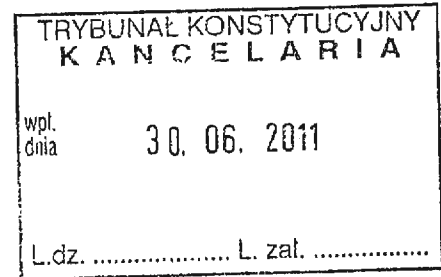




Warszawa, 30 czerwca 2011 r.

Sygn. akt K 10/11

BAS-WPTK-876/11



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków Prokuratora Generalnego z 29 marca 2011 r., 21 kwietnia 2011 r. i 9 czerwca 2011 r. (sygn. akt K 10/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zm.);
- 2) art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.);
- 3) art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.);
- 4) art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353 ze zm.);
- 5) art. 68 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.);
- 6) art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.)

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

- 7) art. 39 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.) **jest zgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i **nie jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

We wnioskach z dnia: 29 marca 2011 r. (sygn. PG VIII TK 19/11 i PG VIII TK 23/11), 21 kwietnia 2011 r. (sygn. PG VIII TK 30/11) i 9 czerwca 2011 r. (sygn. PG VIII TK 37/11) Prokurator Generalny (dalej również wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności następujących przepisów:

1. art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zm., dalej ustawa o CBA), w brzmieniu:
„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, oraz przypadki i sposób ich stosowania, a także sposób dokumentowania przypadków ich zastosowania, uwzględniając ochronę interesów osób, wobec których środki te zostały zastosowane”;
2. art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm., dalej ustawa o Policji), w brzmieniu:
„Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa szczegółowe przypadki oraz warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1”;
3. art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm., dalej ustawa o ABW), w brzmieniu:
„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, oraz przypadki i sposób ich użycia, a także sposób dokumentowania przypadków ich zastosowania, uwzględniając ochronę interesów osób, wobec których środki te zostały zastosowane”;
4. art. 39 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm., dalej prawo łowieckie), w brzmieniu:
„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”;

5. art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353 ze zm., dalej ustawa o Żandarmerii), w brzmieniu:

„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej przy wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1. Rozporządzenie to ustali w szczególności postępowanie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej związane z użyciem środków przymusu bezpośredniego oraz cel i sposób użycia poszczególnych środków, a także sposób dokumentowania użycia tych środków”;

6. art. 68 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm., dalej ustawa o Służbie Celnej), w brzmieniu:

„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposoby użycia środków przymusu, uwzględniając zapewnienie możliwie najmniejszej dolegliwości dla osób, wobec których środki te są stosowane”;

7. art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm., dalej ustawa o SG), w brzmieniu:

„Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego, a także postępowanie przy użyciu broni palnej przez funkcjonariuszy oraz warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasady użycia broni przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej”.

Zaskarżone przepisy ustaw: o CBA, o Policji, o ABW, o Żandarmerii, o Służbie Celnej oraz ustawy o SG mają zbliżoną treść – zawierają upoważnienia dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzeń, szczegółowych zagadnień związanych z użyciem przez funkcjonariuszy tych służb środków przymusu bezpośredniego. I tak, ustawa o CBA oraz ustawa o ABW przekazują do regulacji w rozporządzeniu „rodzaje, przypadki i sposób stosowania” środków przymusu bezpośredniego, ustawa o Policji – „szczegółowe przypadki oraz warunki i sposoby” użycia tych środków, ustawa o Żandarmerii – „warunki i sposoby” oraz „cel” ich

użycia, ustawa o Służbie Celnej: „szczegółowe warunki i sposoby”, zaś ustawa o SG – „warunki i sposób użycia” środków przymusu bezpośredniego. Ta ostatnia ustawa przekazuje ponadto do uregulowania w rozporządzeniu zasady użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Wymienione ustawy nie definiują pojęcia „środki przymusu bezpośredniego”. Uwzględniając uregulowania przyjęte w tych aktach, można jednak wskazać, że są to działania, podejmowane przez funkcjonariuszy tych służb wobec osób trzecich, w toku realizacji zadań określonych w ustawach. Środki przymusu są używane wobec osób nie podporządkowujących się poleceniom wydawanym przez funkcjonariuszy oraz osób uniemożliwiających wykonywanie czynności służbowych; mają one na celu wymuszenie zastosowania się do wydanych poleceń. Ich użycie prowadzi do ograniczenia wolności osobistej osób, wobec których są stosowane.

Część ustaw, do których odnoszą się wnioski Prokuratora Generalnego (por. art. 16 ust. 1 ustawy o Policji, art. 42 ust. 1 ustawy o Żandarmerii, art. 67 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej i art. 23 ust. 1 ustawy o SG), wymienia szczegółowo rodzaje środków przymusu bezpośredniego przysługujących funkcjonariuszom tych służb, zaliczając do nich m.in. siłę fizyczną, pałkę wielofunkcyjną czy też kajdanki. Natomiast w ustawie o CBA oraz w ustawie o ABW ograniczono się do wskazania, że chodzi o „fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego”, bez szczegółowego wymienienia ich rodzajów.

Niektóre ze skarżonych przepisów upoważniających określają ponadto, w sposób generalny, sposób unormowania spraw przekazanych do rozporządzeń (wytyczne). Artykuł 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 25 ust. 3 ustawy o ABW stanowią, iż przyjęte w aktach wykonawczych przepisy mają uwzględniać interes osób, wobec których zostały zastosowane środki przymusu bezpośredniego, z kolei art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej nakazuje zapewnienie możliwie najmniejszej dolegliwości dla osób, wobec których są stosowane środki przymusu.

Trzeba ponadto odnotować, że art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW oraz art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii przekazują do unormowania w rozporządzeniach, oprócz wymienionych wyżej kwestii, sposób dokumentowania użycia środków przymusu bezpośredniego. Jak wynika z uzasadnienia wniosków Prokuratora Generalnego, ten aspekt nie został zaskarżony.

Na podstawie wymienionych przepisów Rada Ministrów wydała następujące rozporządzenia: 1) z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie postępowania przy użyciu broni palnej przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. Nr 142, poz. 1015); 2) z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 70, poz. 410 ze zm.); 3) z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. Nr 70, poz. 638); 4) z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej (Dz. U. Nr 157, poz. 1837 ze zm.); 5) z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 45, poz. 258); 6) z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej (Dz. U. Nr 27, poz. 153 ze zm.).

Nieco inny charakter, w porównaniu z przedstawionymi wyżej przepisami, ma art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego. Nie zawiera on upoważnienia do wydania rozporządzenia, ale odsyła – w sprawach użycia przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Łowieckiej (dalej PSŁ) środków przymusu bezpośredniego – do przepisów o Policji. Trzeba ponadto wspomnieć, że w prawie łowieckim (art. 39 ust. 3) określono katalog środków przymusu bezpośredniego, przysługujących strażnikom PSŁ. Ponadto w ustawie uregulowano niektóre zasady użycia tych środków (art. 39 ust. 4).

II. Zasady wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

W ocenie Prokuratora Generalnego, zawarte w kwestionowanych przepisach upoważnienia naruszają zasady wydawania rozporządzeń, określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja przywołana przez wnioskodawcę na tle poszczególnych przepisów (art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3

ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 24 ust. 3 ustawy o SG) jest zbieżna, co pozwala na łączne przedstawienie sformułowanych w tym zakresie zarzutów. W części odmienne pozostaje natomiast uzasadnienie odnoszące się do art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego.

W pierwszej kolejności wnioskodawca przypomniał wynikające z Konstytucji zasady wydawania rozporządzeń. Podkreślił, że sprawy przekazane do unormowania w rozporządzeniu muszą stanowić uprzednio przedmiot regulacji ustawowej i służyć mają realizacji tych samych celów, co przepisy ustawy. W konsekwencji niedopuszczalne jest stanowienie w rozporządzeniu przepisów samoistnych. Ponadto, w sposób dostatecznie wyraźny, ustawa winna określać kierunek unormowań, mających zostać przyjętych w akcie wykonawczym. Wyklucza to sytuację, w której przepisy wykonawcze nie służyłyby wykonaniu ustawy, podobnie niedopuszczalne jest pominięcie określenia w przepisie upoważniającym wskazówek (wytycznych) co do kierunku tych unormowań. Sprawy przekazane do uregulowania w rozporządzeniu nie mogą mieć przy tym zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy. Wnioskodawca zwrócił również uwagę, iż niektóre materie, jak np. status jednostki czy podejmowanie przez organy władzy publicznej działań władczych skierowanych w stosunku do jednostki są – co do zasady – zastrzeżone do regulacji ustawowej. Wylacza to możliwość przekazania unormowania tych spraw do aktu wykonawczego.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że niedopuszczalne jest przekazanie do uregulowania w drodze rozporządzenia takich materii, jak: 1) przypadki, w których funkcjonariusze służb mundurowych są uprawnieni do stosowania środków przymusu bezpośredniego; 2) rodzaje środków przymusu bezpośredniego; 3) sposób ich stosowania (w przypadku art. 24 ust. 3 ustawy o SG – także postępowanie i zasady użycia broni palnej). W tym kontekście wnioskodawca wskazał, iż prawodawca bądź w ogóle nie unormował tych kwestii na poziomie ustawowym, bądź też przyjęte postanowienia mają fragmentaryczny charakter. I tak, przepisy kwestionowanych ustaw określają wprawdzie okoliczności stanowiące podstawę zastosowania środków przymusu bezpośredniego (zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o CBA, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o Policji, art. 25 ust. 1-2 ustawy o ABW, art. 42 ust. 1 i 3 ustawy o Żandarmerii, art. 66 ust. 1-2 ustawy o Służbie Celnej i art. 23 ust. 1-2 ustawy o SG środki przymusu stosuje się wobec osób

