji oraz uprawnienia jej funkcjonariuszy. Regulacje te niewątpliwie tworzą kontekst prawny unormowań

dotyczących przypadków i sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji.

Do podstawowych zadań Policji należą: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach; kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych; współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów; gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych; prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA) (art. 1 ust. 2 ustawy o Policji). Policja realizuje także zadania wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych (art. 1 ust. 3 analizowanej ustawy).

W granicach swych zadań Policja, w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji). Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego

w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 analizowanej ustawy). Policja w celu realizacji ustawowych zadań może korzystać z danych o osobie, w tym również w formie zapisu elektronicznego, uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przetwarzać je w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych (art. 14 ust. 4 ustawy o Policji). W końcu. Policja może, w zakresie koniecznym do wykonywania jej ustawowych zadań, korzystać z informacji kryminalnej zgromadzonej w krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (art. 14 ust. 5a analizowanej ustawy).

Policjanci, wykonując czynności, o których mowa w art. 14 ustawy o Policji, mają prawo: legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw; zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego; zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia; pobierania od osób wymazu ze śluzówki policzków; pobierania materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości; przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw; dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom; żądania

niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa (art. 15 ust. 1 analizowanej ustawy). Funkcjonariusz Policji ma również prawo zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, w trybie określonym w art. 15 (art. 15a ustawy o Policji).

W końcu wypada odnotować, że, zgodnie z art. 16 ust 1 analizowanej ustawy, w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy, policjanci mogą stosować następujące środki przymusu bezpośredniego:

- 1) fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów;
- 2) pałki służbowe;
- 3) wodne środki obezwładniające;
- 4) psy i konie służbowe;
- 5) pociski niepenetracyjne, miotane z broni palnej.

Z kolei, ust. 2 omawianego art. 16 stanowi, że policjanci mogą stosować jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

Zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 16 ust. 4 ustawy o Policji ma następujące brzmienie:

„Art. 16. 4. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa szczegółowe przypadki oraz warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1.”.

Przechodząc do oceny przytoczonej wyżej regulacji w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, wypadałoby odnotować, że, zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy zasadniczej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączość ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być

„szczegółowe”, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 163, s. 1764 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie. Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 76, s. 1029 – 1030 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, Trybunał Konstytucyjny, w swoich orzeczeniach, zwracał szczególną uwagę na to, że nakaz zamieszczania wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu, jako akcie podustawowym, dotyczy

zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU Nr 3/A/2010, poz. 20, s. 347 oraz powołane tam orzecznictwo).

We wspomnianym, we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, przepisie art. 16 ust. 1 ustawy o Policji ustawodawca określił przesłankę stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy omawianej służby mundurowej, w postaci „niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy”. Tym samym, ustawodawca określił jeden „przypadek” dopuszczalnego stosowania środków przymusu bezpośredniego przez policjantów. Zakres wspomnianych poleceń organów Policji lub jej funkcjonariuszy nie został w omawianym przepisie bliżej dookreślony.

Zakwestionowana regulacja art. 16 ust. 4 analizowanej ustawy upoważnia Radę Ministrów do określenia m. in. „szczegółowych przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego. Użyta w przepisie liczba mnoga uprawnia do wysnucia wniosku, że, w gruncie rzeczy, ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do określenia, w rozporządzeniu, większej liczby „szczegółowych przypadków”, które – obok „przypadku” określonego w ustawie – miałyby uprawniać funkcjonariuszy omawianej służby mundurowej do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Tym samym, podmiot uprawniony do wydania aktu podustawowego miałby, zgodnie z wolą ustawodawcy, uzupełnić regulacje ustawowe w omawianym zakresie. Nie jest

natomiast jasne, czy owe „szczegółowe przypadki”, o których mowa w upoważnieniu ustawowym, musiałyby mieć jakikolwiek związek z unormowaną w ustawie przesłanką „niepodporządkowania się poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy”.

Zważywszy, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego zawsze stanowi ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych obywatela, przekazanie regulacji, zawierających przesłankę stosowania takich środków – w postaci „szczegółowych przypadków” ich stosowania – do aktu podustawowego, wydawanego przez organ władzy wykonawczej, wydaje się niedopuszczalne, wykracza bowiem poza przyznany przez ustrojodawcę ustawodawcy zwykłemu zakres względnej swobody w kształtowaniu prawa. W dodatku, ani zakwestionowany przepis, ani żadne inne unormowanie ustawy o Policji nie zawiera choćby ogólnych wskazówek (wytycznych) pozwalających na dookreślenie, jakie w istocie „szczegółowe przypadki” stosowania środków przymusu bezpośredniego miałyby uregulować Rada Ministrów.

W tym miejscu wypadałoby odnotować, że, zbliżony w brzmieniu do analizowanego przepisu art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, przepis art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym stanowił już przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianym wyżej wyroku, wydanym w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07. Wobec braku zaskarżenia tego przepisu w, inicjującym postępowanie przed Trybunałem, wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny nie mógł formalnie orzec w przedmiocie zgodności tego przepisu z Konstytucją RP. Jednakże w uzasadnieniu 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 środków przymusu bezpośredniego” (*op. cit.*, s. 343).

Wydaje się, że przytoczona wyżej opinia prawna Trybunału Konstytucyjnego, dotycząca regulacji zawartej w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, może w pełni znaleźć zastosowanie odnośnie, zakwestionowanego w niniejszym wniosku, unormowania art. 16 ust. 4 ustawy o Policji.

Analizowana ustawa o Policji mówi jedynie o stosowaniu środków przymusu bezpośredniego w razie niepodporządkowania się poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy. Poza tym ustawa nie określa pojęcia „przypadków” stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego. W szczególności, ani z art. 16 ust. 4 tej ustawy, ani z innych jej przepisów nie wynika precyzyjnie, do czego upoważnia ustawa o Policji w odniesieniu do „szczegółowych przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego. Tym samym, należałoby przyjąć, że analizowany przepis upoważniający do wydania rozporządzenia nie spełnia wymogów konstytucyjnych, zawartych w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, udziela bowiem upoważnienia do wydania aktu podustawowego, dotyczącego materii nieuregulowanej w ustawie, a przy tym upoważnia do uregulowania w rozporządzeniu kwestii, które uregulować można jedynie w akcie normatywnym rangi ustawy.

Zakwestionowany przepis art. 16 ust. 4 ustawy o Policji zawiera m. in. upoważnienie do określenia przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego przez policjantów. Jedynym przepisem ustawy, który w pewnym sensie można by uznać za poświęcony tej ostatniej problematyce, jest art. 16 ust. 2, który stanowi, że policjanci mogą stosować jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

Przytoczony wyżej przepis art. 16 ust. 2 ustawy o Policji nie wydaje się jednak spełniać wymogu dostatecznego dookreślenia sposobu postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o stosowaniu środków przymusu bezpośredniego, nie określa bowiem procedury takiego postępowania. Innymi słowy, trudno przyjąć, że materia, dotycząca sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego, została określona w ustawie w stopniu, który uprawniałby ustawodawcę do cedowania na organ władzy wykonawczej dalszych uprawnień prawotwórczych w omawianym zakresie.

