



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI  
PREZES  
*Maciej Berek*

Warszawa, dnia 24 lipca 2012 r.

RCL.DPA.58-19/11

Dot.: DP-I-0231-35/11/JG

**Pan**  
**Piotr Stachańczyk**  
**Sekretarz Stanu**  
**w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych**

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 lipca 2012 r., dotyczące nowej wersji projektu *założeń do projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, Rządowe Centrum Legislacji zgłasza następujące uwagi:

- 1) mając na względzie przepisy art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz tezy zawarte w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r. (sygn. akt K 10/11) proponuje się ponownie przeanalizować zakres uprawnień przyznawanych w projekcie niektórym podmiotom w odniesieniu do katalogu środków przymusu bezpośredniego (dalej „*śpb*”), z jakich będą mogły korzystać, a także w odniesieniu do przypadków, w jakich będą one mogły używać bądź wykorzystywać *śpb* oraz broń palną, i proponuje się rozważyć ograniczenie zakresu tych uprawnień. Należy podkreślić, że materia regulowana projektowanymi przepisami bardzo głęboko ingeruje w sferę wolności i praw obywatelskich, w związku z czym – aby pozostawała w pełni zgodna ze wspomnianymi normami Konstytucji – zaprojektowane ograniczenia tychże praw i wolności muszą być konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz nie mogą naruszać istoty tej wolności i praw. Ponadto, jak wynika

z uzasadnienia do wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, „ustawy, do których odsyła art. 41 ust. 1 Konstytucji powinny (...) być kompletne i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień (...). Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki stosowania jakiegokolwiek analogii. Kompletność i precyzja unormowania ustawowego jest istotna, ponieważ pozwala na określenie zakresu ograniczeń przez organy stosujące prawo”. Z powyższych wywodów można wywnioskować, że jest rzeczą niezmiernie istotną, aby regulacje projektowanej ustawy w zakresie dostępu do śpb i broni palnej dla poszczególnych uprawnionych podmiotów odpowiadały ich ustawowym zadaniom oraz były proporcjonalne w stosunku do tych zadań. W związku z tym warto ponownie przeanalizować katalog śpb dostępnych poszczególnym uprawnionym podmioty oraz przypadki, w jakich ich użycie bądź użycie broni palnej mogłoby nastąpić, w kontekście celu powołania danej formacji oraz zadań, jakie wykonuje. O ile szeroki katalog śpb dla takich podmiotów jak Policja czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie budzi większych zastrzeżeń, ponieważ zadania, jakie służby te wykonują, w pełni to uzasadniają, o tyle szeroki dostęp do śpb oraz broni palnej w przypadku niektórych innych uprawnionych podmiotów, o których mowa w projekcie założeń, rodzi zasadnicze wątpliwości. Najbardziej jaskrawe przykłady dysproporcji uprawnień w stosunku do wykonywanych zadań, które proponuje się ponownie przeanalizować, są następujące:

- a) wyposażenie straży gminnych (miejskich) w takie środki jak przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej czy ręczne miotacze substancji obezwładniających oraz szeroki katalog przypadków użycia przez straże gminne broni palnej – w świetle zadań tej formacji określonych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych,
- b) możliwość użycia przez inspektorów lub pracowników kontroli skarbowej technik ataku, siatki obezwładniającej, pocisków niepenetracyjnych, miotaczy środków obezwładniających, paralizatorów czy środków pirotechnicznych o właściwościach ogłuszających lub oślniewających oraz szeroki katalog przypadków użycia przez nich broni palnej,
- c) znaczne uprawnienia przyznawane funkcjonariuszom Agencji Wywiadu, biorąc pod uwagę, że służba ta wykonuje swoje zadania przede wszystkim poza granicami kraju, oraz, że – zgodnie z założeniami – katalog dostępnych dla niej śpb, a także przypadki, w których jej funkcjonariusze będą mogli używać broni palnej, mają ograniczać się do realizacji zadań na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i to przede wszystkim do ochrony osób, mienia, obiektów i konwojów (działalność AW na terytorium kraju,

w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, jest dopuszczalna wyłącznie za pośrednictwem Szefa ABW, co wynika z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu). Wątpliwości budzi, czy w świetle powyższego zasadnym jest, by funkcjonariusze ci mogli stosować do wspomnianych celów takie środki jak techniki ataku, kajdanki na nogi, siatka obezwładniająca, pociski niepenetracyjne, miotacze środków obezwładniających czy paralizatory, a także mieć prawo użycia broni palnej w licznych przypadkach,