niestosujących się do poleceń wydawanych przez funkcjonariuszy, w celu przymuszenia do podporządkowania się tym poleceniom). Z drugiej jednak strony, w przypadku unormowań zawartych w ustawie o CBA, ustawie o Policji oraz w ustawie o ABW, do unormowania w rozporządzeniu zostały przekazane inne (ustawa o Policji: „szczegółowe”) przypadki użycia środków przymusu bezpośredniego, przy czym sytuacje te w żaden sposób nie zostały sprecyzowane. Odnosząc się do zarzutu niedostatecznej regulacji na poziomie ustawowym rodzajów środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy, wnioskodawca wskazał natomiast, iż przepisy ustawy o CBA i ustawy o ABW ograniczają się wyłącznie do wyliczenia ogólnych kategorii środków przymusu (ustawy rozróżniają środki fizyczne, techniczne i chemiczne – por. art. 15 ust. 1 ustawy o CBA i art. 25 ust. 1 ustawy o ABW). Natomiast przedmiotowe ustawy nie konkretyzują rodzajów tych środków. Częściowe wyszczególnienie rodzajów środków obywatelskich zostało dokonane w ustawie o Policji (por. art. 16 ust. 1 pkt 2-5), jednak w następstwie równoległego posłużenia się ogólną kategorią „fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego” (art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji), rozporządzeniodawca może rozszerzyć ich katalog. Enumeratywny katalog środków przymusu bezpośredniego został natomiast zamieszczony w ustawie o Żandarmerii, ustawie o Służbie Celnej oraz ustawie o SG, wobec czego wnioskodawca nie sformułował w tym zakresie zarzutu braku wymaganej regulacji ustawowej. Wnioskodawca stwierdził ponadto, iż przedmiotowe ustawy zawierają jedynie szczątkową regulację dotyczącą sposobu stosowania środków przymusu („mogą być stosowane jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom” – por. art. 15 ust. 2 ustawy o CBA, art. 25 ust. 2 ustawy o ABW, art. 16 ust. 2 ustawy o Policji, art. 42 ust. 3 ustawy o Żandarmerii, art. 23 ust. 2 ustawy o SG). Szersze unormowanie sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego zawierają przepisy ustawy o Służbie Celnej (por. art. 66 ust. 2-3 i art. 68 ust. 1-7), niemniej również ta regulacja nie jest wyczerpująca, a określenie szczegółowych warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego zostało przekazane do rozporządzenia.

Zdaniem wnioskodawcy sytuacja, w której materie przekazane do unormowania w rozporządzeniu w ogóle nie stanowią przedmiotu regulacji ustawowej, bądź też jest ona dalece niewystarczająca, skutkuje nadaniem aktowi

wykonawczemu charakteru samoistnego. Tymczasem, w świetle Konstytucji, postanowienia zawarte w akcie wykonawczym mogą mieć wyłącznie charakter konkretyzujący (wykonawczy) względem unormowań zawartych w ustawie. Wnioskodawca wskazał ponadto, iż materia podlegająca przekazaniu do rozporządzenia, którą stanowią zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego, dotyka bezpośrednio sfery praw i wolności jednostki.

Wadliwość zaskarżonych przepisów wyraża się również w tym, że nie spełniają one wymogu koniecznej szczegółowości treściowej upoważnienia. W przypadku art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii oraz art. 24 ust. 3 ustawy o SG wnioskodawca stwierdził, że przepisy te nie zawierają żadnych wytycznych, nie dają się one ponadto wywieść z innych przepisów tych ustaw. Natomiast zawarte w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 25 ust. 3 ustawy o ABW wytyczne (w myśl tych przepisów, przyjęte w rozporządzeniu unormowania muszą „uwzględniać ochronę osób, wobec których stosowane są środki przymusu bezpośredniego”) nie spełniają – w ocenie wnioskodawcy – wymogu szczegółowości upoważnienia. Zarzut braku wytycznych (niewystarczającej szczegółowości wytycznych) nie został natomiast sformułowany pod adresem art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej.

Sformułowane powyżej zarzuty wnioskodawca odniósł także do art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego. Przepis ten stanowi, iż użycie przez strażników PSŁ środków przymusu bezpośredniego następuje przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o Policji. Wnioskodawca wskazał w tym kontekście, 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” (wniosek Prokuratora Generalnego z 29 marca 2011 r., sygn. PG VIII TK 23/11, s. 46).

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, Prokurator Generalny odwołał się także do wydanego w pełnym składzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2010 r. (sygn. akt U 5/07; dalej wyrok z 10 marca 2010 r.), dotyczącego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez

funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał wyraził wątpliwości dotyczące zgodności art. 15 ust. 3 ustawy o CBA z Konstytucją. Wnioskodawca stwierdził, że zastrzeżenia podniesione w tym względzie przez Trybunał odnoszą się odpowiednio do wszystkich zaskarżonych w niniejszym postępowaniu przepisów.

2. Wzorzec konstytucyjny

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji określa zasady wydawania rozporządzeń. Zgodnie z tym przepisem, rozporządzenia stanowią akty wykonawcze do ustaw – są wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Konstytucja wyznacza zarazem konieczną treść upoważnienia do wydania rozporządzenia – musi ono określać organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa). Zarzuty wnioskodawcy koncentrują się wokół kwestii spełnienia wymogu szczegółowości treściowej upoważnienia oraz naruszenia zasady wyłączności ustawy, co wyznacza konieczny zakres analizy wzorca konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu.

Jedną z najbardziej istotnych cech rozporządzenia, jako aktu wykonawczego do ustawy, jest wymóg powiązania treściowego pomiędzy przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. Oznacza to, z jednej strony, iż w rozporządzeniu mogą zostać uregulowane wyłącznie materie przekazane *expressis verbis* przez przepis upoważniający (zakaz regulacji w rozporządzeniu spraw, które nie zostały wprost wskazane w przepisie upoważniającym). Z drugiej strony, przepisy rozporządzenia mają służyć konkretyzacji postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany – w szczególności – przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych, wyznaczających kierunek regulacji, które mają zostać przyjęte w akcie wykonawczym. Charakter rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy zostaje tym samym zachowany tylko wtedy, gdy jego postanowienia będą realizować wskazówki ustawowe wyrażone w postaci wytycznych.

Normatywna definicja wytycznych została zawarta w § 66 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – są to wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. W tym zakresie wytyczne mogą m.in. określać wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu, czy też cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie.

Przyjmuje się, że wytyczne mogą być sformułowane w różny sposób (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 139; zob. także m.in. wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01). I tak, możliwa jest różna forma redakcyjnego ujęcia wytycznych (regulacja o charakterze pozytywnym bądź negatywnym). Zasadą jest, iż wytyczne powinny zostać sformułowane wprost w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia; jednocześnie uznaje się za dopuszczalną sytuację, w której są one rekonstruowane w oparciu o inne przepisy tej samej ustawy. W każdym jednak przypadku przepisy ustawy muszą pozwalać na precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych (por. m.in. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08).

Stopień koniecznej szczegółowości (precyzji) wytycznych nie ma charakteru stałego. Wyznaczany jest *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki (por. m.in. wyroki TK z 28 listopada 2005 r., sygn. akt P 22/05 i 23 listopada 2010 r., sygn. akt P 23/10).

Obowiązek zawarcia w przepisie upoważniającym wytycznych ma charakter bezwzględny. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału, „wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę «wytycznych dotyczących treści aktu», jest sprzeczne z konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 konstytucji zostaną spełnione” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; por. też m.in. wyroki TK z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01 i 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05).

Ustanowiony w przepisach Konstytucji obowiązek zawarcia w przepisie upoważniającym wytycznych przeciwdziałać ma sytuacji, w której regulacja przyjęta w rozporządzeniu nabierałaby samoistnego charakteru. Na ten aspekt wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując, iż sposób ujęcia wytycznych, ich

treść oraz zakres szczegółowości są w znacznym stopniu pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola Trybunału w tym względzie obejmuje dwie kwestie: po pierwsze, czy w ustawie w ogóle zostały zamieszczone wytyczne; po drugie, czy treść wytycznych jest adekwatna do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok TK z 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01 i cytowane tam orzecznictwo). Takie ukształtowanie zakresu kontroli sprawowanej przez Trybunał wykluczać ma stanowienie upoważnień blankietowych, pozostawiających rozporządzeniodawcy samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (por. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06). Sąd konstytucyjny podkreślił w tym względzie, że: „parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (...) Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

Istota rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy wyznacza zarazem materie, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu. Po pierwsze, nie mogą to być sprawy, które nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Minimalnym wymogiem jest to, aby ustawa zawierała co najmniej pewne (najważniejsze) wskazania wyznaczające treść i kierunki rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu („w ustawie należy zawrzeć jakąś merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć” – wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). Jednocześnie przyjmuje się ogólną regułę, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega pole dla regulacji na poziomie rozporządzenia (por. wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07). Po drugie, nie mogą to być sprawy mające szczególne znaczenie z punktu założeń ustawy, które z tego względu wymagałyby regulacji ustawowej (por. wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął zasadą wyłączności ustawy. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu pozostaje, co do zasady, zamknięta.