W końcu, należałoby podnieść, że oceniany przepis art. 16 ust. 4 ustawy o Policji nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu, do którego wydania została upoważniona Rada Ministrów.

W doktrynie przyjmuje się, że Konstytucja RP uczyniła wyraźną zmianę (w sprawie konstrukcji prawnej rozporządzenia), traktując *expressis verbis* „wytyczne dotyczące treści aktu” jako jeden z warunków konstytucyjnej poprawności upoważnienia ustawowego. Warunek ten oznacza daleko idące ograniczenie swobody kształtowania treści rozporządzenia i czyni je w większym niż poprzednio stopniu instrumentalnym w stosunku do ustawy (por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, II tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 26).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną – mogą one mieć zarówno charakter negatywny (to znaczy, że ze wszystkich wchodzących rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter pozytywny (np. wskazując kryteria, którymi powinien kierować się twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma realizować dane unormowanie, czy funkcje, jakie ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać

pewne wskazania już to wyznaczając treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminując pewne treści (kierunki rozwiązań). W ustawie należy zawrzeć jakąś merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, całkowity brak wytycznych przesądza bowiem o niekonstytucyjności upoważnienia, gdyż stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji. Już w tym miejscu trzeba też podkreślić, że jeżeli ustawa upoważnia rozporządzenie do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 Konstytucji) [por. wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU Nr 7/A/2009, poz. 111, s. 1152 oraz powołane tam orzecznictwo].

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że wytyczne nie muszą być zamieszczane w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Dopuszczalne jest ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala na zaakceptowanie takiej sytuacji. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka jest niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny. Nie ma zarazem konstytucyjnych podstaw, by ten kierunek rozumowania rozciągać na cały system obowiązującego ustawodawstwa i przyjmować, że jeżeli z innych ustaw wynikają pewne wskazania co do treści, jakie muszą czy powinny być zawarte w rozporządzeniu, to zostały spełnione wymagania wynikające z art. 92

ust. 1 zdanie 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia niezbędną treść upoważnienia i nie pozwala na konstruowanie treści upoważnienia poprzez odniesienie do innych ustaw czy całego systemu prawa (por. wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 36, s. 485 oraz powołane tam orzecznictwo).

Analiza tekstu ustawy o Policji pozwala na wysnucie wniosku, że wymagane przez normę, zawartą w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, wytyczne, dotyczące treści aktu podustawowego, nie tylko nie zostały zawarte w kwestionowanym art. 16 ust. 4 ustawy, ale również nie dają się wywieść z innych przepisów ocenianej ustawy. Niewystarczający do wywiedzenia wytycznych, dotyczących treści rozporządzenia Rady Ministrów, wydaje się również, omówiony wyżej, przepis art. 16 ust. 2 ustawy o Policji. Ta ostatnia regulacja nie pozwala, w szczególności, na określenie pojęcia „szczegółowych przypadków” oraz „sposobów” użycia środków przymusu bezpośredniego przez policjantów.

Jak zaznaczono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, analizowany przepis art. 16 ust. 4, wraz z całą ustawą o Policji, został przyjęty przed dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy zasadniczej, to jest przed 17 października 1997 r. Jednakże Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawiera szereg przepisów przejściowych, normujących sposób dostosowania aktów normatywnych, uchwalonych przed dniem wejścia w życie ustawy zasadniczej, do wymogów Konstytucji. W szczególności, regulacja art. 236 ust. 1 stanowi, że w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.

W tym miejscu wypadałoby odnotować, że po dniu wejścia w życie ustawy zasadniczej, do chwili obecnej, ustawa o Policji była nowelizowana 72 razy. Mimo to nie usunięto chociażby najbardziej rzucającej się w oczy kolizji omawianego przepisu z normą art. 92 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP, w postaci

braku wytycznych dotyczących treści aktu podustawowego, do wydania którego ustawodawca upoważnił Radę Ministrów.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis godzi w konstytucyjne warunki poprawności upoważnienia ustawowego, upoważnia bowiem organ władzy wykonawczej do unormowania w rozporządzeniu szczegółowych przypadków oraz sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego, t.j. materii, która nie została uregulowana w ustawie, a przy tym nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu. Tym samym, przepis art. 16 ust. 4 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Przechodząc do oceny kwestionowanego w niniejszym wniosku przepisu art. 16 ust. 4 ustawy o Policji w kontekście wzorca kontroli, zawartego w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, wypada odnotować, że, zgodnie z tym unormowaniem ustawy zasadniczej, każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą, a pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.. Z kolei, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W doktrynie przyjmuje się, że wolnością osobistą jest możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiekolwiek czynniki ludzkie. Jest ona pierwszą konsekwencją, czy też pierwszym przejawem, wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej; jest koniecznym założeniem korzystania przez jednostkę nie

tylko z praw człowieka i obywatela, wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych, lecz także wykorzystywania tamże wyrażonych wolności. W zasadzie także każda z dalszych „wolności” konstytucyjnych jest w swej istocie takim czy innym przejawem wykorzystywania wolności osobistej. W ścisłym związku z wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista, którą można określić jako zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swojej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność. Nietykalność osobista posiada też szczególnie silny związek z przyrodzoną godnością ludzką i jako pewien aspekt egzystencji człowieka posiada wymiar absolutny i ustawy nie mogą jej ograniczać (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 41, s. 1 - 2)

Jednakże przywołane wyżej unormowanie art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej dopuszcza pozbawienie lub ograniczenie wolności, zastrzegając, że może ono nastąpić tylko na zasadach i trybie określonych w ustawie. Rzecz oczywista, że ograniczenie takie musi spełniać konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw chronionych w ustawie zasadniczej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (por. wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 544).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że przesłanka konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie,

sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stawał na stanowisku, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (por. wyroki: z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 18 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również z dnia 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 188, s. 1003 – 1004).

Z kolei, w literaturze przedmiotu wskazuje się na konieczność rygorystycznego przestrzegania standardów dopuszczalności ograniczania wolności osobistej na gruncie art. 41 Konstytucji RP. Owe szczególne gwarancje w sytuacjach dopuszczalnego ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej w pierwszej kolejności powtarzają zasadę, ustanowioną w art. 31 ust. 3, konieczności ustawy jako wymaganej dla takich sytuacji formy prawnej. Oba sformułowania różnią się przy tym nieco między sobą. W myśl art. 41, w ustawie ustanowione być mogą mianowicie „zasady” oraz „tryb” ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej. Termin „zasady” należy rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanawianie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być

natomiast ustanawiane poza ramami takich ustaw. Przykładów tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W omawianym artykule „zasady” są synonimem terminu „regulacje”. A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całości dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii (por. Paweł Sarnecki, *op. cit.*, s. 2 – 3).