- d) uprawnienia takich podmiotów jak Państwowa Straż Rybacka, Straż Leśna, Państwowa Straż Łowiecka oraz Straż Parku, w zakresie stosowania np. technik ataku, siatki obezwładniającej, pocisków niepenetracyjnych, miotaczy środków obezwładniających oraz paralizatorów, a także możliwość używania broni palnej w licznych przypadkach, które trudno powiązać z zadaniami, do wykonywania których służby te zostały powołane;
- 2) podtrzymuje się uwagę zgłoszoną w opinii Rządowego Centrum Legislacji z dnia 12 lipca 2011 r. w odniesieniu do rozdziału 8.1 zawierającego propozycje definicji, która to uwaga dotyczyła potrzeby umieszczenia w projekcie definicji środków przymusu bezpośredniego. Brak takiej definicji w obecnej wersji projektu sprawia, że nieprecyzyjnie został określony sam przedmiot projektowanej ustawy. Rodzi to wątpliwości zwłaszcza przy analizowaniu rozdziału 8.4, dotyczącego katalogu śpb, i próbie oceny, czy dany środek można zakwalifikować jako środek przymusu, czy też jest to raczej środek prewencji albo technika służąca do osiągnięcia jakichś innych celów uprawnionego podmiotu, niż zastosowanie przymusu wobec osoby lub zwierzęcia (wątpliwości w tym kontekście budzi w szczególności zaliczenie do śpb celi zabezpieczającej, izby izolacyjnej, urządzeń służących do zatrzymania czy unieruchomienia pojazdów mechanicznych, tudzież środków służących do pokonywania zamknięć budowlanych). W przypadku, gdyby niniejszej uwagi nie udało się jednak uwzględnić, proponuje się przynajmniej doprecyzować następujące śpb, wymienione w rozdziale 8.4, poprzez jednoznaczne wskazanie, o jakie środki i o jakim działaniu w danym przypadku chodzi, przy czym doprecyzowanie takie powinno być zawarte w propozycjach merytorycznych, a nie w uzasadnieniu projektu założeń:
- techniki transportowe (pkt 1a),
  - środki techniczne w postaci maski albo kasku z przyłbicą, tłumiących głos, lub zestawu głośnikowego (pkt 9),
  - urządzenia olśniewające (pkt 16),
  - cela zabezpieczająca (pkt 18),
  - izba izolacyjna (pkt 19),

– środki pirotechniczne o właściwościach ogłuszających lub ośniewających (pkt 23).

Uwzględnienie powyższej uwagi jest tym bardziej istotne, że zasady wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, w tym śpb, o których mowa w projekcie założeń, zostały określone w *ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym* i w przepisach wykonawczych do tej ustawy, a zatem precyzyjne wskazanie, jakie konkretnie wyroby rozumie się pod użytymi w rozdziale 8.4 założeń nazwami śpb, jest niezbędne do zastosowania do ich wytwarzania i obrotu nimi odpowiednich norm i standardów. Cel ten mógłby zostać także osiągnięty przez dookreślenie poszczególnych kategorii śpb w akcie wykonawczym do projektowanej ustawy;