3. Analiza zgodności

1. Przystępując do oceny zasadności zarzutów Prokuratora Generalnego, trzeba – w pierwszej kolejności – odwołać się do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 10 marca 2010 r., w którym podniesiono istotne zastrzeżenia co do zgodności art. 15 ust. 3 ustawy o CBA z Konstytucją. Trybunał stwierdził w nim, iż: „art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, upoważniający do wydania rozporządzenia nie określa w sposób jasny zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, co należy do wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytycznych takich nie można również zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy o CBA. Dotyczy to w szczególności braku wytycznych, które określiłyby pojęcie «przypadków» stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego. Art. 15 ust. 3 ustawy o CBA upoważniający do wydania rozporządzenia, nie jest prawidłowo zredagowany, skoro upoważnia do określenia, w rozporządzeniu Rady Ministrów, przesłanek «przypadków» stosowania środków przymusu bezpośredniego; tymczasem określenie wspomnianych «przypadków» jest przedmiotem regulacji w art. 15 ustawy o CBA. [...] W konsekwencji braku określenia w ustawie o CBA pojęcia «przypadków» stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego, z art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, ani z innych przepisów ustawy nie wynika precyzyjnie, do czego upoważnia ustawa o CBA w odniesieniu do «przypadków» stosowania środków przymusu bezpośredniego, o czym mowa w tytule rozporządzenia o CBA”. Z uwagi na wyznaczony przez wnioskodawcę zakres kontroli w tym postępowaniu, cytowany wyrok nie zawierał rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności art. 15 ust. 3 ustawy o CBA z Konstytucją.

Na wadliwość niektórych przepisów objętych wnioskami Prokuratora Generalnego Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę w postanowieniu sygnalizacyjnym z 30 listopada 2010 r. (sygn. akt S 5/10, dalej postanowienie sygnalizacyjne z 30 listopada 2010 r.), wydanym w związku z wyrokiem TK z 10 marca 2010 r. Trybunał wskazał w nim uchybienia, którymi dotknięte są rozporządzenia regulujące stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy CBA, Policji, ABW oraz Straży Granicznej. Wadliwość tych aktów

przejawia się tym, że wkraczają one w materie zastrzeżone do wyłącznej regulacji ustawowej. W konsekwencji niekonstytucyjnością dotknięte są także przepisy właściwych ustaw, zawierające upoważnienia do wydania tych rozporządzeń (art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW i art. 24 ust. 3 ustawy o SG).

2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zastrzeżenia podniesione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 marca 2010 r., dotyczące prawidłowości upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, odnoszą się także do pozostałych przepisów zaskarżonych w niniejszym postępowaniu. Przesądzać ma o tym zbliżona treść wymienionych przepisów.

Powyższe stanowisko zasługuje – co do zasady – na aprobatę. Regulacja zawarta w przepisach objętych wnioskiem pozostaje w większości tożsama w aspekcie przedmiotowym – dotyczy ona środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy służb mundurowych, a przyjęte w tym względzie unormowania są podobne. Analogiczny jest zakres spraw, przekazanych przez skarżone przepisy do unormowania w rozporządzeniach. W konsekwencji uwagi wyrażone przez Trybunał pod adresem art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, wskazujące na niedochowanie przez ten przepis wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji (a także art. 41 ust. 1 Konstytucji – por. pkt III.3.2 stanowiska) odnoszą się bez wątplenia także do art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej i art. 24 ust. 3 ustawy o SG. Znajduje to również potwierdzenie w kontekście uwag zawartych w uzasadnieniu postanowienia sygnalizacyjnego z 30 listopada 2010 r., w którym powtórzono zastrzeżenia sformułowane w wyroku z 10 marca 2010 r.

Nie można natomiast zgodzić się, iż ustalenia zawarte w wymienionych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego odnoszą się do art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego. Wynika to z odrębnej konstrukcji tego przepisu, który nie zawiera upoważnienia do wydania rozporządzenia, tylko odsyła do stosowania przepisów o Policji (por. pkt II.3.6 stanowiska).

3. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji określa warunki, które powinien spełniać przepis ustawowy zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia. Zalicza się do nich m.in. obowiązek uregulowania w ustawie spraw, których konkretyzacja ma

nastąpić w rozporządzeniu, a także, w powiązaniu z innymi przepisami Konstytucji, zakaz przekazania do unormowania w rozporządzeniu spraw objętych zasadą wyłączności ustawy. W kontekście powyższych wymogów Prokurator Generalny podniósł brak unormowania na poziomie ustawy zasadniczych elementów regulacji prawnej, przekazanej przez kwestionowane przepisy do konkretyzacji w drodze rozporządzeń.

Analiza przepisów dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego, przyjętych w ustawie o CBA, ustawie o Policji, ustawie o ABW, ustawie o Żandarmerii oraz ustawie o SG, a także w części w ustawie o Służbie Celnej, skłania do uznania argumentacji podniesionej przez wnioskodawcę za uzasadnioną. Niewątpliwie unormowanie tej materii w przedmiotowych ustawach jest nader „skromne”, pozostawiając poza regulacją ustawową cały kompleks zagadnień związanych z użyciem środków przymusu bezpośredniego. W szczególności wyraźny jest brak postanowień odnoszących się do sposobów i warunków użycia tych środków, zaś przypadki ich użycia zostały określone jedynie w bardzo generalny sposób (zgodnie ze wspomnianymi ustawami następuje to w razie niepodporządkowania się poleceniom wydawanym przez funkcjonariuszy tych służb). Ustawa o CBA oraz ustawa o ABW nie zawierają ponadto regulacji dotyczących rodzajów środków przymusu bezpośredniego, ograniczając się do wskazania, że funkcjonariusze tych służb dysponują fizycznymi, technicznymi i chemicznymi środkami przymusu. Na tym tle, nieco większym stopniem szczegółowości odznaczają się postanowienia przyjęte w ustawie o Służbie Celnej (por. art. 68 ust. 1-7), choć również w tym zakresie określenie „szczegółowych warunków i sposobów użycia środków przymusu” zostało przekazane do rozporządzenia.

Niewystarczająca szczegółowość regulacji ustawowej w kwestii przypadków, sposobów i warunków użycia środków przymusu bezpośredniego staje się niewątpliwa w zestawieniu z przepisami regulującymi zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego przez niektóre inne służby. W tym kontekście wymienić trzeba w szczególności ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.; por. art. 14-14g tej ustawy). W akcie tym unormowano całość problematyki związanej z użyciem środków przymusu bezpośredniego, tj. rodzaje tych środków, przypadki ich użycia, a także warunki i zasady ich użycia; do rozporządzenia przekazano jedynie określenie sposobów dokumentowania faktu użycia środków przymusu bezpośredniego oraz zakres

udzielania pierwszej pomocy i zapewnienia pomocy lekarskiej (art. 14g ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych).

Deficyt regulacji ustawowej prowadzi do sytuacji, w której ciężar określenia kształtu regulowanych materii przeniesiony został na rozporządzeniodawcę. Wprawdzie Konstytucja nie wyznacza zakresu koniecznej regulacji na poziomie ustawowym i pozostaje on uzależniony od normowanej materii, niemniej regulacje dotyczące jednostki, a w szczególności przewidujące ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, wymagają znacznie szerszego unormowania w ustawie, niż byłoby to konieczne w przypadku innych materii. Z racji szczególnych skutków wynikających z ewentualnego zastosowania środków przymusu bezpośredniego wobec jednostki nie może budzić wątpliwości, że sposób uregulowania zasad użycia tych instrumentów w ustawie o CBA, ustawie o Policji, ustawie o ABW, ustawie o Żandarmerii i ustawie o SG nie spełnia powyższego standardu. W tym stanie nie jest spełniony wymóg zawarty w art. 92 ust. 1 Konstytucji, nakazujący wydawanie rozporządzeń „w celu wykonania ustawy”. Warunek ten zakłada konieczność zawarcia w ustawie podstawowych regulacji w danej dziedzinie, w zakresie odpowiednim do normowanej materii. Wadliwość kwestionowanych przepisów staje się tym bardziej oczywista jeżeli wziąć pod uwagę, że sprawy przekazane do unormowania w rozporządzeniach objęte są zasadą wyłączności ustawy (por. pkt III.3.1-2 stanowiska).

W nawiązaniu do powyższych ustaleń pełną aktualność zachowuje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nie należące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. [...] Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. Jeżeli rozporządzenie zostaje wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego i samodzielnie reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy, nie ma ono cech aktu wykonawczego i co za tym idzie samo staje się niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02; powyższe stanowisko Trybunał konsekwentnie powtarzał w licznych wyrokach). Jednocześnie Trybunał wskazał, iż: „nakaz zamieszczenia 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” (wyrok TK z 10 marca 2010 r.).

W świetle powyższego nie można uznać, że na poziomie ustawowym w sposób dostateczny zostały unormowane sprawy związane z użyciem środków przymusu bezpośredniego, co czyni zarzut naruszenia w tym względzie art. 92 ust. 1 Konstytucji zasadnym.

4. W dalszej kolejności należy odnieść się do zarzutu związanego z niedochowaniem przez kwestionowane przepisy wymogu szczegółowości treściowej upoważnienia do wydania rozporządzenia, który wnioskodawca sformułował na tle art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii i art. 24 ust. 3 ustawy o SG.

Przystępując do oceny tych wątpliwości, trzeba wskazać, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji wytyczne dotyczące treści rozporządzenia powinny być zamieszczone w przepisie upoważniającym. Niemniej dopuszcza się także sytuację, w której wytyczne nie są zawarte wyłącznie w przepisie upoważniającym (bądź przepis ten w ogóle ich nie zawiera), ale są one rekonstruowane w oparciu o inne postanowienia tej samej ustawy, o ile zostały wyrażone w sposób nie budzący wątpliwości (por. w tym względzie m.in. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 17 października 2000 r., sygn. akt K 16/99; 12 września 2006 r., sygn. akt K 55/05; 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08). Stąd też, poszukując wytycznych dotyczących przypadków, sposobów i warunków użycia środków przymusu bezpośredniego, trzeba ustosunkować się do całokształtu przepisów odnoszących się do tej materii.