Przytoczony wyżej pogląd doktryny jest zbieżny z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym znaczenia, jakie należy przypisać, przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie”. Zdaniem Trybunału, uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczać zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (por. wyrok z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU Nr 1/A/2008, poz. 2, s. 19 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że ścisły związek między wolnością osobistą i nietykalnością osobistą, wynikający z treści normatywnych art. 41 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji, stanowi, na tle demokratycznych standardów ochrony wolności człowieka, szczególną regulację podstawowych praw i wolności; szczególną ze względu na kształt tej regulacji oraz ze względu na znaczenie ochrony wolności osobistej dla ochrony wszystkich praw i wolności podstawowych. W świetle wykładni art. 41 ust. 1 Konstytucji, nietykalność osobista stanowi konieczny, szczególnie ważny warunek realizacji wolności osobistej człowieka w państwie demokratycznym; poszanowanie nietykalności osobistej jest zarazem gwarancją realizacji wolności osobistej. Trybunał podkreślał, że ścisły związek między poszanowaniem wolności osobistej i respektowaniem nietykalności osobistej na gruncie Konstytucji oznacza, że wolność osobista podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej. Ograniczenie wolności osobistej wymaga bowiem nie tylko spełnienia wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczących ograniczenia każdego prawa lub wolności konstytucyjnej, ale wymaga ponadto respektowania nietykalności osobistej. Wolność osobista może podlegać ograniczeniom wyłącznie w ustawie, a przesłanki ustawowego ograniczenia wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, odnoszą się również do ograniczenia wolności osobistej. Przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji „dodaje” jednak do ustawowych przesłanek, dopuszczających ograniczenie wolności osobistej, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeszcze jeden wymóg: pełne poszanowanie nietykalności osobistej (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, *op. cit.*, s. 350).

W końcu, we wspomnianym wyżej wyroku, w sprawie o sygnaturze U 5/07, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że do zasad ograniczenia wolności osobistej, regulowanych ustawowo, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który

podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w której się znajdują. Natomiast przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji, należy rozumieć, w świetle Konstytucji, regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego ustawowo do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz skierowany do ustawodawcy, aby, ograniczając w danej regulacji prawnej wolność osobistą (tylko droga ustawowa jest tu dopuszczalna), zamieszczał w niej zawsze zasady oraz tryb ograniczenia wolności osobistej. Trybunał zwraca uwagę, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko wprowadza zakaz ograniczenia wolności osobistej w podustawowych aktach prawnych, jak to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji, ograniczającej wolność osobistą, wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej (por. *op. cit.*, s. 350 – 351).

Kwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 16 ust. 4 ustawy o Policji upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, m. in. szczegółowych przypadków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego. Omawiane środki przymusu bezpośredniego, z istoty swojej, wkraczają głęboko w sferę wolności obywatela. Tym samym, nie wydaje się, by, w świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca był uprawniony do cedowania uregulowania tak delikatnej materii, jaką stanowi określenie szczegółowych przypadków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego, na organ władzy wykonawczej. Przyjmując

taką regulację, Parlament, jak się wydaje, wykroczył poza zakres przyznanej mu przez ustrojodawcę względnej swobody w kształtowaniu prawa.

W szczególności, należałoby, w tym miejscu, odnotować, że w pełni zachowują aktualność, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, wywody, kwestionujące dopuszczalność przekazania przez ustawodawcę – do uregulowania w akcie podstawowym – szczegółowych przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego przez policjantów, bowiem wspomniana materia podlega uregulowaniu wyłącznie w akcie normatywnym rangi ustawy. Innymi słowy, nie wydaje się, by ustawodawca był uprawniony do upoważnienia Rady Ministrów do uzupełnienia materii uregulowanej w ustawie o Policji o inne, niż określone w ustawie, przypadki usprawiedliwiające stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Niewątpliwie, stosowanie takich środków zawsze należy oceniać w kontekście konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń wolności osobistej. Tym samym, cedowanie uregulowania omawianej materii na organ władzy wykonawczej wydaje się niedopuszczalne.

Nadto, wypadałoby zakwestionować upoważnienie przez ustawodawcę Rady Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia procedury, a więc sposobu postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego. W świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, tenże sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego stanowi w istocie tryb ograniczenia wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim ustawy zasadniczej. Wprowadzenie takiego ograniczenia, zgodnie z wolą ustrojodawcy, możliwe jest jedynie w akcie normatywnym rangi ustawy. Innymi słowy, cedowanie przez ustawodawcę na organ władzy wykonawczej uregulowania wspomnianego wyżej trybu, w postaci „sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego przez policjantów”, należałoby uznać za

wykraczające poza zakres względnej swobody tegoż ustawodawcy w kształtowaniu prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że regulacja, zawarta w art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, godzi w konstytucyjne prawo do wolności oraz konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczenia tego prawa, upoważniając organ władzy wykonawczej do unormowania szczegółowych przypadków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego przez policjantów. Tym samym, kwestionowany w niniejszym wniosku przepis jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Przed przystąpieniem do oceny, zakwestionowanych w niniejszym wniosku, przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, należałoby, jak się wydaje, rozważyć, czy - wobec zaskarżenia ustawowego przepisu upoważniającego do wydania tego rozporządzenia - zasadna jest propozycja zbadania przez Trybunał Konstytucyjny również określonych regulacji, zawartych w tymże rozporządzeniu.

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

Jednocześnie należałoby jednak podnieść, że Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność z Konstytucją RP przepisów dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz. 184 ze zmianami) oraz aktu wykonawczego do tego dekretu, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania

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

W końcu, w postanowieniu sygnalizacyjnym, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10 (przewidziane do publikacji w OTK ZU Nr 9/A/2010, poz. 126), Trybunał przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące uchybień stwierdzonych w rozporządzeniach Rady Ministrów: z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej

oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej, uznając za niezbędne - dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP - podjęcie stosownych działań legislacyjnych celem usunięcia uchybień. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że brak zachowania ściśle wykonawczego charakteru rozporządzeń i odebranie ustawie rangi podstawowego źródła normowania wypadków wkraczania władzy publicznej w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki jest jedną z przyczyn nieefektywności mechanizmów zapobiegających arbitralności wkroczenia władzy publicznej w chronioną konstytucyjnie sferę wolności i praw jednostki oraz zachowania proporcjonalności tego wkraczania (por. s. 2 – 4 wersji postanowienia opublikowanej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego).