- 3) wątpliwości budzi wykreślenie z projektu zasad użycia broni palnej i śpb przez żołnierzy wojsk obcych podczas pobytu i przemieszczania się przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Poprzednia wersja projektu zawierała propozycje regulacji w tym zakresie, co wydawało się być zasadne w świetle brzmienia przepisu art. 13 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium*, który uprawnia tych żołnierzy do używania broni i śpb na terytorium RP. Z tego względu proponuje się w tym zakresie przywrócenie rozwiązań zastosowanych w poprzedniej wersji projektu;
- 4) sugeruje się wyjaśnienie *ratio legis* jakie legło u podstaw zaproponowania w pkt 1.16 w rozdziale 8.3 i pkt 1.14 w rozdziale 8.8 projektu założeń, których nie przewidziano w poprzedniej wersji projektu, przypadków uzasadniających użycie lub wykorzystanie śpb albo broni palnej. Wspomniane przypadki zostały określone jako „*przeciwdziałanie bezpośredniemu zagrożeniu bezpieczeństwa na pokładzie statku powietrznego*”. Wydaje się, że tak określona przesłanka zawiera się już w pkt 1.1-5 i 1.8 w rozdziale 8.3 i odpowiednio w pkt 1.1-5 w rozdziale 8.8. Skoro bowiem śpb można użyć w przypadku niepodporządkowania się poleceniom, odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu, przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do takiego zamachu, przeciwdziałania naruszeniu porządku i bezpieczeństwa publicznego czy przeciwdziałania niszczeniu mienia, to tym bardziej można ich będzie użyć w przypadku przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa na pokładzie statku powietrznego. Niezrozumiałe jest w tym kontekście także wyeksponowanie akurat statku powietrznego, bowiem nie tylko na takim statku, ale także np. na statku pływającym, pojeździe kolejowym albo w środkach transportu zaliczanych do publicznego transportu drogowego (m.in. autobus, metro, tramwaj),

możliwe jest wystąpienie sytuacji, które niosą ze sobą zagrożenie bezpieczeństwa pasażerów ww. środków lub bezpieczeństwa osób postronnych. Jeżeli celem tej propozycji jest wyłącznie zapewnienie możliwości użycia śpb na pokładzie statku powietrznego to ów cel – jak wcześniej wspomniano – osiągnięty być może dzięki okolicznościom, o których mowa w pkt 1.1-5 i 1.8 w rozdziale 8.3 i w pkt 1.1-5 w rozdziale 8.8, co w konsekwencji uzasadnia wniosek o wykreślenie pkt 1.16 w rozdziale 8.3 i pkt 1.14 w rozdziale 8.8. Jeżeli jednak – na co może wskazywać zaproponowana redakcja ww. punktów – użycie lub wykorzystanie śpb albo broni palnej ma być związane z „*przeciwdziałaniem bezpośredniemu zagrożeniu bezpieczeństwa*” jedynie na pokładzie statku powietrznego, z wyłączeniem innych środków transportu, to tego typu przesłanka wymaga dokładnego omówienia w uzasadnieniu. Mając powyższe na uwadze dopiero po poszerzeniu uzasadnienia tej propozycji, w którym przedstawione zostaną powody dla których to właśnie statek powietrzny, a nie inny środek transportu, uzyskał taką „*szczególną pozycję*” w zbiorze tych środków, która uprawnia do użycia lub wykorzystania śpb albo broni palnej na jego pokładzie, będzie możliwe jednoznaczne zajęcie stanowiska przez RCL w tej sprawie;

- 5) w pkt 11.4 w rozdziale 8.5 nastąpiło błędne odesłanie do pkt 1 ppkt 16 w rozdziale 8.4, podczas gdy odesłanie powinno być do pkt 1 ppkt 16 w rozdziale 8.3, co należy skorygować;
- 6) podtrzymuje się uwagę Rady Legislacyjnej zgłoszoną w opinii z dnia 13 września 2011 r. i popieraną przez Rządowe Centrum Legislacji podczas konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się w dniach 14 i 15 listopada 2011 r., odnośnie do rezygnacji w projekcie założeń ze strzału ostrzegawczego poprzedzającego użycie broni palnej. Rada Legislacyjna odwołała się w swej opinii do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 października 2009 r. w sprawie *Panayi v Turcja*, w którym Trybunał – opierając się na przepisie art. 2 ust. 2 *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.*, oraz na § 10 dokumentu wypracowanego na forum ONZ, pt. *Podstawowe zasady Narodów Zjednoczonych użycia siły oraz broni palnej przez funkcjonariuszy porządku publicznego* – stwierdza, że użycie broni palnej powinno być poprzedzone strzałem ostrzegawczym w każdym przypadku, w którym jest to możliwe. W związku z powyższym należy stwierdzić, że utrzymanie strzału ostrzegawczego, jako zasady stosowanej zawsze w przypadku użycia broni palnej (od której to zasady można wprowadzić odpowiednie wyjątki, w zależności od konkretnej sytuacji i okoliczności zdarzenia uzasadniającego użycie broni), wynika z wiążących zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolita

Polską. Ponadto – jak wskazano w projekcie założeń – intencją Projektodawcy było przede wszystkim wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r. (sygn. akt K 10/11), poprzez przeniesienie dotychczasowych uprawnień poszczególnych uprawnionych podmiotów z rozporządzeń do jednej ustawy, przy jednoczesnym zachowaniu w możliwie najszerszym stopniu *status quo ante*. W związku z powyższym zasadnym jest, by utrzymać także instytucję strzału ostrzegawczego na zasadach dotychczas obowiązujących, modyfikując ewentualnie odpowiednio katalog wyjątków od zasady zastosowania takiego strzału, o ile istnieje konieczność poszerzenia wspomnianego katalogu. Nawiązując zaś do argumentacji Projektodawcy, przedstawionej w tabeli uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych, stanowiącej odpowiedź na uwagę sformułowaną przez Radę Legislacyjną, warto także podkreślić, że osoby uprawnione do użycia lub wykorzystania broni palnej będą do tego właściwie przeszkolone, a więc wydaje się, że będą w stanie prawidłowo ocenić, w jakiej sytuacji oddanie strzału ostrzegawczego byłoby możliwe i zasadne, a w jakiej stanowić mogłoby zagrożenie, tudzież byłoby niewykonalne. Osoby te będą zatem w stanie podjąć samodzielną decyzję, czy w konkretnej sytuacji zachodzą okoliczności uzasadniające posłużenie się wyjątkiem od zasady zastosowania takiego strzału – podobnie jak ma to miejsce w obecnym stanie prawnym. Całkowita rezygnacja z zasady stosowania strzału ostrzegawczego mogłaby zostać uznana za przejaw istotnego i – jak się wydaje – nieuzasadnionego wzrostu represyjności regulacji dotyczących zasad użycia broni palnej przez uprawnione podmioty. Uwzględniając niniejszą uwagę, odpowiednich zmian należałoby dokonać także w rozdziale 8.8 dotyczącym przypadków użycia lub wykorzystania broni palnej przez uprawnionych;

- 7) w nawiązaniu do powyższej uwagi należy także rozważyć uregulowaną w pkt 5 rozdziału 8.9 kwestię użycia broni palnej wobec kobiet w widocznej ciąży oraz osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat lub ograniczoną sprawność. Kwestię tę również poruszyła Rada Legislacyjna w opinii z dnia 13 września 2011 r. Istnieje rozbieżność pomiędzy zawartą w założeniach propozycją uregulowania tej kwestii, a treścią uzasadnienia do tej części założeń. Z pkt 5 w rozdziale 8.9 wynika, że wobec wspomnianej kategorii osób „z wyjątkiem sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby, broni palnej nie używa się w przypadkach wymienionych w części 8.8 pkt 1 ppkt 6, 7, 9, 10 i 12”. W uzasadnieniu (na stronie 134) wskazano natomiast, że „wprowadzono rozwiązanie o braku możliwości użycia broni palnej w stosunku do kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, oraz osób o ograniczonej sprawności, przy czym projektowany przepis daje możliwość

użycia broni palnej w wyjątkowych sytuacjach". W związku z powyższą rozbieżnością w treści założeń, kierując się wspomnianą uwagą Rady Legislacyjnej oraz mając na uwadze nadrzędną zasadę wynikającą zarówno z obecnego stanu prawnego, jak i z samych założeń, że broń palną można użyć tylko traktując ten środek jako ostateczny oraz jeżeli inne śpb okazały się niewystarczające lub ich użycie okazało się niemożliwe, proponuje się zredagować pkt 5 w rozdziale 8.9 w taki sposób, aby jednoznacznie wynikało z niego, że użycie broni palnej wobec kobiet w widocznej ciąży oraz osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat lub ograniczoną sprawność, jest co do zasady niedopuszczalne, z wyjątkiem sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby.

Opowiem  
Krzysztof