Analiza ustawy o CBA, ustawy o Policji, ustawy o ABW, ustawy o Żandarmerii oraz ustawy o SG nie potwierdza stanowiska Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym zawarte w nich przepisy nie zawierają jakichkolwiek unormowań pełniących rolę wytycznych określających przypadki, sposoby i warunki użycia środków przymusu bezpośredniego. Odrębnym zagadnieniem pozostaje natomiast to, czy wytyczne te ujęte zostały we właściwy sposób, odpowiadając określonym wymogom konstytucyjnym.

W odniesieniu do wszystkich służb w przepisach ustawowych wprowadzono zasadę, zgodnie z którą funkcjonariusze stosują środki przymusu bezpośredniego tylko w razie niepodporządkowania się wydanym poleceniom, służącym realizacji ustawowych zadań danej formacji (por. art. 15 ust. 1 ustawy o CBA, art. 16 ust. 1 ustawy o Policji, art. 25 ust. 1 ustawy o ABW, art. 42 ust. 1 ustawy o Żandarmerii oraz art. 23 ust. 1 ustawy o SG). Ustawa o CBA (art. 15 ust. 1), ustawa o Policji (art. 16 ust. 1 pkt 1) oraz ustawa o ABW (art. 25 ust. 1) wskazują ponadto, że użycie przez funkcjonariuszy środków przymusu służyć może jedynie obezwładnieniu lub konwojowaniu osób oraz zatrzymywaniu pojazdów. Z kolei w ustawie o Żandarmerii dopuszczono stosowanie środków przymusu wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez funkcjonariuszy czynności służbowych (art. 42 ust. 1), zaś w ustawie o SG (art. 23 ust. 1) – w razie naruszenia granicy państwowej oraz w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia własnego lub innej osoby. Cytowane przepisy niewątpliwie zawierają wytyczne dotyczące sposobu uregulowania w rozporządzeniu przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego. Co więcej, formułują one zamknięty katalog przypadków, w których może nastąpić ich użycie.

W kwestii sposobu stosowania środków przymusu ustawodawca wprowadził natomiast warunek proporcjonalności i niezbędności („mogą być stosowane jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom” – art. 15 ust. 2 ustawy o CBA, art. 25 ust. 2 ustawy o ABW, art. 42 ust. 3 ustawy o Żandarmerii i art. 23 ust. 2 ustawy o SG). Przyjęte w rozporządzeniu regulacje dotyczące środków przymusu bezpośredniego muszą przy tym uwzględniać ochronę interesów osób, wobec których są stosowane. Przepisami wyznaczającymi kierunek regulacji w rozporządzeniu są również art. 13 ust. 3 ustawy o CBA, art. 14 ust. 3 ustawy o Policji, art. 23 ustawy o Żandarmerii oraz art. 9 ust. 5 ustawy o SG, w myśl których funkcjonariusze tych formacji, podczas wykonywania czynności służbowych, mają obowiązek poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka.

Nie można się także zgodzić ze stanowiskiem, że ustawa o CBA i ustawa o ABW nie zawierają jakichkolwiek wskazań co do rodzajów środków przymusu bezpośredniego, które w drodze rozporządzeń zostałyby przyznane funkcjonariuszom tych służb. Z jednej strony wymieniono ogólne kategorie środków

przymusu bezpośredniego (fizyczne, techniczne i chemiczne – por. art. 15 ust. 1 ustawy o CBA i art. 25 ust. 1 ustawy o ABW), z drugiej strony w ustawach tych zawarto zastrzeżenie, iż mogą to być tylko takie środki, które są niezbędne podporządkowaniu się wydanym poleceniom (por. art. 15 ust. 2 ustawy o CBA i art. 25 ust. 2 ustawy o ABW).

Przytoczone wyżej postanowienia zawarte w ustawie o CBA, ustawie o Policji, ustawie o ABW, ustawie o Żandarmerii oraz ustawie o SG spełniają rolę wytycznych – ich celem nie jest bowiem wyznaczenie spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, ale służą one bezpośrednio ukierunkowaniu rozwiązań, które mają zostać przyjęte w akcie wykonawczym. W konsekwencji nie można zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 marca 2010 r., a następnie powtórzonym przez Prokuratora Generalnego we wnioskach inicjujących niniejsze postępowanie, że art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, a także inne przepisy tej ustawy, nie zawierają w ogóle żadnych wytycznych. Wnioskodawca, z uwagi na podobieństwo skarżonych przepisów, odniósł to stwierdzenie również do art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii i art. 24 ust. 3 ustawy o SG.

Na uwzględnienie zasługuje natomiast pogląd, zgodnie z którym szczegółowość wytycznych dotyczących regulacji określających zasady użycia środków przymusu nie może być uznana za dostateczną. Wskazywano wyżej (por. pkt II.2 stanowiska, a także L. Garlicki, *op. cit.*, s. 139), że stopień koniecznej szczegółowości wytycznych powinien być adekwatny do materii podlegającej normowaniu. W przypadku regulacji, które skutkują bezpośrednią ingerencją w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, obowiązek zawarcia wytycznych ma charakter kwalifikowany. Wytyczne muszą wówczas w sposób możliwie precyzyjny wyznaczać kierunek regulacji, która ma zostać przyjęta w akcie wykonawczym. Objęcie wytycznymi tylko niektórych zagadnień przekazanych do unormowania w rozporządzeniu, czy też ograniczenie się do wskazań o wysokim stopniu ogólności („uwzględnienie ochrony interesów osób, wobec których stosowane są środki przymusu bezpośredniego”, „obowiązek poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka”) nie mogą zostać uznane za spełniające wymóg dostatecznej szczegółowości w odniesieniu do regulacji bezpośrednio ingerującej w konstytucyjnie chronioną wolność jednostki.

Wytyczne dotyczące środków przymusu bezpośredniego, cechujące się większym stopniem szczegółowości w porównaniu z ustawą o CBA, ustawą o Policji, ustawą o ABW, ustawą o Żandarmerii oraz ustawą o SG, mogą natomiast zostać zrekonstruowane na płaszczyźnie ustawy o Służbie Celnej. Wprowadza ona m.in. zastrzeżenie, zgodnie z którym przyjęte w rozporządzeniu regulacje muszą uwzględniać zapewnienie możliwie najmniejszej dolegliwości dla osób, wobec których są stosowane środki przymusu bezpośredniego (art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej), ponadto określono bardziej szczegółowe warunki użycia tych środków oraz kategorie osób, wobec których nie mogą być one stosowane (art. 68 ust. 1-7 ustawy o Służbie Celnej).

W konkluzji trzeba stwierdzić, że przepisy ustawy o CBA, ustawy o Policji, ustawy o ABW, ustawy o Żandarmerii oraz ustawy o SG wskazują wprawdzie pewne kierunki rozwiązań mających zostać przyjętych w rozporządzeniu, które pełnią rolę wytycznych. Postanowienia te cechują się jednak wysokim stopniem ogólności i nie odnoszą się kompleksowo do wszystkich spraw, objętych upoważnieniami. Nie mogą być zatem uznane za spełniające wymóg koniecznej precyzji wytycznych, w szczególności, że przewidują wprowadzenie ograniczeń w sferze wolności osobistej jednostki.

5. Przeprowadzona w pkt II.3.4-5 stanowiska analiza dowodzi, że naruszenie przez przepisy stanowiące przedmiot niniejszego postępowania wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji ma wieloaspektowy charakter. Z jednej strony, w ustawach objętych wnioskami nie zostały w dostatecznym zakresie unormowane materie, których konkretyzacja ma nastąpić w rozporządzeniach. Z drugiej strony, przepisy upoważniające nie określają w wystarczającym stopniu wytycznych dotyczących kierunków rozwiązań, które mają być przyjęte w rozporządzeniach. Każde z uchybień przesądza – w sposób niezależny – o wadliwości kwestionowanych przepisów. Zasadność podniesionych przez wnioskodawcę zarzutów nie może również budzić wątpliwości w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, zawartych w wyroku z 10 marca 2010 r. oraz postanowieniu sygnalizacyjnym z 30 listopada 2010 r. W związku z powyższym należy uznać, że art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy

o Służbie Celnej i art. 24 ust. 3 ustawy o SG są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. W części odmienny charakter mają natomiast wątpliwości sformułowane przez Prokuratora Generalnego pod adresem art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego. Zgodnie z tym przepisem, do użycia przez strażników PSŁ środków przymusu bezpośredniego stosuje się odpowiednio przepisy o Policji. Wnioskodawca wskazał, że zawarte w art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego odesłanie dopuszcza, aby w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej regulacji ustawowej (określenie zasad użycia środków przymusu bezpośredniego) obowiązywały przepisy o mocy podustawowej. Stosownie do tego, zarzut niekonstytucyjności został ujęty w postaci zakresowej – Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji „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”.

Odnosząc się do powyższego zarzutu trzeba wskazać, że w art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego ustawodawca posłużył się odesłaniem dynamicznym. Nie wskazał tym samym konkretnego aktu prawnego, do którego następuje odesłanie, wprowadzając zamiast tego zasadę, że w danej sytuacji (użycie środków przymusu bezpośredniego przez strażników PSŁ) stosuje się przepisy normujące tę samą materię, ale wobec innej kategorii podmiotów (funkcjonariusze Policji). Konsekwencją przyjętej konstrukcji jest to, że obejmuje ono każdorazowo wszystkie przepisy normujące sprawy, o których mowa w przepisie odsyłającym. Artykuł 39 ust. 7 prawa łowieckiego nie determinuje przy tym rodzajów aktów, do których następuje odesłanie (mogą to być ustawy, rozporządzenia, a nawet akty nie mające charakteru powszechnie obowiązującego). Co więcej, przyjęta konstrukcja odesłania w ogóle nie rozstrzyga kwestii, w jakiego rodzaju aktach normatywnych ma nastąpić unormowanie spraw, stanowiących przedmiot odesłania. Tymczasem podniesiony przez Prokuratora Generalnego w stosunku do art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego zarzut został oparty na tym, że przedmiotowy przepis przewiduje (dopuszcza)

odesłanie do regulacji zawartych w rozporządzeniu w sytuacji, gdy dana materia jest objęta zasadą wyłączności ustawy.

W związku z powyższym, w kontekście odesłania zawartego w art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, trzeba uznać, że art. 92 ust. 1 Konstytucji, określający zasady wydawania rozporządzeń, nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli. Artykuł 39 ust. 7 prawa łowieckiego nie jest bowiem przepisem zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia. W szczególności zaś przedmiotem regulacji w tym przepisie nie są kwestie, z którymi wnioskodawca powiązał naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji (brak regulacji na poziomie ustawowym podstawowych kwestii w danej materii, brak wytycznych).

W dalszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że sformułowany w tym zakresie zarzut niekonstytucyjności ma w istocie charakter warunkowy. Niezgodność art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego z art. 92 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca ograniczył do sytuacji, gdy w następstwie zawartego w tym przepisie odesłania zasady użycia przez funkcjonariuszy PSŁ środków przymusu bezpośredniego byłyby wywodzone ze stosownych przepisów rozporządzenia dotyczącego funkcjonariuszy Policji. Stan ten nie wynika jednak z samego odesłania, ale ze sposobu unormowania spraw, do których następuje odesłanie. W takim przypadku nie można zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez wnioskodawcę, iż ewentualna niekonstytucyjność przepisów, do których nastąpiło odesłanie, powoduje zarazem niekonstytucyjność przepisu odsyłającego. Nie wyklucza to natomiast sytuacji, w której ewentualne skutki niekonstytucyjności przepisów dotyczących Policji rozciągają się – pośrednio – także na stosowanie środków przymusu przez funkcjonariuszy PSŁ. Nie jest to jednak *per se* spowodowane niekonstytucyjnością art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego.

Nie można nie zauważać, iż także w obecnym stanie prawnym możliwe jest stosowanie przez funkcjonariuszy PSŁ środków przymusu bezpośredniego przy zachowaniu standardów wynikających z konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy w sprawach ograniczenia wolności osobistej jednostki. Prawo łowieckie reguluje podstawowe aspekty stosowania środków przymusu bezpośredniego (por. pkt. III.3.3 stanowiska), jednocześnie nakazuje jedynie „odpowiednie” stosowanie przepisów o Policji. W takiej sytuacji nie wydaje się dostatecznie uzasadniony pogląd, aby w każdym przypadku użycia przez funkcjonariuszy PSŁ środków przymusu bezpośredniego niezbędne było odwołanie się do rozporządzenia dotyczącego funkcjonariuszy Policji.

Prokurator Generalny pominął również okoliczność, że ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją art. 16 ust. 4 ustawy o Policji (a w konsekwencji także utrata mocy rozporządzenia wydanego na podstawie tego przepisu) sanować będzie niekonstytucyjność wynikająca z możliwości stosowania przez funkcjonariuszy PSŁ przepisów rozporządzenia. Wskazuje to wyraźnie, że rzeczywistym źródłem naruszenia zasad wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji nie jest w tym przypadku art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, ale odpowiednie przepisy ustawy o Policji.

Tytułem uzupełnienia trzeba też wskazać, że art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego nie jest jedynym przepisem, w którym ustawodawca wprowadził odesłanie w sprawach użycia środków przymusu bezpośredniego do przepisów o Policji. Analogiczna regulacja przyjęta została w odniesieniu do strażników Państwowej Straży Rybackiej (por. art. 23a ust. 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.).

Zarzut niekonstytucyjności art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego wnioskodawca ujął w postaci zakresowej. Mając na względzie podniesioną wyżej nieadekwatność wzorca kontroli zawartego w art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także treść normatywną zaskarżonego przepisu, Sejm nie podziela stanowiska, że z art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego można wyodrębnić zakres, w jakim przepis ten dopuszcza stosowanie 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. W związku z powyższym należy uznać, że art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego **nie jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

III. Przesłanki ograniczenia wolności osobistej (art. 41 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przekazanie do uregulowania w aktach wykonawczych spraw wymienionych odpowiednio w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie

Celnej oraz art. 24 ust. 3 ustawy o SG narusza art. 41 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten ustanawia zasadę, zgodnie z którą: „Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”.

W ocenie wnioskodawcy, zawarte w art. 41 ust. 1 sformułowanie: „zasady pozbawienia lub ograniczenia wolności” powinno być rozumiane szeroko, obejmując całość regulacji dotyczących pozbawienia lub ograniczenia wolności jednostki (wniosek Prokuratora Generalnego z 29 marca 2011 r., sygn. PG VIII TK 19/11, s. 13; analogiczne stanowisko zostało zawarte w pozostałych wnioskach). Uzasadniając przyjętą w tym względzie wykładnię wnioskodawca odwołał się do orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym zasady pozbawienia lub ograniczenia wolności obejmują wszystkie przestanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej.

Wymóg zawarcia w przepisach ustawowych całości regulacji dotyczącej ograniczenia wolności osobistej jednostki wnioskodawca wywiódł, w dalszej kolejności, z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Wskazał, iż przepis ten, przez dopuszczenie wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw tylko w ustawie, zawiera zarazem wymóg odpowiedniej szczególności unormowania ustawowego. Regulacja taka musi odznaczać się kompletnością, samodzielnie określając wszystkie podstawowe elementy ograniczenia konstytucyjnej wolności bądź prawa. Niedopuszczalne jest natomiast zamieszczanie w ustawie uregulowań o charakterze blankietowym.

Wnioskodawca podkreślił również szczególne znaczenie nietykalności osobistej. Stanowi ona konieczny warunek realizacji wolności osobistej człowieka w państwie demokratycznym, zaś jej poszanowanie jest zarazem gwarancją realizacji wolności osobistej. Jednocześnie ochrona wolności i nietykalności osobistej odgrywa wiodącą rolę dla ochrony wszystkich praw i wolności podstawowych. Przesądza to o poddaniu wolności i nietykalności osobistej specjalnej ochronie konstytucyjnej.

Nawiązując do powyższych ustaleń wnioskodawca stwierdził, iż regulacje dotyczące takich materii, jak określenie rodzajów środków przymusu bezpośredniego oraz przypadków i trybu ich użycia, z samej istoty prowadzą do głębokiej ingerencji w sferę wolności obywatela. Z kolei, w myśl art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, regulacje przewidujące ograniczenia wolności osobistej jednostki wymagają szczegółowego unormowania na poziomie ustawy i muszą odnosić się zarówno do zasad, jak i trybu tychże ograniczeń. Tym samym niedopuszczalne jest przekazanie

do rozporządzenia, które jest aktem wykonawczym do ustawy, materii wymienionych w art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 24 ust. 3 ustawy o SG. Wobec braku wystarczającej regulacji ustawowej w tym względzie, przepisy zawarte w rozporządzeniu nabierają samoistnego charakteru. W związku z powyższym wnioskodawca stwierdził, iż delegacja ustawowa przewidująca przekazanie tych spraw do uregulowania w akcie wykonawczym narusza zasadę wyłączności ustawy, wyrażoną w art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, Prokurator Generalny wskazał, że zakres ustawowych zadań PSŁ jest nieporównywalnie węższy od zakresu ustawowych zadań Policji. Jednocześnie zwalczane przez PSŁ czyny zabronione odznaczają się znacznie mniejszym stopniem zagrożenia niż zachowania zwalczane przez Policję. Dlatego też odmiennej ocenie należy poddać przyjęte w ustawie o Policji oraz w prawie łowieckim regulacje dotyczące rodzajów środków przymusu bezpośredniego, jak i sytuacje, w których mogą być one użyte. Na tym tle wnioskodawca podważył zgodność z Konstytucją art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego.

2. Wzorzec konstytucyjny

Artykuł 41 ust. 1 Konstytucji proklamuje nietykalność osobistą oraz wolność osobistą jako przysługujące jednostce prawa podmiotowe o charakterze osobistym. Ich treść nie została bliżej sprecyzowana w przepisach ustawy zasadniczej. W nauce prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że nietykalność osobista winna być rozumiana jako „nienaruszalność integralności cielesnej i duchowej człowieka, która może doznać uszczerbku przez bicie, ranienie, torturowanie fizyczne oraz dręczenie psychiczne” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 60). Z kolei wolność osobista oznacza „możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 41, s. 1). Powyższa interpretacja jest akceptowana w orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt K 25/06; 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07)

Podkreśla się, że prawo do wolności osobistej stanowi jedno z najważniejszych praw człowieka. Stąd też nie tylko zostało ono wyrażone wprost w Konstytucji, ale ustrojodawca wprowadził osobną regulację dotyczącą jego ochrony (por. wyrok TK z 5 lipca 2005 r., sygn. akt SK 26/04). Z drugiej strony, wolności wyrażone w art. 41 ust. 1 nie mają charakteru samoistnego, stanowiąc konkretyzację ogólnej wolności jednostki, statutowanej w art. 31 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

Ustawa zasadnicza wyraźnie dopuszcza ograniczenie, a nawet całkowite pozbawienie wolności osobistej, co jednak może nastąpić wyłącznie „na zasadach i w trybie określonym w ustawie” (art. 41 ust. 1 zd. 1 Konstytucji). Przyjmuje się, że użyte w tym kontekście pojęcie zasad powinno być rozumiane szeroko, obejmując całokształt regulacji wprowadzających ograniczenia w zakresie wolności osobistej człowieka – „w komentowanym artykule określenie «zasady» jest synonimem terminu «regulacje». A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań” (P. Sarnecki, *ibidem*, s. 2-3). Analogiczne stanowisko zajmuje Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt SK 34/06), traktując wymóg ustawowego określenia zasad i trybu ograniczenia wolności „szczególnie restrykcyjnie” (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07).

W przeciwieństwie do wolności osobistej, która może doznawać ograniczeń, ustrojodawca nadał nietykalności osobistej charakter bezwzględny. Niedopuszczalne jest zatem wprowadzanie ograniczeń dotyczących sfery nietykalności człowieka. Oznacza to jednocześnie, iż w przypadku wprowadzenia ograniczeń w sferze wolności osobistej jednostki, ustawodawca zobowiązany jest respektować wymagania wynikające z nietykalności osobistej (por. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 60, a także wyrok TK z 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07).

Zachowanie formy ustawowej nie jest jedyną przesłanką, której spełnienie warunkuje wprowadzenie ograniczeń w zakresie wolności jednostki. Wszelkie ograniczenia dotyczące wolności osobistej muszą także pozostawać w zgodzie z wymogami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07). Stąd art. 31

ust. 3 Konstytucji został wskazany przez wnioskodawcę jako związkowy – względem art. 41 ust. 1 Konstytucji – wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów.

Wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji zasada proporcjonalności określa przesłanki, od których spełnienia uzależniona została możliwość wprowadzenia ograniczeń w sferze wolności i praw człowieka. Sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji wymogi mają charakter formalny (forma, w jakiej następuje wprowadzenie ograniczeń) oraz materialny (treść ograniczeń). Do wymogów formalnych zalicza się konieczność ustanowienia wprowadzonych ograniczeń „tylko w ustawie”. Natomiast wymogiem materialnym jest konieczność wprowadzenia ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym ze względu na zapewnienie jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W przeciwieństwie do art. 41 ust. 1 Konstytucji, ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji mają charakter uniwersalny, dotyczą bowiem wszystkich konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok TK z 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08).

Sformułowane przez Prokuratora Generalnego zarzuty dotyczące naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji powiązane zostały z niezachowaniem wynikających z tego przepisu wymogów formalnych ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, co wyznacza zakres analizy wzorca konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu.

Wskazując relację występującą pomiędzy art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „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 jednostki (...). Skoro ograniczenia 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 wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzony m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „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” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97). W konsekwencji, na tle art. 41 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje „podwyższony standard jakości, jakiemu muszą odpowiadać przepisy, na podstawie których możliwe jest pozbawienie wolności, «szczególnie co do stopnia precyzji»” (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07; por. też wyrok TK z 24 lipca 2006 r., sygn. akt SK 58/03).

3. Analiza zgodności

1. Środki przymusu bezpośredniego są stosowane przez funkcjonariuszy uprawnionych służb jako reakcja na określone zachowania, bądź też w celu urzeczywistnienia określonego stanu (por. *Proces karny*, red. K. Marszał, Katowice 2003, s. 331). Przy czym ich użycie następuje wbrew woli osoby, wobec której są stosowane. W związku z powyższym nie może budzić wątpliwości, że zastosowanie przez uprawnione służby środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w przepisach kwestionowanych przez wnioskodawcę, prowadzi do bezpośredniej ingerencji w sferę chronionej konstytucyjnie wolności osobistej jednostki.

Artykuł 41 ust. 1 Konstytucji, proklamując na płaszczyźnie ustawy zasadniczej wolność osobistą jednostki, zezwala jednocześnie na jej ograniczenie, a nawet pozbawienie (por. m.in. wyroki TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06 i 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). *Prima facie* dopuszczalne jest zatem ustanowienie przez prawodawcę regulacji skutkujących całkowitym pozbawieniem wolności osobistej jednostki. Zarazem jednak przepisy takie muszą spełniać warunek, zgodnie z którym zasady i tryb ograniczenia (pozbawienia) wolności wymagają formy ustawowej. Oznacza to, że ustrojodawca objął przedmiotową materię zasadą wyłączności ustawowej.

Konieczność zachowania formy ustawowej w przypadku unormowań ingerujących w wolność osobistą jednostki wynika równolegle, w sposób generalny, z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W myśl tej zasady, ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być wprowadzane „tylko w ustawie”, co zasadniczo wyłącza możliwość ich regulowania w aktach wykonawczych.

Ustanowiony w art. 41 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji obowiązek określenia w ustawie zasad i trybu ograniczenia (pozbawienia) wolności osobistej

jest interpretowany w sposób restrykcyjny. Wyrażany jest w tej mierze pogląd, iż pojęcie „zasady ograniczenia (pozbawienia) wolności osobistej” obejmuje wszelkie regulacje, które skutkują ingerencją w sferę wolności osobistej jednostki (por. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07). Analogiczne rozumienie przyjmowane jest w odniesieniu do wymogu określenia w ustawie trybu stosowania środków przymusu bezpośredniego – jak wskazał Trybunał: „również ów sposób (procedura) powinien być przez ustawy określony w sposób wyczerpujący. [...] Tylko kompletność i precyzja unormowania ustawowego nie pozwoli bowiem organom stosującym prawo na dowolność w nadawaniu ostatecznego kształtu ograniczeniom czy na wyznaczanie ich zakresu” (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07).

W kontekście tak rozumianej zasady wyłączności ustawy w sferze ograniczeń wolności osobistej jednostki należy poddać ocenie, czy kwestionowane przez Prokuratora Generalnego przepisy pozostają z nią zgodne.

Artykuł 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 24 ust. 3 ustawy o SG przewidują przekazanie do uregulowania na poziomie rozporządzeń całego kompleksu spraw, które bezpośrednio dotyczą ograniczenia wolności osobistej jednostki. Jednocześnie przepisy ustawowe nie zawierają w zasadzie żadnych regulacji w tej mierze, cedując kompetencję prawodawczą – niemal w całości – na rzecz rozporządzeniodawcy i pozostawiając mu bardzo daleko posuniętą swobodę. W tym stanie kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy, przekazując do określenia w rozporządzeniu zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego naruszają obowiązek określenia w ustawie, w sposób kompletny, zasad i trybu ograniczenia (pozbawienia) wolności, Przekazanie przedmiotowej materii do unormowania na poziomie aktów wykonawczych uniemożliwia realizację zasadniczej funkcji przypisywanej zasadzie wyłączności ustawy, jaką jest ochrona jednostki przed arbitralnością władzy wykonawczej (por. analogicznie wyrok TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06).

Na tym tle, podniesione przez wnioskodawcę zarzuty dotyczące naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady wyłączności ustawy, wywodzonej z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasługują na uwzględnienie.

2. Kwestia naruszenia zasad ustanowionych w art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji na skutek przekazania do unormowania w rozporządzeniu zasad i trybu stosowania przez funkcjonariuszy uprawnionych służb środków przymusu bezpośredniego stanowiła przedmiot obszernej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z 10 marca 2010 r. Trybunał wskazał w nim m.in. że: „stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez uprawnione służby stanowi zawsze głęboką ingerencję w sferę praw i wolności obywatelskich. «Możliwość ingerencji w te prawa i wolności, niezbędna niekiedy w demokratycznym państwie prawa, musi być jednak szczegółowo uregulowana w aktach rangi ustawowej, co wynika zarówno z treści art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego». Ustawy regulujące kwestię ograniczenia tak fundamentalnych wartości i praw powinny cechować się kompletnością i precyzją unormowań”. Trybunał akcentował w dalszej kolejności, że wyłączość ustawy na tle art. 41 ust. 1 Konstytucji ma charakter bardziej rygorystyczny w porównaniu z wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji – „art. 41 ust. 1 Konstytucji nie jest w kwestii wymogu wyłączności ustawy w ograniczeniu wolności osobistej zwykłym powtórzeniem postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji. Generalny wymóg wyłącznej i pełnej regulacji ustawowej ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, dotyczących również wolności osobistej, wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika wymóg szczególny, a mianowicie że w regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą winny być zawarte zasady i tryb ograniczania tej wolności. Ten ostatni wymóg, wynikający z przepisu art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, uzupełnia – zdaniem Trybunału – w odniesieniu do ograniczenia wolności osobistej konstytucyjne wymogi ograniczania wolności osobistej wynikające z art. 31 ust. 3 oraz z art. 41 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji”. Z kolei, odnosząc się do obowiązujących przepisów stanowiących podstawę stosowania środków przymusu bezpośredniego sąd konstytucyjny wskazał, iż: „Konieczność określenia zasad ograniczenia wolności osobistej w ustawie oznacza, że w regulacji ustawowej winny być zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne przesłanki ograniczenia wolności osobistej. Natomiast wymóg określenia w danej regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą trybu ograniczenia tej wolności oznacza, że ustawowe ograniczenie tej wolności winno zawierać również wszystkie przesłanki określające bezpośrednio tryb (procedurę) ograniczenia wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1

zdania drugiego Konstytucji wynika, zdaniem Trybunału, skierowany do ustawodawcy ograniczającego w danej regulacji wolność osobistą, nakaz zamieszczania w takiej regulacji wszystkich materialnoprawnych i proceduralnych przesłanek określających bezpośrednio ograniczenie wolności osobistej”. Podsumowując powyższe ustalenia sąd konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że: „przekazanie materii zastrzeżonej dla ustawy – do uregulowania w rozporządzeniu, jest niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Przedstawione stanowisko Trybunał powtórzył następnie w postanowieniu sygnalizacyjnym z 30 listopada 2010 r., wskazując, iż: „przesłanki określające 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. [...] Umieszczanie materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku 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”. Jednocześnie Trybunał wskazał, że powyższe zarzuty odnoszą się nie tylko do art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, ale także do analogicznych regulacji zawartych w ustawach o Policji, o ABW oraz o Straży Granicznej.

W świetle przytoczonych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zasadność zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady wyłączności ustawy w sprawach ograniczenia wolności osobistej jednostki, wskutek przekazania ich do regulacji w rozporządzeniu, nie budzi wątpliwości. W związku z tym należy uznać, że art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej

oraz art. 24 ust. 3 ustawy o SG są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Odrębnej analizy wymaga kwestia zgodności art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzut niekonstytucyjności powyższego przepisu Prokurator Generalny sformułował w postaci zakresowej („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”).

Nawiązując do zakresowej formuły zaskarżenia trzeba podnieść wątpliwość, czy przedmiotowe rozporządzenie dotyczące funkcjonariuszy Policji faktycznie znajduje zastosowanie do określenia rodzajów środków przymusu bezpośredniego pozostających w dyspozycji funkcjonariuszy PSŁ oraz przypadków ich użycia. Artykuł 39 ust. 7 prawa łowieckiego zawiera odesłanie, w myśl którego użycie przez strażników PSŁ środków przymusu, o których mowa w art. 39 ust. 3 i 5 tej ustawy, następuje przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o Policji. Powyższe odesłanie ma charakter generalny – nie różnicuje, które spośród unormowań związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego (rodzaje środków przymusu, przypadki i sposoby ich stosowania) mają się odnosić także do strażników PSŁ. *Prima facie* należałoby zatem podzielić pogląd wnioskodawcy, że zawarte w prawie łowieckim odesłanie obejmuje wszystkie aspekty związane z użyciem przez funkcjonariuszy PSŁ środków przymusu bezpośredniego. Należy jednak zwrócić uwagę, iż prawo łowieckie normuje niektóre kwestie dotyczące środków przymusu bezpośredniego (por. art. 39 ust. 3-4), równocześnie odesłanie zawarte w art. 39 ust. 7 nakazuje „odpowiednie” stosowanie przepisów o Policji, a więc z uwzględnieniem przedmiotu i specyfiki regulacji zawartej w prawie łowieckim. W związku z powyższym trzeba przyjąć, że przedmiotowe odesłanie obejmuje tylko te zagadnienia związane z użyciem środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy PSŁ, które nie zostały w dostatecznym stopniu unormowane w prawie łowieckim. Jeżeli natomiast dana kwestia jest uregulowana wyczerpująco

w przedmiotowej ustawie, wówczas odesłanie z art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego nie znajduje zastosowania.

Opisana sytuacja występuje niewątpliwie w odniesieniu do rodzajów środków przymusu bezpośredniego, przysługujących funkcjonariuszom PSŁ. Przepisy prawa łowieckiego określają katalog środków przymusu bezpośredniego, pozostających w dyspozycji strażników PSŁ, przy czym brzmienie art. 39 ust. 3 tej ustawy („strażnik PSŁ może [...] stosować środki przymusu bezpośredniego w postaci: [...]”) przesądza, że wyliczeniu temu ustawodawca nadał charakter enumeratywny. Powyższą wykładnię potwierdza okoliczność, że obecnie obowiązujący katalog środków przymusu bezpośredniego został ukształtowany (rozszerzony) w następstwie nowelizacji art. 39 ust. 3 prawa łowieckiego, dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 172, poz. 1802). W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano konieczność wyposażenia strażników PSŁ w dodatkowe środki przymusu bezpośredniego, niezbędne do wykonywania powierzonych im zadań (por. druk sejmowy nr 2010/IV kad.). Wykluczono tym samym, aby funkcjonariusz PSŁ mógł stosować te środki przymusu bezpośredniego, które nie zostały unormowane w prawie łowieckim. W dalszej kolejności trzeba wskazać, że zgodnie z art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego odesłanie do przepisów o Policji dotyczy „środków przymusu, o których mowa w ust. 3 i 5”, (ust. 5 dotyczy stosowania broni palnej, co nie zostało objęte zakresem zaskarżenia), a tym samym może chodzić wyłącznie o wyliczone w tych ustępach środki. Wreszcie wnioskodawca pominął kwestię, że zagadnienie rodzajów środków przymusu bezpośredniego pozostających w dyspozycji funkcjonariuszy Policji zostało w sposób wyczerpujący unormowane na poziomie ustawowym, zaś upoważnienie zawarte w art. 16 ust. 4 ustawy o Policji nie przekazuje do określenia w rozporządzeniu rodzajów środków przymusu bezpośredniego. Czyni to niezasadnym zarzut Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym rodzaje środków przymusu bezpośredniego pozostające do dyspozycji funkcjonariuszy PSŁ wyznacza się na podstawie stosownego rozporządzenia dotyczącego funkcjonariuszy Policji.

Zbliżona sytuacja występuje w odniesieniu do przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy PSŁ. Także ta kwestia została uregulowana w prawie łowieckim – środki przymusu bezpośredniego są stosowane wobec osób, które uniemożliwiają wykonywanie przez strażników PSŁ czynności określonych w ustawie (art. 39 ust. 1 prawa łowieckiego zalicza do nich

ochronę zwierzyny, ochronę mienia dzierżawców i zarządców oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa łowieckiego i szkodnictwa przyrodniczego) bądź też nie podporządkowują się wydawanym poleceniom (art. 39 ust. 3 prawa łowieckiego). Jednocześnie, zastosowanie środków przymusu bezpośredniego powinno odpowiadać potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji (a więc być proporcjonalne) i zmierzać do podporządkowania się wydawanym poleceniom przez osobę, wobec której są stosowane (art. 39 ust. 4 prawa łowieckiego). Przyjęte w prawie łowieckim unormowania dotyczące przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego są precyzyjne, zaś wnioskodawca nie wykazał, w jakich sytuacjach mogłoby dojść do zastosowania w tych sprawach przepisów o Policji.

Podsumowując trzeba stwierdzić, że wobec wyczerpującej regulacji przyjętej w prawie łowieckim, nie ma potrzeby stosowania rozporządzenia dotyczącego funkcjonariuszy Policji w sprawach rodzajów środków przymusu bezpośredniego przysługujących funkcjonariuszom PSŁ, jak i przypadków ich użycia. Natomiast, wobec lakoniczności tejże regulacji w sprawach określenia sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy PSŁ zgodzić się należy ze stanowiskiem, że w tym zakresie może być konieczne odpowiednie stosowanie przepisów o Policji.

4. W ocenie Prokuratora Generalnego, niezgodność art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża się przede wszystkim tym, że odesłanie zawarte w przedmiotowym przepisie prowadzi do naruszenia zasady wyłączności ustawy w sprawach ograniczenia wolności osobistej jednostki. Zasadność tego zarzutu nie budzi wątpliwości w odniesieniu do przepisów przekazujących do unormowania w rozporządzeniu materii, które dotyczą sfery praw i wolności jednostki. Sytuacja taka ma miejsce na tle art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej czy też art. 23 ust. 3 ustawy o SG. Przyjęte przez wnioskodawcę założenie, zgodnie z którym art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego przewiduje (dopuszcza) stosowanie przepisów rozporządzeń w sprawach związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy PSŁ, co skutkuje

naruszeniem art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, musi jednak zostać poddane krytycznej ocenie.

Konstytucja z 1997 r. wprowadza wymóg, aby wszelkie regulacje ograniczające wolność osobistą jednostki były zawarte w przepisach rangi ustawowej (por. art. 31 ust. 3). Zarazem Konstytucja jest aktem obowiązującym bezpośrednio (art. 8 ust. 2). W konsekwencji konstytucyjny zakaz regulacji na poziomie rozporządzeń ograniczeń w sferze wolności i praw jednostki (a taki charakter mają przepisy określające zasady użycia środków przymusu bezpośredniego) musi zostać uwzględniony w procesie wykładni art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego. W art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego ustawodawca posłużył się odesłaniem dynamicznym, nie określając konkretnych aktów normatywnych, które mają być w jego następstwie stosowane. W takiej sytuacji, odesłanie powinno być interpretowane jako odnoszące się tylko do takich aktów, które w myśl Konstytucji mogą normować daną materię. Brak stosownej regulacji tej materii na poziomie ustawowym i przeniesienie jej do rozporządzenia nie stanowi w takim przypadku wystarczającej podstawy, aby w oparciu o te odesłanie stosowane były przepisy rozporządzeń.

Z tego punktu widzenia zarzut niekonstytucyjności art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego nie może być uwzględniony. Jest on wprawdzie poprawny w płaszczyźnie formalnej – odesłanie zawarte w art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, ustanawiając ogólne odwołanie do przepisów o Policji, nie wyklucza stosowania przepisów zawartych w rozporządzeniu (podobnie dopuszczalnym byłoby stosowanie na podstawie takiego upoważnienia przepisów prawa wewnętrznego). Natomiast w płaszczyźnie materialnej tak ujęty zarzut całkowicie pomija okoliczność, że pod rządami Konstytucji z 1997 r. brak jest podstaw do normowania w przepisach podustawowych zasad i trybu ograniczenia (pozbawienia) wolności osobistej jednostki. Przepisy rozporządzeń nie mogą także stanowić podstawy działań podejmowanych wobec jednostki.

Trzeba ponadto stwierdzić, że ewentualny niedostatek na poziomie ustawowym regulacji spraw, których dotyczy odesłanie zawarte w art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, nie przesądza o niekonstytucyjności tego przepisu. W tym kontekście na uwzględnienie zasługuje wyłącznie zarzut niekonstytucyjności upoważnienia zawartego w ustawie o Policji, które powierza do unormowania w przepisach rozporządzenia spraw wymagających regulacji ustawowej. Jeżeli w ustawie o Policji zostałyby kompleksowo unormowane sprawy dotyczące stosowania środków

przymusu bezpośredniego, wówczas kwestionowany przez wnioskodawcę stan, w którym strażnicy PSŁ stosują środki przymusu bezpośredniego w oparciu o przepisy rozporządzenia, nie miałyby miejsca. Tym samym, analogicznie jak w przypadku wątpliwości podniesionych pod adresem niezgodności art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć wyłącznie charakter pośredni, a zarazem warunkowy. Stan niekonstytucyjności, do którego może dojść w następstwie stosowania art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, wynika wyłącznie z regulacji przedmiotowej kwestii w innych przepisach, tj. w ustawie o Policji. Ewentualne uznanie niekonstytucyjności art. 16 ust. 4 ustawy o Policji wykluczać będzie możliwość powstania sytuacji, w której, przez odesłanie zawarte w art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego, dochodzi do zastosowania przepisów rozporządzenia w sprawach związanych z ograniczeniem wolności osobistej jednostki. W tym stanie niezależnie od podniesionej powyżej argumentacji, uznanie art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji za niezgodny z Konstytucją nie znajduje podstaw.

5. W odniesieniu do art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego Prokurator Generalny sformułował również zarzut nieproporcjonalności przyjętych rozwiązań. Ograniczył się w tym zakresie do wskazania, że: „Policja, w zakresie swej właściwości, zajmuje się zwalczaniem nieporównywalnie groźniejszej przestępczości oraz groźniejszych patologii, niż ma to miejsce w przypadku Państwowej Straży Łowieckiej” (wniosek Prokuratora Generalnego z 29 marca 2011 r., sygn. PG VIII TK 23/11). W związku z tym dopuszczenie stosowania przez funkcjonariuszy PSŁ regulacji właściwych dla Policji wnioskodawca uznał za wątpliwe.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), obowiązek uzasadnienia podniesionych we wniosku zarzutów spoczywa na wnioskodawcy. Zarzut nieproporcjonalności przyjętych rozwiązań powinien podlegać rozpatrzeniu przede wszystkim przez pryzmat przytoczonej przez wnioskodawcę argumentacji.

Przechodząc do merytorycznej oceny zasadności powyższego zarzutu, należy wskazać, że charakter wykonywanych przez PSŁ zadań stanowi niewątpliwie czynnik przemawiający za przyznaniem funkcjonariuszom tej formacji możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego. Do zadań PSŁ ustawodawca zaliczył

w szczególności ochronę zwierzyny i mienia dzierżawców, zwalczanie przestępstw i wykroczeń w dziedzinie szkodnictwa łowieckiego i przyrodniczego (art. 39 ust. 1 prawa łowieckiego). Realizacja tych działań polega na podejmowaniu czynności mających przeciwdziałać tym zachowaniom, a w razie ich popełnienia do zadań funkcjonariuszy PSŁ należy m.in. ujęcie sprawcy przestępstwa lub wykroczenia na gorącym uczynku lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa i doprowadzenie do jednostki Policji (por. art. 39 ust. 2 pkt 5 prawa łowieckiego). Kwestią oczywistą pozostaje przy tym, że sprawcy tych czynów mogą nie podporządkowywać się poleceniom wydawanym przez funkcjonariuszy PSŁ. Jedynym skutecznym instrumentem, umożliwiającym realizację przez PSŁ ustawowych zadań jest, w takim przypadku, użycie siły fizycznej (a w pewnych sytuacjach także broni palnej – por. art. 39 ust. 5 prawa łowieckiego).

Wnioskodawca nie wyjaśnił czym wyraża się „nieporównywalnie groźniejsza przestępczość”, której zwalczaniem zajmuje się Policja, w porównaniu z przestępczością zwalczaną przez PSŁ. Domyślać się można, że chodzi o zdecydowanie mniejszą skalę przestępczości w zakresie szkodnictwa łowieckiego i leśnego oraz kłusownictwa, jak również specyfikę miejsca ich popełnienia oraz przedmiot czynu zabronionego (w porównaniu z przestępczością zwalczaną przez Policję). Nie można jednak na tym tle wyprowadzić wniosku, iż osoby dopuszczające się takich przestępstw są mniej groźne (w realiach niniejszej sprawy chodziłoby zwłaszcza o większą gotowość sprawców przestępstw związanych z łowiectwem do podporządkowania się poleceniom wydawanym przez funkcjonariuszy PSŁ) w porównaniu ze sprawcami przestępstw ściganych przez Policję. Stąd też wyposażenie funkcjonariuszy PSŁ w środki przymusu bezpośredniego staje się niezbędne, o ile formacja ta ma umożliwić rzeczywistą realizację zadań, przypisanych jej przez ustawodawcę.

Wobec braku bliższej argumentacji trudno natomiast odnieść się do podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu, iż stopień zagrożenia patologią w przypadku przestępstw zwalczanych przez Policję jest znacznie większy niż w przypadku przestępstw zwalczanych przez PSŁ.

Ocena kwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasady proporcjonalności powinna uwzględniać jeszcze jedną okoliczność, a mianowicie – o czym już kilka razy wspomiano – że art. 39 ust. 7 przewiduje „odpowiednie” stosowanie przepisów o Policji. Odpowiedniość ta nakazuje uwzględniać różnice

w aspekcie zadań realizowanych z jednej strony przez Policję, z drugiej zaś przez PSŁ. Analogicznie, nie może ona pomijać, że stopień zagrożenia ze strony sprawców czynów zabronionych może być różny. Wnioskodawca stwierdził, iż przestępstwa zwalczane przez PSŁ odznaczają się znacznie mniejszym stopniem zagrożenia w porównaniu z przestępstwami, których zwalczaniem zajmuje się PSŁ. Odpowiednie stosowanie przepisów o Policji powinno w takiej sytuacji oznaczać konieczność zachowania właściwej relacji (proporcji) między intensywnością (dolegliwością) stosowanych środków przymusu bezpośredniego i rzeczywistym stopniem zagrożenia oraz efektywnością danego środka. Ta ostatnia powinna być rozumiana jako doprowadzenie do stanu, w którym osoba, wobec której stosowane są środki przymusu, podporządkowuje się wydawanym poleceniom. Przedstawione konsekwencje wynikające z nakazu odpowiedniego stosowania przepisów o Policji znajdują zresztą wyraźne oparcie w prawie łowieckim – w myśl art. 39 ust. 4 tej ustawy użycie środków przymusu bezpośredniego „powinno odpowiadać potrzebom wynikającym z sytuacji i zmierzać do podporządkowania się osoby [wobec której są stosowane] wydanym poleceniom”. Przyjęta w art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego konstrukcja odpowiedniego stosowania przepisów o Policji uwzględnia tym samym niewątpliwe różnice, którymi odznaczają się zadania realizowane przez Policję i PSŁ. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zasady i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy obydwu służb nie jest zatem identyczny.

W tym stanie zarzut niezgodności art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego z zasadą proporcjonalności nie jest uzasadniony.

6. Zarzut niezgodności art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca ujął w formie zakresowej. W pkt III.3.3-4 stanowiska wskazano, że art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego nie może być interpretowany jako odsyłający do wszystkich – bez względu na ich umiejscowienie w hierarchii źródeł prawa – przepisów, określających zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji. W szczególności, krąg przepisów wyznaczonych w następstwie powyższego odesłania powinien uwzględniać zasadę wyłączności ustawy, którą na tle niniejszego postępowania statuuje art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stąd też Sejm nie podziela poglądu, że z art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego można wyodrębnić zakres, w jakim przepis ten 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.

W tym stanie brak jest również podstaw, aby podniesione przez wnioskodawcę zarzuty pod adresem art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego rozpatrywać przy uwzględnieniu kontekstu normatywnego, wynikającego z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji. W świetle przedstawionej powyżej argumentacji dotyczącej wyłączności ustawy w sprawach ograniczenia wolności osobistej jednostki oraz zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji nie można bowiem uznać, że na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o Policji strażnicy PSŁ stosują środki przymusu bezpośredniego w oparciu o przepisy o randze podustawowej.

W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 39 ust. 7 prawa łowieckiego **jest zgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.


IV. Dodatkowe wnioski Sejmu

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko w sprawie niezgodności art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o ABW, art. 42 ust. 4 ustawy o Żandarmerii, art. 68 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 24 ust. 3 ustawy o SG z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm wnosi o **odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej ww. przepisów** na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Następstwem derogacji przepisów zawierających upoważnienia do wydania rozporządzeń jest utrata mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych (zob. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01; 18 marca 2003 r., sygn. akt K 50/01; postanowienia TK z: 9 października 2002 r., sygn. akt K 25/02; 12 października 2004 r., sygn. akt K 7/03; zob. także B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 196). Spowoduje to sytuację, w której funkcjonariusze istotnej części służb mundurowych nie będą mogli stosować środków przymusu bezpośredniego ze względu na brak przepisów określających zasady ich użycia. Prowadzić to będzie do

powstania luki prawnej, która w istocie może powodować paraliż tych formacji, pozbawiając ich podstawowych instrumentów umożliwiających realizację przypisanych ustawowo zadań. Skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z instytucji „odroczenia” będzie oznaczało, że w wyznaczonym przez Trybunał okresie zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia będą nadal stosowane. Odroczenie wejścia w życie wyroku w tym zakresie ma umożliwić wprowadzenie przez prawodawcę stosownych zmian legislacyjnych.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna