

RCL DPiO 5604-53/12

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 17 MAJA 2012 R., SYGN. AKT K 10/11**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt K 10/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona dnia 4 czerwca 2012 r., w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 627.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

- 1) art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687),
- 2) art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.),
- 3) art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353, z późn. zm.),
- 4) art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.),
- 5) art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.),
- 6) art. 68 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.)  
– są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej  
oraz
- 7) art. 39 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.) w związku z art. 16 ust. 4 ustawy o Policji

powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie przez strażnika Państwowej Straży Łowieckiej środków przymusu bezpośredniego, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 70, poz. 410, z późn. zm.), nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Wymienione w sentencji wyroku przepisy, uznane za niezgodne z Konstytucją utracą moc z upływem 12 miesięcy od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, tj. z upływem dnia 4 czerwca 2013 r. W tym samym dniu utracą również moc rozporządzenia wydane na podstawie powyżej wskazanych przepisów ustaw.

### **4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Ustawy, których przepisy zostały zakwestionowane, uprawniają określonych funkcjonariuszy do stosowania fizycznych, technicznych i chemicznych środków przymusu bezpośredniego oraz zawierają regulacje normujące zasady i przypadki zastosowania tych środków. Część regulacji prawnych w przedmiotowym zakresie zamieszczona została jednak w rozporządzeniach wydanych na podstawie upoważnień ustawowych.

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego były powołane powyżej przepisy ustaw, upoważniające do określenia w drodze rozporządzeń Rady Ministrów warunków oraz sposobu stosowania środków przymusu bezpośredniego przez organy uprawnione do ich użycia. Przepisy ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu upoważniają również do określenia w rozporządzeniach rodzajów środków przymusu bezpośredniego.

W oparciu o zaskarżone przepisy wydane zostały rozporządzenia regulujące materię, która nie została przewidziana w ustawach uprawniających określone podmioty do stosowania przedmiotowych środków. Tym samym przepisy rozporządzeń mogły stanowić subsydiarną podstawę upoważniającą do zastosowania środków przymusu bezpośredniego wobec jednostki.

### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Istota wątpliwości konstytucyjnych została oparta na tezie, iż zakwestionowane przepisy nie spełniają wymogów konstytucyjnych zawartych w art. 92 ust. 1, ponieważ

udzielają upoważnienia do wydania rozporządzeń regulujących materię zastrzeżoną wyłącznie dla ustawy.

Podstawowymi warunkami konstytucyjności upoważnień jest ich szczegółowość i charakter wykonawczy. Na ścisły związek rozporządzenia z ustawą wskazuje art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Przepis ten stanowi, że rozporządzenia mogą być wydawane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu wykonania jej postanowień. Funkcją rozporządzenia jest bowiem konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnianie. Rozporządzenie nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu ustawowym, nawet gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Akty wykonawcze do ustawy mogą zawierać tylko takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej.

Kwestionowane upoważnienia ustawowe są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ naruszają konstytucyjnie ukształtowane relacje między ustawą a rozporządzeniem wydanym w celu jej wykonania. Naruszenie to wynika z przekazania do uregulowania w rozporządzeniach materii dotyczącej ograniczania konstytucyjnej sfery praw i wolności, która zgodnie z Konstytucją musi być regulowana ustawowo oraz na umożliwieniu unormowania kwestii, które nie znalazły umocowania w ustawie.

Niezależnie od wskazanego powyżej naruszenia Trybunał ocenił kwestionowane regulacje w odniesieniu do art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wskazany jako wzorzec oceny, art. 41 ust. 1 Konstytucji, zawiera gwarancje nietykalności i wolności osobistej obywateli, która ograniczona zostać może wyłącznie w drodze ustawy. Natomiast zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym konstytucyjne wymogi ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie, z zachowaniem proporcjonalności wprowadzonego ograniczenia.

Wolność osobista w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji jest charakteryzowana jako możliwość podejmowania przez jednostkę decyzji zgodnie z własną wolą, dokonywania swobodnego wyboru postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczonego przez inne osoby. Nietykalność osobistą określa się natomiast jako zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność.

Wolność osobista może podlegać ograniczeniom wyłącznie w ustawie, a przesłanki ustawowego ograniczania tej wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji odnoszą się również do ograniczenia wolności osobistej. Przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji dodaje jednak do ustawowych przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności osobistej, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeszcze jeden wymóg: pełne poszanowanie nietykalności osobistej.

Określenie rodzajów środków przymusu bezpośredniego, sposobów, w jaki funkcjonariusze danej służby mogą ograniczyć wolność osobistą obywatela, oraz przesłanek użycia tych środków, wskazujących w jakich okolicznościach może nastąpić to ograniczenie – należy do materii ustawowej. W świetle art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji tylko przepisy ustawy mogą pozwalać na ingerencję w wolność osobistą i nietykalność osobistą. Z przepisów tych wynika nie tylko zakaz ograniczenia wolności osobistej w aktach podustawowych, ale również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji ograniczającej wolność osobistą, wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia Konstytucji przez odesłanie zawarte w art. 39 ust. 7 ustawy - Prawo łowieckie, Trybunał stwierdził natomiast jego nieadekwatność. Przepis ten nie ustanawia bowiem żadnych zasad ani procedury ograniczania konstytucyjnych wolności, a jedynie zezwala na odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego takich, jakie przewidują przepisy o Policji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Skutkiem analizowanego wyroku jest obalenie domniemania konstytucyjności regulacji uznanych za niezgodne z Konstytucją. Odroczenie na okres roku utraty mocy wskazanych regulacji oznacza, iż mogą być one stosowane najpóźniej do dnia 4 czerwca 2013 r. W konsekwencji czasowego zachowania mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ustaw, we wskazanym okresie zachowują również moc przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie zakwestionowanych upoważnień. Po dniu 4 czerwca 2013 r. brak będzie podstaw do stosowania pozaustawowych norm prawnych zawierających warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł wskazówek odnośnie jego wykonania, przypominając jedynie, że już w 2010 r. – w postanowieniu z dnia 30 listopada 2010 r., sygn.

### **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

W celu zapewnienia spójności systemu prawnego, wskazane jest ustanowienie kompleksowych rozwiązań w zakresie przyjęcia ustawowej formy regulacji środków przymusu bezpośredniego przez wszystkie uprawnione podmioty.

Optymalnym rozwiązaniem wydaje się ustawowe ujednoczenie zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego przez wszystkie uprawnione do tego podmioty przez ustanowienie ich w jednym akcie normatywnym, zawierającym również precyzyjne upoważnienia do określenia materii mogącej stanowić przedmiot aktów wykonawczych. Tym samym uchyleniu lub zmianie podlegałyby obecnie obowiązujące regulacje ustawowe dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego.

W celu rozdzielenia materii ustawowej od regulacji możliwej do ustanowienia w drodze aktów wykonawczych, należy odwołać się do wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych w postanowieniu z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10, iż „przesłanki określające rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki oraz sposób ich stosowania, winny być, zgodnie z wymogami art. 41 ust. 1 Konstytucji, określone przez ustawę. Wymogi regulacji ustawowej nie dotyczą sposobu dokumentowania przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariusza”.

### **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Minister Spraw Wewnętrznych skierował do uzgodnień międzyresortowych projekt założeń projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, którego celem jest również realizacja analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Projekt ujednocza wyrażenia ustawowe związane ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego, określa jednolity katalog przedmiotowych środków oraz przypadki ich użycia lub wykorzystania przez uprawnione podmioty. W zakresie przedmiotowym projektu mieszczą się ponadto: sposób postępowania po użyciu lub wykorzystaniu środków, zasady dokumentowania czynności związanych z ich użyciem lub wykorzystaniem oraz zmiany przepisów ustaw pragmatycznych.

Projekt ten dokonuje zmian nie tylko w ustawach, których przepisy zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, ale również zmienia analogiczne lub podobne regulacje dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego, zawarte w innych ustawach.

akt S 5/10 - sygnalizował konieczność dokonania systemowych zmian dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego przez służby państwowe. Tym samym postanowienie to, stanowić winno jedną z podstaw określających kierunek interwencji ustawodawczej w treść obowiązujących przepisów, regulujących materię środków przymusu bezpośredniego. Wskazówki odnoszące się do przedmiotowej regulacji odnaleźć można również w wyroku z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07, w którym Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

#### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

##### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na utratę mocy obowiązującej z dniem 4 czerwca 2013 r., przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, konieczne jest zintensyfikowanie prac w celu wykonania wyroku.

Należy zwrócić uwagę, iż niezależnie od zmiany ocenianych przez Trybunał ustaw, konieczne jest również ustanowienie zmian w innych aktach prawnych, zawierających analogiczne lub podobne rozwiązania w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego.

##### **2. Podmiot wykonujący orzeczenie:**

Z uwagi na zakres przedmiotowy wyroku Trybunału Konstytucyjnego organami właściwymi do wykonania wyroku są:

- 1) Minister Spraw Wewnętrznych - w zakresie ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej;
- 2) Minister Obrony Narodowej - w zakresie ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych;
- 3) Minister Finansów - w zakresie ustawy o Służbie Celnej;
- 4) Minister, któremu Prezes Rady Ministrów powierzył koordynację działalności służb specjalnych i nadzór nad tą działalnością – w zakresie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

## 5. Uwagi:

Zauważyć ponadto należy, iż niezależnie od projektu założeń projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, podjęte zostały również prace nad zmianą ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 1178, z późn. zm.).

Przygotowany, przez Ministra Sprawiedliwości, projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera m.in. propozycję uzupełnienia ustawowej regulacji w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego. Obecnie obowiązujący przepis art. 95c § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zaskarżony został przez Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego wnioskiem oznaczonym sygn. akt K 3/12.

Zważywszy, iż projekt założeń projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej przewiduje również zmianę ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zasadna jest współpraca i skorelowanie prac legislacyjnych obejmujących regulację środków przymusu bezpośredniego dotyczącą nieletnich.

D Y R E K T O R  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
  
dr Barbara Wysocka

sporządził:  
Tomasz Golik  
tel.: 694 62 01