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że dokonanie kompletnej i prawidłowej oceny, w kontekście wzorców kontroli konstytucyjnej, obowiązującego stanu prawnego w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji nie byłoby możliwe przy ograniczeniu tej kontroli wyłącznie do upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 16 ust. 4 analizowanej wyżej ustawy o Policji, przy jednoczesnym pominięciu regulacji zawartych w rozporządzeniu wydanym na podstawie tego upoważnienia.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy § 3 oraz § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego mają następujące brzmienie:

„§ 3. Policjant ma prawo stosować następujące środki przymusu bezpośredniego:

- 1) siłę fizyczną w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony lub ataku,

- 2) urządzenia techniczne w postaci kajdanek, prowadnic, kaftanów bezpieczeństwa, pasów i siatek obezwładniających, paralizatorów elektrycznych, a także kolczatek drogowych i innych przeszkód umożliwiających zatrzymanie pojazdu,
- 3) chemiczne środki obezwładniające,
- 4) pałki służbowe: zwykłe, szturmowe, wielofunkcyjne i teleskopowe,
- 5) wodne środki obezwładniające,
- 6) psy i konie służbowe,
- 7) pociski niepenetracyjne, miotane z broni palnej.

§ 12. 3. Polecenie zastosowania chemicznych środków obezwładniających, z wyjątkiem broni gazowej i ręcznych miotaczy gazowych, wydają komendanci wojewódzcy Policji, Komendant Główny Policji lub osoby przez nich upoważnione.”.

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

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać,

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

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że umieszczenie materii, zastrzeżonej dla regulacji ustawowej, w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W przypadku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Dlatego zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby to decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej tworzącej prawny reżim ich własnego, władczego działania, wkraczającego w sferę praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienie sygnalizacyjne z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, *op. cit.*, s. 3).

Przepis art. 16 ust. 1 ustawy o Policji dopuszcza możliwość stosowania przez policjantów środków przymusu bezpośredniego. Ustawodawca wymienił w omawianej regulacji kilka takich środków (pałki służbowe, wodne środki obezwładniające, psy i konie służbowe, pociski niepenetracyjne, miotane z broni

palnej). Nadto, w przepisie mówi się o fizycznych, technicznych i chemicznych środkach służących do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów, bez wskazania, jakie konkretnie środki, służące do wymienionych celów, zostały dopuszczone przez ustawodawcę do stosowania przez funkcjonariuszy Policji. Tym samym, w ustawie nie wymieniono wszystkich, konkretnych środków przymusu bezpośredniego, których użycie wobec obywatela należałoby uznać za dopuszczalne.

Ustawodawca nie upoważnił również żadnego podmiotu, uprawnionego do stanowienia prawa, do „uzupełnienia” ustawy o treści dotyczące rodzajów środków przymusu bezpośredniego, które w ustawie unormowane nie zostały, co wskazuje na ewidentne wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego, przez organ władzy wykonawczej, wydający rozporządzenie w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego.

Środki przymusu bezpośredniego – co już podkreślono – z istoty swojej, wkraczają głęboko w sferę praw i wolności obywatela. Nadto, wiele z tych środków, o których mowa w § 3 oraz w § 12 ust. 3 analizowanego rozporządzenia, jak chociażby stosowanie siły fizycznej w postaci technik ataku, paralizatory elektryczne, broń gazowa i ręczne miotacze gazowe, w niektórych, skrajnych sytuacjach mogą powodować skutki zbliżone do pogranicza między ograniczeniem wolności osobistej a naruszeniem nietykalności osobistej. Innymi słowy, nie wydaje się, by, w świetle, przytoczonego we wcześniejszych częściach uzasadnienia niniejszego wniosku, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego wzorców kontroli zawartych w art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustawodawca był uprawniony do cedowania uregulowania tak delikatnej materii, jaką stanowi określenie rodzajów środków przymusu bezpośredniego, na organ władzy wykonawczej. Tym silniej należałoby zakwestionować unormowanie tejże materii w rozporządzeniu Rady Ministrów bez stosownego upoważnienia ustawowego.

Analiza zakwestionowanych przepisów § 3 oraz § 12 ust. 3 ocenianego rozporządzenia skłania do wysnucia wniosku, że regulacje zawarte w tych przepisach nie spełniają wymogu pełnej jednorodności z materiałami unormowanymi w ustawie upoważniającej do wydania ocenianego rozporządzenia. Brak stosownych regulacji ustawowych, określających wszystkie, konkretne środki przymusu bezpośredniego, jakie mogą być stosowane przez funkcjonariuszy Policji wobec obywateli, w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, uniemożliwia wprowadzenie takich regulacji w akcie podustawowym. Tym samym, jak się wydaje, zachowują aktualność ogólniejsze wywody, przeprowadzone w omawianym zakresie we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, w kontekście art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Niejako na marginesie wypadałoby jeszcze odnotować, że w przepisie § 12 ust. 3 analizowanego rozporządzenia (normującym w swej istocie sposób stosowania chemicznych środków przymusu bezpośredniego, co będzie jeszcze przedmiotem odrębnej oceny) prawodawca wymienił broń gazową i ręczne miotacze gazowe jako rodzaje chemicznych środków obezwładniających, sugerując tym samym, że istnieją jeszcze inne chemiczne środki obezwładniające, których jednak ani w ustawie upoważniającej, ani w rozporządzeniu Rady Ministrów nie wskazano w sposób konkretny. Tym samym, nie jest jasne, jakie to inne, oprócz wymienionych w § 12 ust. 3, chemiczne środki obezwładniające mógł prawodawca mieć na myśli. W konsekwencji, również obywatele, wobec których policjanci mogliby potencjalnie użyć takiego, bliżej niedookreślonego, chemicznego środka przymusu bezpośredniego, nie zostali uprzedzeni w żadnym powszechnie obowiązującym akcie normatywnym o możliwości użycia takiego środka.

W końcu, należałoby zakwestionować również i te regulacje zawarte w § 3, które nie przekształcają ani nie „uzupełniają” ustawy w zakresie określenia rodzajów środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez

policjantów. Skoro, jak wywiedziono wyżej, rozporządzenie nie może treści zawartych w ustawie również powtarzać, to samo wymienienie w analizowanym rozporządzeniu, wśród wspomnianych środków, również wodnych środków obezwładniających, psów i koni służbowych oraz pocisków niepenetracyjnych, miotanych z broni palnej, należałoby uznać za niewłaściwe.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że unormowania, zawarte w § 3 oraz w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego i poza charakter wykonawczy rozporządzenia, wprowadzając regulacje materii, których nie normuje ustawa upoważniająca, jak również godzą w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności osobistej. Tym samym, zakwestionowane w niniejszym wniosku przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy § 6 ust. 1 i ust. 1c rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego mają następujące brzmienie:

„§ 6. 1. Kajdanki lub prowadnice można stosować wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi. Kajdanki lub prowadnice stosuje się także na polecenie sądu lub prokuratora.

1c. Wobec osób tymczasowo aresztowanych lub skazanych na karę pozbawienia wolności można stosować, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, kajdanki zespolone przeznaczone do zakładania na ręce i nogi.”.

Przytoczone wyżej przepisy rozporządzenia Rady Ministrów normują problematykę zastosowania przez policjantów środków przymusu

bezpośredniego w postaci kajdanek i prowadnic. W świetle, wskazanego w uzasadnieniu niniejszego wniosku, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, regulacje te winny być jednorodne z materiałami unormowanymi w ustawie, służyć wykonaniu ustawy i pozostawać w zgodzie z wolą ustawodawcy.

W tym miejscu należałoby zauważyć, że tenże ustawodawca w sposób wyczerpujący określił przesłanki stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji. Zgodnie z powołanym już art. 16 ust. 1 ustawy o Policji, funkcjonariusze tej formacji mogą stosować techniczne środki, służące do obezwładniania bądź konwojowania osób (a więc również kajdanki i prowadnice), w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy. Z kolei, art. 16 ust. 2 wspomnianej wyżej ustawy – co także należy przypomnieć – stanowi, że policjanci mogą stosować jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

Innymi słowy, ustawodawca nie zezwolił funkcjonariuszom Policji na zastosowanie żadnych środków przymusu bezpośredniego (w tym oczywiście również kajdanek i prowadnic) w żadnym innym przypadku, niż niepodporządkowanie się wydanym na podstawie prawa poleceniom. Co więcej, ustawodawca wyraźnie ograniczył możliwość zastosowania środków przymusu bezpośredniego do przypadków, gdy jest to niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom. W końcu, ustawodawca zezwolił na zastosowanie jedynie takich środków przymusu bezpośredniego, które odpowiadałyby potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji.

Analiza przepisów art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Policji pozwala na wysnucie wniosku, że ustawodawca nie przyznał policjantom uprawnień do prewencyjnego zastosowania środków przymusu bezpośredniego, zezwalając jedynie na następcze zastosowanie takich środków. Tym samym, wprowadzenie w akcie podustawowym możliwości (a nawet obliwu) prewencyjnego stosowania

takich środków, w postaci kajdanek i prowadnic, przez funkcjonariuszy Policji stanowi wykroczenie poza ramy określone w upoważnieniu ustawowym, jak również stanowi niedopuszczalną modyfikację ustawy przez akt normatywny rangi rozporządzenia.

W świetle przepisów rangi ustawowej nie wydaje się również możliwe zastosowanie żadnego ze środków przymusu bezpośredniego na mocy wcześniejszej decyzji innego podmiotu (jak sąd lub prokurator). W szczególności, art. 14 ust. 2 ustawy o Policji stanowi, że Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w innych ustawach. Ze względów oczywistych, nie należy utożsamiać wspomnianych „czynności” ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego. Z kolei, analiza przepisów Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego wykonawczego pozwala na wysnucie wniosku, iż ustawy te nie zawierają regulacji, z których wynikałoby, że sąd lub prokurator mogą wydawać funkcjonariuszom Policji polecenia zastosowania środków przymusu bezpośredniego, np. w postaci kajdanek lub prowadnic. Regulacji takich nie zawiera również ustawa o prokuraturze.

W tym miejscu należałoby odnotować, że we wspomnianym w uzasadnieniu niniejszego wniosku wyroku, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, Trybunał orzekł, że § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, jak również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. *op. cit.*, s. 335).

Brzmienie usuniętego przez Trybunał z polskiego porządku prawnego przepisu § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy CBA – „Kajdanki

i prowadnice stosuje się: 1) na polecenie sądu lub prokuratora;” jest niemal identyczne, jak brzmienie, zakwestionowanej w niniejszym wniosku, regulacji zawartej w § 6 ust. 1 w zdaniu drugim rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego.

W omawianym wyroku, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że określenie kompetencji formalnych i materialnego zakresu działania organów państwowych należy do materii ustawowej, jak również, że § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy CBA zasadę tę naruszył, określając kompetencje sądu i prokuratora do wydawania poleceń dotyczących stosowania kajdanek i prowadnic (por. *op. cit.*, s. 345). Trybunał zwrócił również uwagę, że na gruncie treści normatywnych art. 92 ust. 1 Konstytucji, ustalonych w orzecznictwie Trybunału, nie jest dopuszczalne, aby część przesłanek stosowania kajdanek i prowadnic była zamieszczona w ustawie, a pozostałe przesłanki – w rozporządzeniu (por. *ibidem*, s. 347). W końcu, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis § 6 ust. 2 omawianego rozporządzenia jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ, w świetle wzorców kontroli, wynikających z powyższych przepisów konstytucyjnych, wszystkie przesłanki stosowania kajdanek i prowadnic, zawarte w zaskarżonym przepisie rozporządzenia, winny być określone przez ustawę. Dotyczą one bowiem ograniczenia wolności osobistej człowieka (por. *ibidem*, s. 352).

W tym miejscu należałoby stwierdzić z całą mocą, że przytoczone wyżej poglądy prawne Trybunału Konstytucyjnego powinny znaleźć, w pełni, zastosowanie przy ocenie, zakwestionowanych w niniejszym wniosku, przepisów § 6 ust. 1 i ust. 1c rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego.

Nadto wypadałoby odnotować, że zaskarżone przepisy § 6 ust. 1 i ust. 1c analizowanego rozporządzenia wprowadzają dodatkowo możliwość zastosowania przez policjantów kajdanek i prowadnic w przypadku osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi, jak również określają kolejny przypadek zastosowania nowego rodzaju środków przymusu bezpośredniego, w postaci kajdanek zespolonych, wobec osób tymczasowo aresztowanych lub skazanych na karę pozbawienia wolności. Wspomniane wyżej regulacje nie zawierają normatywnego odniesienia do ustawowej przesłanki stosowania środków przymusu bezpośredniego w przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy. Tym samym, przepisy analizowanego rozporządzenia, „uzupełniając” ustawę o Policji o treści, których nie unormowano w ustawie, określają dodatkowe przypadki zastosowania przez policjantów kajdanek lub prowadnic, jak również kajdanek zespolonych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że przepisy § 6 ust. 1 i ust. 1c rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego do wydania tegoż aktu podustawowego oraz poza charakter wykonawczy rozporządzenia, jak również godzą w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą oraz zasady dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Tym samym, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, jak również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy § 5 ust. 1, § 8 ust. 1 – 3, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1 i ust. 3, § 15a ust. 2 oraz § 15b rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów

użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego mają następujące brzmienie:

„§ 5. 1. Siłę fizyczną stosuje się w celu obezwładnienia osoby, odparcia czynnej napaści albo zmuszenia do wykonania polecenia.”;

„§ 8. 1. Kaftan bezpieczeństwa, pasy lub siatkę obezwładniającą albo paralizator elektryczny stosuje się wobec osób, które swoim zachowaniem stwarzają niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia, jeżeli zastosowanie innych środków przymusu bezpośredniego jest niemożliwe albo okazało się bezskuteczne.

2. Siatkę obezwładniającą można stosować także:

- 1) w pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa,
- 2) w celu udaremnienia ucieczki skazanego, tymczasowo aresztowanego bądź zatrzymanego przestępcy.

3. Paralizator elektryczny można stosować w celu:

- 1) obezwładnienia osoby niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia niebezpiecznego narzędzia,
- 2) odparcia czynnej napaści lub pokonania czynnego oporu,
- 3) zatrzymania osoby albo udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej z powodu podejrzenia o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia,
- 4) przeciwdziałania niszczeniu mienia,
- 5) obezwładniania agresywnych lub niebezpiecznych zwierząt.”;

„§ 12. 1. Chemiczne środki obezwładniające można stosować w przypadkach:

- 1) odpierania czynnej napaści,
- 2) pokonywania czynnego i biernego oporu,
- 3) pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa,
- 4) udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej.”;

„§ 13. 1. Pałka służbowa może być stosowana w razie:

- 1) odpierania czynnej napaści,
- 2) pokonywania czynnego oporu,
- 3) przeciwdziałania niszczeniu mienia.”;

„§ 14. 1. Wodne środki obezwładniające można stosować w przypadkach:

- 1) odpierania czynnej napaści,
- 2) pokonywania czynnego i biernego oporu,
- 3) przeciwdziałania niszczeniu mienia.”;

„§ 15. 1. Pies służbowy, jako środek przymusu bezpośredniego, może być wykorzystany w przypadkach:

- 1) odpierania czynnej napaści,
- 2) pokonywania czynnego oporu,
- 3) pościgu za osobą podejrzaną o popełnienia przestępstwa,
- 4) udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej.

3. Pies służbowy nie wytresowany do działania bez kagańca może być wykorzystany bez kagańca tylko do odpierania czynnej napaści albo gdy jest używany co czynności służbowych podejmowanych wobec osób, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji.”;

„§ 15a. 2. Pociski niepenetracyjne można stosować, z zastrzeżeniem ust. 3, w przypadkach:

- 1) odpierania czynnej napaści,
- 2) odpierania gwałtownego zamachu na mienie,
- 3) odpierania bezpośredniego bezprawnego zamachu przeciwko życiu lub zdrowi ludzkiemu albo w pościgu za sprawcą takiego zamachu,
- 4) zbiorowego zakłócania porządku publicznego.”;

„§ 15b. Koń służbowy, jako środek przymusu bezpośredniego, może być użyty w przypadkach:

- 1) odpierania czynnej napaści,
- 2) pokonywania czynnego i biernego oporu,
- 3) pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa,
- 4) udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej,
- 5) przywracania porządku publicznego naruszonego podczas zbiegowiska publicznego lub przez wykroczenie o charakterze chuligańskim.”.

Ustawodawca, zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej, dopuścił wprost stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez policjantów jedynie w przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy (*vide* – powołany już art. 16 ust. 1 ustawy o Policji). Innych przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego w ustawie nie określono. Tym samym, ocena takich przypadków, określonych w akcie podustawowym, musi uwzględniać konstytucyjny wymóg dochowania wykonawczego charakteru rozporządzenia oraz wymóg wyłączności aktu normatywnego rangi ustawy dla wprowadzania ograniczeń wszelkich konstytucyjnych praw i wolności.

Jak zasygnalizowano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, regulacja zawarta w art. 16 ust. 4 analizowanej ustawy upoważnia Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu m. in. „szczegółowych przypadków” stosowania środków przymusu bezpośredniego przez policjantów. Użyta w przepisie liczba mnoga zdaje się wskazywać, że ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do określenia większej liczby „szczegółowych przypadków”, niejako „uzupełniających” przypadek określony w ustawie. Ponownie podkreślić trzeba, iż nie jest jasne, czy, zgodnie z wolą ustawodawcy, owe „szczegółowe przypadki”, o których mowa w upoważnieniu ustawowym, musiałyby mieć jakikolwiek związek z unormowaną w ustawie przesłanką „niepodporządkowania się poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy”.

W tym miejscu należałoby odnotować, że zarówno w tytule analizowanego rozporządzenia Rady Ministrów, jak i w poszczególnych jego regulacjach (np. § 12 ust. 1, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1, § 15a ust. 2, § 15b) mowa jest o „przypadkach” a nie o „szczegółowych przypadkach” stosowania środków przymusu bezpośredniego przez policjantów.

Niezależnie od powyższego, należałoby podkreślić, że w przytaczanym we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku postanowieniu sygnalizacyjnym, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, Trybunał stwierdził, iż rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki oraz sposób ich stosowania, regulowane przepisami rozporządzenia o CBA, winny być, zgodnie z wymogami art. 41 ust. 1 Konstytucji, określone przez ustawę. Trybunał zasygnalizował również, że identyczny sposób normowania, jak budzący zastrzeżenia konstytucyjne na tle (przytaczanej wielokrotnie wyżej) sprawy o sygn. U 5/07, zastosowano, regulując rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki i sposoby ich użycia przez funkcjonariuszy Policji w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (por. *op. cit.*, s. 2 – 3).

Analizowane, w niniejszym wniosku, rozporządzenie Rady Ministrów znacznie poszerza katalog przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego, w porównaniu z unormowaniami ustawy o Policji. W zakwestionowanym przepisie § 5 ust. 1 prawodawca uzupełnił, określony w ustawie, przypadek niepodporządkowania się wydanym poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy, zredagowany jako ”zmuszenie do wykonania polecenia” (i wymieniony dopiero w ostatniej kolejności), o przypadek obezwładnienia osoby oraz o przypadek odparcia czynnej napaści, przy czym stosowanie siły fizycznej, we wszystkich trzech wymienionych przypadkach, określono jako obligatoryjne („siłę fizyczną stosuje się”). Podobnie

obligatoryjne (co mogłoby wynikać z gramatycznej wykładni przepisu § 8 ust. 1, dokonanej zgodnie z zasadami techniki prawodawczej) pozostaje użycie kaftana bezpieczeństwa, pasów lub siatki obezwładniającej, jak również paralizatora elektrycznego wobec osób, które swoim zachowaniem stwarzają niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia, jeżeli zastosowanie innych środków przymusu bezpośredniego jest niemożliwe albo okazało się bezskuteczne.

Rozporządzenie w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego zawiera również szereg regulacji dotyczących przypadków fakultatywnego stosowania tychże środków. W szczególności, siatkę obezwładniającą można stosować także w pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa lub w celu udaremnienia ucieczki skazanego, tymczasowo aresztowanego bądź zatrzymanego przestępcy (§ 8 ust. 2). Z kolei, paralizator elektryczny, oprócz przypadków zastosowania obligatoryjnego oraz fakultatywnego użycia do obezwładnienia osoby niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia niebezpiecznego narzędzia, można również stosować w celu odparcia czynnej napaści lub pokonania czynnego oporu, zatrzymania osoby albo udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej z powodu podejrzenia o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, a także przeciwdziałania niszczeniu mienia (§ 8 ust. 3). Nadto, pociski niepenetracyjne, miotane z broni gładkolufowej, alarmowej i sygnałowej, mogą być stosowane w przypadkach: odpierania czynnej napaści, odpierania gwałtownego zamachu na mienie, odpierania bezpośredniego bezprawnego zamachu przeciwko życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo w pościgu za sprawcą takiego zamachu, jak również zbiorowego zakłócania porządku publicznego.

Przykładowo należałoby również odnotować, że przypadki odpierania czynnej napaści, pokonywania czynnego i biernego opory oraz przeciwdziałania

niszczeniu mienia uzasadniają (z woli prawodawcy aktu podustawowego) fakultatywne zastosowanie chemicznych środków obezwładniających (§ 12 ust. 1 pkt 1, 2 i 5) oraz wodnych środków obezwładniających (§ 14 ust. 1). Przypadki fakultatywnego użycia pałki służbowej określono w rozporządzeniu wężiej, wyłączając możliwość stosowania tego środka przymusu bezpośredniego w razie pokonywania biernego oporu (§ 13 ust. 1). Z kolei, przypadki pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa uzasadniają fakultatywne zastosowanie chemicznych środków obezwładniających (§ 12 ust. 1 pkt 3), psa służbowego (§ 15 ust. 1 pkt 3) oraz konia służbowego (§ 15b pkt 3).

Zgodnie ze wspomnianym wyżej unormowaniem art. 16 ust. 1 ustawy o Policji, zastosowanie środków przymusu bezpośredniego może mieć charakter wyłącznie następczy, to jest po stwierdzeniu, że dana osoba nie podporządkowała się wydanemu na podstawie prawa poleceniu organu Policji lub jej funkcjonariusza. Tymczasem szereg zakwestionowanych w niniejszym wniosku przepisów analizowanego rozporządzenia Rady Ministrów daje podstawę do prewencyjnego zastosowania tych środków, jak w przypadku udaremnienia ucieczki osoby skazanej, tymczasowo aresztowanej bądź zatrzymanej – fakultatywne użycie chemicznych środków obezwładniających (§ 12 ust. 1 pkt 4), psa służbowego (§ 15 ust. 1 pkt 4) oraz konia służbowego (§ 15b pkt 4).

Środki przymusu bezpośredniego, o których mowa w analizowanym rozporządzeniu Rady Ministrów, ze swej istoty, wkraczają głęboko w sferę konstytucyjnie chronionych wolności obywatela, co wymaga szczególnie wnikliwego spojrzenia na sposób ograniczenia owych wolności. Prawdopodobnie, znaczna część omówionych wyżej regulacji, zawartych w rozporządzeniu, w przypadku umieszczenia ich w akcie normatywnym rangi ustawy mogłaby spotkać się z mniej lub bardziej pozytywną oceną (oczywiście pod warunkiem dochowania wymogu zachowania stosownej proporcji

pomiędzy dolegliwością, związaną z ograniczeniem danej wolności, a konstytucyjnie uznanym celem wprowadzenia ograniczenia). Jednakże przyjęcie omawianych regulacji w akcie podustawowym rangi rozporządzenia jest niedopuszczalne.

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

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że zakwestionowane wyżej przepisy rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego wykraczają poza charakter wykonawczy rozporządzenia, wprowadzając regulacje materii, których nie normuje ustawa upoważniająca, jak również godzą w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek ograniczania wolności osobistej. Tym samym, przepisy § 5 ust. 1, § 8 ust. 1 – 3, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1 i ust. 3, § 15a ust. 2 oraz § 15b zakwestionowanego rozporządzenia są niezgodne z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji jak również z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy § 9 ust. 1 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego mają następujące brzmienie:

„§ 9. 1. Polecenie zastosowania kaftana bezpieczeństwa i pasów wydaje komendant Policji lub osoba przez niego upoważniona, a podczas ich nieobecności – dyżurny jednostki.”;

„§ 10. 1. Kolczatka drogowa lub inna przeszkoda umożliwiająca zatrzymanie pojazdu może być stosowana przez umundurowanego policjanta do zatrzymania pojazdu prowadzonego przez osobę, która nie zatrzymała się mimo odpowiedniego sygnału:

- 1) gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa,
- 2) przewożącą osobę, co do której istnieje podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa, lub przewożącą przedmioty pochodzące z przestępstwa,
- 3) znajdującą się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub podobnie działającego środka.”.

Nadto, należałoby w tym miejscu odnotować, że, zgodnie z omawianym wcześniej przepisem § 12 ust. 3, polecenia zastosowania chemicznych środków obezwładniających, z wyjątkiem broni gazowej i ręcznych miotaczy gazowych, wydają: komendanci wojewódzcy Policji, Komendant Główny Policji lub osoby przez nich upoważnione. W końcu, ten ostatni przepis znajduje odpowiednie zastosowanie podczas stosowania wodnych środków obezwładniających (§ 14 ust. 2) oraz pocisków niepenetracyjnych, w przypadku działań sił zwartych w sytuacjach zbiorowego zakłócania porządku (§ 15a ust. 5).

Analiza przepisów: § 9 ust. 1, § 12 ust. 3, § 14 ust. 2 oraz § 15a ust. 5 wskazuje, że normując sposób stosowania określonych w tych przepisach środków przymusu bezpośredniego, pozostawiają one decyzję o użyciu tych środków komendantom Policji lub osobom przez nich upoważnionym. Tym samym, rozporządzenie Rady Ministrów upoważnia do podejmowania powyższych decyzji inne podmioty, niż policjant wydający polecenia, określone w art. 16 ust. 1 ustawy o Policji, do których nie zastosowała się osoba, wobec której mają być zastosowane środki przymusu bezpośredniego (zakładając, że takie niezastosowanie się do polecenia w ogóle miało miejsce).

W konsekwencji, nie sposób pominąć wątpliwości, czy aby zawsze komendant Policji lub osoba przez niego upoważniona będzie w stanie zadowalająco wypełnić dyspozycję art. 16 ust. 2 ustawy o Policji, zwłaszcza pod nieobecność na miejscu zdarzenia, w sytuacji, gdy ocena, czy dany środek przymusu bezpośredniego faktycznie odpowiada potrzebom wynikającym z dynamicznie zmieniającej się sytuacji i jest niezbędny do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom, wynikałaby wyłącznie z relacji osób trzecich, a wspomniany przepis art. 16 ust. 2 żadnych wyjątków nie przewiduje.

W każdym razie, ani sposób stosowania wymienionych wyżej środków przymusu bezpośredniego, ani sposób stosowania kolczatek drogowych lub innych przeszkód umożliwiających zatrzymanie pojazdu nie zostały unormowane w ustawie o Policji, a stosowne regulacje w omawianym zakresie przyjął dopiero organ władzy wykonawczej w akcie podustawowym. Tym samym, należałoby odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, w przedmiocie wykonawczego charakteru rozporządzenia w odniesieniu do ustawy upoważniającej, obowiązku prawodawcy do zamieszczania regulacji ograniczających wolność osobistą jednostki wyłącznie w ustawie oraz niedopuszczalności normowania sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego w akcie podustawowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że unormowania zawarte w § 9 ust. 1 i § 10 ust. 1, jak również w § 14 ust. 2 i § 15a ust. 5 w zakresie, w jakim nakazują odpowiednie zastosowanie § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, wykraczają poza charakter wykonawczy rozporządzenia, wprowadzając regulacje materii, których nie unormowała ustawa upoważniająca, jak również godzą w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności osobistej. Tym samym, zakwestionowane w niniejszym

wniosku przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 39 ust. 7 ustawy – Prawo łowieckie ma następujące brzmienie:

„Art. 39. 7. Do wykonywania przez strażnika Państwowej Straży Łowieckiej czynności, o których mowa w ust. 2, a także do użycia przez niego środków przymusu, o których mowa w ust. 3 i 5, stosuje się odpowiednio przepisy o Policji.”

Przed przystąpieniem do oceny przytoczonego wyżej przepisu, należałoby, jak się wydaje, w sposób zwięzły zasygnalizować, określone w ustawie, podstawowe zadania Państwowej Straży Łowieckiej oraz uprawnienia strażników tej formacji.

Państwowa Straż Łowiecka jest formacją umundurowaną, uzbrojoną i wyposażoną w terenowe oznakowane środki transportu (art. 36 ust. 1 Prawa łowieckiego). Zadaniem Państwowej Straży Łowieckiej jest kontrola realizacji przepisów ustawy, a w szczególności w zakresie ochrony zwierzyny, zwalczania kłusownictwa i wszelkiego szkodnictwa łowieckiego, zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie łowiectwa, kontrola legalności skupu i obrotu zwierzyną (art. 37 ust. 1).

Na terenach obwodów łowieckich ochroną zwierzyny oraz ochroną mienia dzierżawców i zarządców, a także zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa łowieckiego i szkodnictwa przyrodniczego, popełnionych w obwodach łowieckich polnych i leśnych, zajmują się strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej (art. 39 ust. 1 Prawa łowieckiego). Strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej, przy wykonywaniu określonych wyżej zadań, mają prawo do: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia w celu ustalenia ich tożsamości; nakładania i ściągania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia popełniane na terenach

obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego; zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w obwodach łowieckich oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży, w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; przeszukania osób, pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia; ujęcia sprawcy przestępstwa lub wykroczenia na gorącym uczynku lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa i doprowadzenia do jednostki Policji; odbierania za pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia oraz narzędzi i środków służących do ich popełnienia oraz ich zabezpieczania; prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktu oskarżenia w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest zwierzyna; prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie szkodnictwa łowieckiego; dokonywania kontroli podmiotów prowadzących skup, przerób i sprzedaż tusz zwierzyny; dokonywania kontroli podmiotów prowadzących obrót zwierzyną żywą oraz podmiotów prowadzących chów i hodowlę zwierząt łownych; dokonywania kontroli podmiotów prowadzących sprzedaż usług obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium RP; noszenia broni palnej bojowej, broni myśliwskiej śrutowej, pałki wielofunkcyjnej i kajdanek oraz pocisków, w tym pocisków niepenetracyjnych, oraz noszenia miotacza gazu obezwładniającego (art. 39 ust. 2).

Zgodnie z art. 39 ust. 3 Prawa łowieckiego, strażnik Państwowej Straży Łowieckiej może, wobec osób uniemożliwiających wykonanie przez niego czynności określonych w ustawie, stosować środki przymusu bezpośredniego w postaci:

- 1) siły fizycznej;
- 2) chemicznych środków obezwładniających w postaci miotacza gazu obezwładniającego;

- 3) pałki wielofunkcyjnej;
- 4) kajdanek;
- 5) pocisków niepenetracyjnych.

W końcu, przepis art. 39 ust. 4 Prawa łowieckiego stanowi, że zastosowanie przez strażnika Państwowej Straży Łowieckiej środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 3, powinno odpowiadać potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i zmierzać do podporządkowania się osoby wydanym poleceniom.

Analiza ustawy o Policji oraz Prawa łowieckiego pozwala na wysnucie wniosku, że zakres ustawowych zadań Państwowej Straży Łowieckiej jest nieporównanie węższy od zakresu ustawowych zadań Policji. W szczególności, Policja, w zakresie swej właściwości, zajmuje się zwalczaniem nieporównanie groźniejszej przestępczości oraz groźniejszych patologii, niż ma to miejsce w przypadku Państwowej Straży Łowieckiej. W konsekwencji, odmiennej oceny wymagają unormowania dotyczące rodzajów środków przymusu bezpośredniego oraz przypadków i sposobów ich stosowania przez policjantów i strażników Państwowej Straży Łowieckiej (oczywiście przy zastrzeżeniu konieczności dochowania właściwej rangi aktu normatywnego, w którym stosowne regulacje zostają zamieszczone, jak również dochowania właściwej procedury ustanowienia tychże regulacji).

O ile znaczna część regulacji dotyczących środków przymusu bezpośredniego, pod warunkiem umieszczenia ich w akcie normatywnym właściwej rangi (to jest w ustawie), mogłaby, jak się wydaje, sprostać testowi niezbędności i proporcjonalności podczas realizacji zadań ustawowych przez policjantów, to możliwość odpowiedniego zastosowania takich regulacji przez strażników Państwowej Straży Łowieckiej może budzić wątpliwości. W szczególności, wątpliwości te odnoszą się do unormowań wykraczających poza zakres regulacji ustawy – Prawo łowieckie, w postaci rodzajów środków przymusu bezpośredniego w przypadkach i za pomocą sposobów określonych

w rozporządzeniu w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego.

Niezależnie od powyższego, należałoby, w tym miejscu, odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, w przedmiocie wykonawczego charakteru rozporządzenia w odniesieniu do ustawy upoważniającej, obowiązku prawodawcy do zamieszczania regulacji ograniczających wolność osobistą jednostki wyłącznie w ustawie oraz niedopuszczalności normowania rodzajów środków przymusu bezpośredniego, jak również przypadków i sposobów ich stosowania w akcie podustawowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że unormowanie zawarte w art. 39 ust. 7 ustawy – Prawo łowieckie w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim dopuszcza do stosowania przez strażnika Państwowej Straży Łowieckiej rodzajów środków przymusu bezpośredniego, wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, w przypadkach i w sposób określony w tymże rozporządzeniu, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet