Michał Prusek[1]

Problematyka środków przymusu bezpośredniego w świetle konstytucyjnego wymogu regulacji ustawowej (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[2]). cz. I

W dniu 24 maja 2013 r. uchwalona została ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej[3] (dalej jako u.ś.p.b.). Jej zadaniem było kompleksowe uregulowanie w ustawie materii z zakresu środków przymusu bezpośredniego, która uprzednio w przeważającej części znajdowała się w aktach wykonawczych do ustaw regulujących ustrój poszczególnych służb porządkowych[4]. *Prima facie* wspomniany zabieg ujednolicenia regulacji środków przymusu bezpośredniego z wielu rozporządzeń w akt rangi ustawy został zakończony sukcesem. Jednak, czy zasadne jest twierdzenie, że tak powstała ustawa stanowi regulację kompletną? Może u.ś.p.b. stanowi jedynie narzędzie, zestawienie pomocnicze wykonane na użytek całokształtu ustawodawstwa, niebędące samodzielną podstawą zastosowania wspomnianych środków? Z uwagi na rozległość tematyki dotyczącej broni palnej, niniejsze rozważania zawężone zostały do analizy stosowania środków przymusu bezpośredniego wymienionych w art. 2 u.ś.p.b.

Nie budzi wątpliwości, że środki przymusu bezpośredniego stanowią ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela[5]. Zgodnie z art. 31

[1] Michał Prusek — doktorant w Katedrze Prawa Karnego Procesowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz aplikant adwokacki przy Okręgowej Izbie Adwokackiej w Katowicach. Zainteresowania naukowe: konsensualizm a kontradyktoryjność w procesie karnym, obrona obligatoryjna, zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, środki przymusu bezpośredniego.

Kontakt z autorem za pośrednictwem redakcji.

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[3] Ustawa z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (DzU z 2013 r., poz. 628 z późn. zm.).

[4] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Sejm VII kadencji, druk 1140.

[5] J. Skorupka, *Konstytucyjne i konwencyjne granice przeszukania w postępowaniu karnym (cz.1)*, „Palestra" 2007, nr 910, s. 92; R. Netczuk, *Przesłanki i warunki użycia środków przymusu bezpośredniego przez polskie służby porządkowe w świetle gwarancji praw człowieka i obywatela — cz. I*, „Monitor Prawniczy" 2011, nr 23, s. 1253.

ust. 3 Konstytucji RP rzeczone ograniczenia mogą być wprowadzone tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym nie mogą one naruszać istoty wolności i praw. Przepis powyższy wzorowany jest na klauzulach ograniczających z art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[6] oraz art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[7], a także art. 52 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[8]. Zasadnie wskazuje się, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP znajduje zastosowanie do wszystkich praw i wolności, nawet jeżeli część przepisów szczegółowo regulujących niektóre z nich, m.in. art. 41 ust. 1, art. 49, art. 50, zawiera odrębne klauzule ograniczające[9]. Wspomniany uniwersalny charakter art. 31 ust. 3 Konstytucji RP sprawia, że wszelkie ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela powinny być zgodne z ustanowionymi w nim przesłankami dopuszczalności. Szczególną uwagę należy zwrócić na wymóg ustawowej regulacji przepisów ograniczających konstytucyjne prawa i wolności, stanowiący przedmiot dalszych rozważań.

W celu uznania, iż wspomniany warunek został należycie spełniony nie wystarczy mieć na względzie, czy materia środków przymusu bezpośredniego znajduje się w akcie odpowiedniej rangi, uchwalonym przez ustawodawcę. Przesłanka ta zawiera w sobie również wymóg konkretyzacji oraz kompletności ustawowej regulacji[10]. Wskazuje się, że całokształt przepisów ograniczających musi być zupełny[11] i na tyle ścisły, by wykluczał zbyt szerokie stosowanie analizowanych ograniczeń[12]. Na ich podstawie obywatel musi być w stanie przewidzieć, w jakich przypadkach może nastąpić ingerencja w jego prawa i wolności[13]. Wobec powyższego, zasadnie przyjmuje się, że do wspomnianej

[6] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (DzU z 1977 r., nr 38, poz. 167).

[7] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

[8] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. (DzUrz UE C 83 z 30 marca 2010 r.).

[9] J. Braciak, *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004, s. 179, 181–182; A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006, s. 197; T. Bulenda, *Prawa człowieka a Policja w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka a Policja. Problemy teorii i praktyki*, Legionowo 1994, s. 325.

[10] P. Hofmański, *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenia dla prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego*, Białystok 1993, s. 328; A. Mednis, *Prawo...*, wyd. cyt., s. 204.

[11] Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000 nr 1, poz. 3; wyrok TK z 20 lutego 2001 r., P 2/00, OTK ZU 2001 nr 2, poz. 32; A. Mednis, *Prawo...*, wyd. cyt., s. 204; J. Braciak, *Prawo...*, wyd. cyt., s. 184.

[12] J. Grochowski, *Milicyjne przeszukanie pozaprocesowe a konstytucyjne prawa osobiste w PRL*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Problemy Prawa Karnego" 1989, nr 15, s. 30.

[13] A. Mednis, *Prawo...*, wyd. cyt., s. 198.

materii ustawowej należy określenie rodzajów środków przymusu bezpośredniego, sposobu i celu ich stosowania, przypadków użycia tych środków, podmiotów decyzyjnych oraz osób, wobec których można podjąć decyzję o stosowaniu przymusu bezpośredniego, w szczególności ich status prawny, zachowanie czy sytuację, w jakiej się znajdują[14]. Wspomniana precyzja i jasność przepisów jest tym bardziej pożądana z uwagi, iż w przypadkach niecierpiących zwłoki organem decyzyjnym często będzie organ faktycznie stosujący przymus bezpośredni[15]. Zatem, czy sama u.ś.p.b. zawiera wystarczającą regulację w tym zakresie, pozwalającą na samodzielne jej stosowanie? Zaznaczenia wymaga, iż stosowanie środków przymusu bezpośredniego zazwyczaj odbywa się w ramach prawnych wyznaczonych przez przepisy postępowania egzekucyjnego w administracji, postępowania egzekucyjnego w sprawach cywilnych oraz postępowania karnego. Z uwagi na powyższe, odpowiedź na postawione pytanie wymaga dokonania odpowiedniej analizy prawno-porównawczej u.ś.p.b. z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[16] (dalej jako u.p.e.a.), kodeksem postępowania cywilnego[17] (dalej jako k.p.c.) oraz kodeksem postępowania karnego[18] (dalej jako k.p.k.). W szczególności istotnym jest zakres i sposób unormowania materii środków przymusu bezpośredniego przez każdą ze wspomnianych ustaw.

Podstawy prawne stosowania przymusu bezpośredniego

Początkowo podkreślenia wymaga, że na kanwie ustaw proceduralnych środki przymusu bezpośredniego nie są kategorią jednolitą.

Dokonując wstępnej charakterystyki, należy wskazać, iż na gruncie u.p.e.a. przymus bezpośredni posiada dwojaki charakter. Z jednej strony został on zakwalifikowany w art. 1a pkt 12 lit. b) jako środek egzekucyjny w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym. Jednocześnie wskazuje się, iż tak rozumiany przymus bezpośredni może być samoistnym bądź pomocniczym środkiem egzekucyjnym[19]. Z drugiej strony natomiast przymus bezpośredni rozumie się jako

[14] Wyrok TK z 10 marca 2010 r., U 5/07, OTK ZU 2010 nr 3A, poz. 20; D. Szumiło-Kulczycka, *Kontrola osobista, przeglądanie zawartości bagaży, przeszukanie (przyczynek do kwestii racjonalności legislacji)*, „Państwo i Prawo" 2012, nr 3, s. 42; wyrok TK z 17 maja 2012 r., K 10/11, OTK ZU 2012 nr 5A, poz. 51.

[15] S. Steinborn, *Problem organu uprawnionego do stosowania przeszukania w toku procesu karnego w świetle unormowań konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2008, t. XIX, s. 368.

[16] Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: DzU z 2016 r. poz. 599 z późn. zm.).

[17] Ustawa z 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: DzU z 2016 r., poz. 1822 z późn. zm.).

[18] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: DzU z 2016 r., poz. 1749 z późn. zm.).

[19] T. Jędrzejewski [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 246–247.

sposób udzielenia pomocy przez organy pomocnicze z art. 46 u.p.e.a.[20] Wobec powyższego w grupie organów uprawnionych do stosowania przymusu bezpośredniego znajdują się funkcjonariusze służb porządkowych szczegółowo wymienionych w art. 46 u.p.e.a., a także na mocy art. 149 u.p.e.a. egzekutor, będący pracownikiem organu egzekucyjnego[21]. W celu określenia sposobu udzielenia pomocy służb porządkowych przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych na mocy delegacji z art. 46 § 3 u.p.e.a. zostały wydane odpowiednio rozporządzenie w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną (dalej jako SG) pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych[22] oraz rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy przez Żandarmerię Wojskową (dalej jako ŻW) lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji[23]. Kwestia zastosowania środków przymusu bezpośredniego została jednak w powyższych rozporządzeniach przemilczana. Odnośnie uprawnień funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej jako ABW) lub Agencji Wywiadu (dalej jako AW), do chwili obecnej nie wydano stosownego rozporządzenia. Wobec powyższego zdaniem części autorów znajduje w tym zakresie zastosowanie nieobowiązujące już rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy lub asystowania przez Urząd Ochrony Państwa (dalej jako UOP) przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji[24]. Powyższe twierdzenie wydaje się być niezbyt słuszne z uwagi, iż akt ten został pozbawiony mocy obowiązującej, a ponadto narusza art. 31 Konstytucji RP. Ingeruje bowiem w materię ustawową, uprawniając w § 4 funkcjonariuszy UOP do zastosowania przymusu bezpośredniego. Pożądane więc jest jak najszybsze uzupełnienie powstałej luki prawnej odpowiednim rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów.

[20] W niniejszym opracowaniu celowo pominięto art. 50 u.p.e.a., regulujący status organów asystujących, z uwagi na brak związku z użyciem przymusu bezpośredniego; zob. J. Radwanowicz, *Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 493–494.

[21] E. Pierzchała, *Odebranie rzeczy ruchomej w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System*..., wyd. cyt., s. 474.

[22] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 29 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (DzU z 2001 r. nr 101, poz. 1106).

[23] Rozporządzenie ministra obrony narodowej z 5 lutego 2009 r. w sprawie udzielania pomocy przez Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji (DzU z 2009 r. nr 31, poz. 212).

[24] Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 16 lipca 2001 r. w sprawie udzielania pomocy lub asystowania przez Urząd Ochrony Państwa przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji (DzU z 2001 r. nr 77, poz. 822); W. Sawczyn [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 253–254; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 203–202.

Z uwagi, iż powyższe rozporządzenia nie zawierają postanowień w zakresie przymusu bezpośredniego, rodzi się pytanie — jakie zatem przepisy należy stosować w celu określenia sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego przy udzielaniu pomocy przez służby porządkowe na podstawie art. 46 u.p.e.a.?

Doktryna prawa administracyjnego przed wejściem w życie u.ś.p.b. odsyłała w tym zakresie do odpowiednich przepisów zawartych w ustawach regulujących ustrój poszczególnych służb porządkowych[25]. Wydaje się, że powyższe stanowisko zachowało swoją aktualność mimo, iż obecnie treść wspomnianych przepisów została inkorporowana do u.ś.p.b. Zatem teraz powyższe przepisy zamiast bezpośrednich norm z zakresu przymusu bezpośredniego, zawierają jedynie dalsze odesłanie do u.ś.p.b. Jako przykład można wskazać art. 16 ustawy o Policji[26], art. 42 ustawy o ŻW[27], czy art. 25, 26 i 26b ustawy o ABW i AW[28]. Wskazane rozwiązania legislacyjne budzą jednak wątpliwości co do ich słuszności. Wobec braku *expresis verbis* w art. 46 u.p.e.a. ustawowego odesłania do u.ś.p.b., samo stanowisko doktryny nawiązujące do stosowania poszczególnych przepisów ustaw służb porządkowych jest zdecydowanie niewystarczające. Natomiast wielokrotne odesłania zdecydowanie obniżają jakość i przejrzystość regulacji materii środków przymusu bezpośredniego.

Również przepisy ustaw regulujących ustrój poszczególnych służb porządkowych nie pozwalają na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na postawione wyżej pytanie. Co prawda, na postawie art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, funkcjonariusze wykonują także czynności na polecenie organów administracji publicznej, zatem także na polecenie egzekutora na mocy art. 46 u.p.e.a. Natomiast art. 16 ustawy o Policji można uznać za wyposażenie Policji w odpowiednie środki na potrzeby wykonywania wspomnianych czynności. Odpowiednie przepisy dotyczące funkcjonariuszy ŻW znajdują się w art. 4 ust. 2 pkt 13 oraz art. 4 ust. 3 ustawy o ŻW. Natomiast odnośnie funkcjonariuszy ABW lub AW — w art. 5 ust. 1 pkt 5 oraz art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o ABW i AW. Jednak mimo to wskazane normy wydają się być zbyt ogólne, aby wystarczająco uzasadniały legitymację funkcjonariuszy do zastosowania środków przymusu bezpośredniego przy udzielaniu pomocy podczas wykonywania czynności z zakresu egzekucji administracyjnej. Wobec powyższego pożądane byłoby co najmniej umieszczenie w art. 46 u.p.e.a. wyraźnego odesłania do przepisów u.ś.p.b.

Nieco odmienny charakter posiada przymus bezpośredni w egzekucji sądowej w sprawach cywilnych. Na gruncie postępowania cywilnego nie posiada on statusu środka egzekucyjnego, co nie pozostaje bez wpływu

[25] D. Jankowiak, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 537 i nast.

[26] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 z późn. zm.).

[27] Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (tekst jedn.: DzU z 2016 r., poz. 1483 z późn. zm.).

[28] Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: DzU z 2016 r., poz. 1897 z późn. zm.).

na krąg organów uprawnionych do jego stosowania. W k.p.c. brak jest odpowiednika legislacyjnego art. 149 u.p.e.a., zatem organ egzekucyjny nie został uprawniony do zastosowania przymusu bezpośredniego w sprawach cywilnych. Tym samym wydaje się, iż jedynymi podmiotami posiadającymi kompetencje w tym zakresie są na mocy art. 765 k.p.c. funkcjonariusze służb porządkowych udzielający komornikowi pomocy przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych[29]. Odnośnie regulacji sposobu udzielenia rzeczonej pomocy, stan prawny przedstawia się, analogicznie jak w przypadku u.p.e.a.[30]

Wydane na podstawie art. 765 §2 k.p.c. rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy lub asystowania komornikowi przez Policję lub SG przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych[31], rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy komornikowi przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, ŻW lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych[32] oraz rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy lub asystowania komornikowi przez ABW lub AW przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych[33] nie zawierają żadnych postanowień w przedmiocie przymusu bezpośredniego.

Podkreślenia wymaga, iż ustawowe upoważnienie z art. 765 § 2 k.p.c. w przeciwieństwie do art. 46 § 3 u.p.e.a. zostało zrealizowane w sposób kompletny na skutek wydania odpowiedniego rozporządzenia regulującego uprawnienia funkcjonariuszy ABW lub AW. Mając na uwadze powyższe, do czasu wydana stosownego rozporządzenia w wykonaniu upoważnienia z art. 46 § 3 pkt 3, lukę w tym zakresie należałoby raczej wypełnić stosowaniem w drodze analogii rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy lub asystowania komornikowi przez ABW lub AW przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych, aniżeli nieobowiązującego już rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy lub asystowania przez UOP przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji.

[29] Z. Szczurek [w:] Z. Szczurek (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Sopot 2013, s. 150.

[30] Również w przypadku egzekucji w sprawach cywilnych celowo pominięto w niniejszym opracowaniu art. 811 k.p.c. regulujący status organów asystujących z uwagi na brak związku z użyciem przymusu bezpośredniego; zob. J. Radwanowicz, *Przymus...*, wyd. cyt., s. 493–494.

[31] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i Administracji z 28 stycznia 2002 r. w sprawie udzielania pomocy lub asystowania komornikowi przez Policję lub Straż Graniczną przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (DzU z 2002 r. nr 10, poz. 106 z późn. zm.).

[32] Rozporządzenie ministra obrony narodowej z 7 kwietnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy komornikowi przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (DzU z 2010 r. nr 76, poz. 495).

[33] Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 18 marca 2004 r. w sprawie udzielania pomocy lub asystowania komornikowi przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencję Wywiadu przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (DzU z 2004 r., nr 49, poz. 469 z późn. zm.).

Powracając jednak do rozważań na gruncie egzekucji w sprawach cywilnych, należy zaznaczyć, iż także w przypadku art. 765 k.p.c. odesłanie do wskazanych wyżej ustaw regulujących ustrój służb porządkowych w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego opiera się nie tyle na wyraźnej treści przepisu, co na stanowisku doktryny[34]. Tym samym również do udzielania pomocy organom egzekucyjnym w sprawach cywilnych za pomocą wielokrotnego odesłania stosuje się przepisy u.ś.p.b. Jednocześnie powyższe postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* poczynione na kanwie art. 46 u.p.e.a. znajdują odpowiednie zastosowanie do egzekucji w sprawach cywilnych. W szczególności również w treści art. 765 k.p.c. pożądane byłoby zawarcie wyraźnego odesłania do przepisów u.ś.p.b.

W odniesieniu do procesu karnego należy wskazać, że ustawodawca w przepisach k.p.k. w zasadzie przemilczał kwestię stosowania środków przymusu bezpośredniego. Co prawda dział VI k.p.k. normuje materię środków przymusu procesowego, jednak brak w nim regulacji dotyczących przymusu bezpośredniego. Skutkiem powyższego już sam charakter oraz usytuowanie środków przymusu bezpośredniego względem pozostałych instytucji procesu karnego może budzić wątpliwości. Z jednej strony wydawać by się mogło, że przymus bezpośredni jest grupą instrumentów procesowych odrębną i autonomiczną względem środków przymusu procesowego. Jednak wskazuje się, iż przepisy upoważniające do stosowania środków przymusu procesowego umiejscowione są również poza działem VI k.p.k., a nawet poza samym k.p.k. w poszczególnych ustawach[35]. Można więc podjąć próbę klasyfikacji przymusu bezpośredniego jako jednej z form przymusu procesowego. Stanowisko to spotyka się jednak z krytyką w doktrynie procesu karnego, gdzie charakteryzuje się przymus bezpośredni jako formę realizacji środków przymusu procesowego, znajdującą zastosowanie w szczególności w ramach przymusowego wykonania czynności procesowych[36]. Tym niemniej charakterystyka przymusu bezpośredniego w procesie karnym sprawia niemałe trudności.

Ponadto co prawda art. 15 §1 k.p.k. traktuje o ogólnych zasadach działania Policji i innych organów w procesie karnym, lecz nie sposób na gruncie k.p.k. nadawać mu znaczenie podobne do art. 46 u.p.e.a. czy art. 765 k.p.c. w odpowiednim postępowaniu egzekucyjnym. Zatem wobec

[34] A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 96–97; W. Tomalak, *Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego*, Warszawa 2014, s. 145.

[35] K. Marszał, *Przegląd środków przymusu i ich funkcji w polskim procesie karnym* [w:] K. Amelung, K. Marszała (red.), *Stosowanie środków przymusu w procesie karnym. Problem karnoprocesowych ograniczeń dopuszczalności praw obywatelskich*, Katowice 1990, s. 49.

[36] R. Koper, *W sprawie regulacji stosowania środków przymusu bezpośredniego w procesie karnym*, „Przegląd Policyjny" 2014, nr 4, s. 50, 52; K. Marszał, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2013, s. 462 i nast.; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2011, t. I, s. 1004–1005, 1019; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 408.

braku należytych norm ogólnych, legitymacji uzasadniającej działanie służb porządkowych w procesie karnym należy poszukiwać w przepisach k.p.k. dotyczących poszczególnych czynności procesowych. Wśród nich tylko art. 74 § 3a k.p.k. wyraźnie zezwala na stosowanie środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej i środków technicznych służących obezwładnieniu, korzystając z terminologii art. 16 ustawy o Policji w brzmieniu sprzed nowelizacji[37]. Jednocześnie art. 74 § 3a k.p.k., tak jak pozostałe przepisy k.p.k., nie odsyła do odpowiedniego stosowania u.ś.p.b. w zakresie zastosowania przymusu bezpośredniego.

Mimo to również tutaj *de lege lata* ustawową podstawę stosowania przymusu bezpośredniego będą stanowiły wspomniane przepisy ustaw regulujących ustrój służb porządkowych, z tą jednak różnicą, iż na potrzeby procesu karnego funkcjonariusze wspomnianych organów wykonują czynności co najmniej dwojakiego rodzaju. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 ustawy o Policji, art. 4 ust. 2 ustawy o ŻW, a także art. 21 ust. 1 oraz art. 22 ustawy o ABW i AW, ich funkcjonariusze są uprawnieni nie tylko do wykonywania czynności procesowych, ale także czynności operacyjno-rozpoznawczych. Z uwagi na zbliżony w praktyce charakter działań podejmowanych w ramach każdej z wymienionych grup czynności wskazuje się, że zasadniczym czynnikiem wyraźnie odróżniającym je od siebie są gwarancje procesowe nałożone przez przepisy k.p.k., które stosuje się do czynności procesowych[38]. Tym samym brak unormowania przymusu bezpośredniego w przepisach procesu karnego pociąga za sobą rezygnację z obwarowania stosowania tych środków odpowiednimi ograniczeniami, co wydaje się niepożądane z uwagi na wspomniane gwarancje procesowe. *De lege ferenda* należy zatem również w przypadku procesu karnego postulować uregulowanie w k.p.k. podstaw zastosowania środków przymusu bezpośredniego, bądź co najmniej zamieszczenie w nim odpowiednich klauzul odsyłających.

Definicja środków przymusu bezpośredniego

Powyżej zakreślone różnice w przedmiocie charakterystyki przymusu bezpośredniego na gruncie poszczególnych ustaw procesowych znajdują odzwierciedlenie również w braku jednolitości terminologicznej pojęcia przymusu bezpośredniego.

Jedyną ustawową definicję w tym zakresie zawiera art. 148 u.p.e.a., zgodnie z którym przymus bezpośredni polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych

[37] Obecnie art. 16 ustawy o Policji zawiera jedynie odesłanie do u.ś.p.b., która to ustawa nie zna pojęcia środków technicznych służących obezwładnieniu.

[38] Z. Młynarczyk, *Przeszukanie i odebranie przedmiotów w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo" 1996, nr 4, s. 105; J. Grochowski, *Milicyjne...*, wyd. cyt., s. 26–27.

osób, które stoją na przeszkodzie wykonania obowiązku. Przytoczona definicja nie jest jednak bez wad. Z jednej strony nieprecyzyjnie traktuje kwestie ogólne, natomiast z drugiej — niepotrzebnie reguluje zagadnienia szczegółowe.

Zasadnie podkreśla się w doktrynie enigmatyczność terminu „bezpośrednio skutecznych środków", co stanowi główną przyczynę problemów interpretacyjnych analizowanej definicji[39]. Nie sposób jednak zgodzić się z twierdzeniem, jakoby brak możliwości doprecyzowania terminu „bezpośrednio skutecznych środków" był spowodowany brakiem możliwości pełnego wyliczenia sytuacji faktycznych, w których niezbędne będzie zastosowanie środków przymusu bezpośredniego. Definicja legalna z natury rzeczy powinna cechować się ogólnością, precyzując tym samym kwestie ogólne w postaci istoty i celu środków przymusu bezpośredniego. Natomiast wyliczenie sytuacji faktycznych należy już do zakresu norm szczegółowych. Obecna definicja z art. 148 u.p.e.a. poprzez zbyt ogólne sformułowanie „bezpośrednio skutecznych środków" nie spełnia wyżej wspomnianego wymogu należytej precyzji.

Ponadto wydaje się, że ustawodawca niepotrzebnie skomplikował wykładnię omawianej definicji, przykładowo wymieniając w niej siłę fizyczną, co stanowi już materię regulacji norm szczegółowych. Również bezzasadnie ustawodawca zawęził w art. 148 u.p.e.a. cele zastosowania przymusu bezpośredniego do sytuacji usunięcia oporu, podczas gdy zgodnie z art. 11 pkt 3 u.ś.p.b. środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane przykładowo również w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie, lub wolność, zatem w sytuacji gdy opór ze strony zobowiązanego lub innej osoby jeszcze nie nastąpił. Terminologia oporu będzie dodatkowo poruszona w dalszej części niniejszego opracowania. Wreszcie należy zwrócić uwagę na niespójność analizowanej definicji z przepisami u.ś.p.b. Zgodnie bowiem z art. 148 u.p.e.a. przymusem bezpośrednim jest już zagrożenie zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, podczas gdy zgodnie z art. 4 pkt 6 u.ś.p.b. przez użycie środka przymusu bezpośredniego należy rozumieć jego zastosowanie wobec osoby, natomiast w myśl pkt 9 rzeczonego artykułu wykorzystanie środka przymusu bezpośredniego polega na jego zastosowaniu wobec zwierzęcia albo w celu zatrzymania, zablokowania lub unieruchomienia pojazdu lub pokonania przeszkody. Zatem u.ś.p.b. nie przewiduje sytuacji zagrożenia zastosowania środków przymusu bezpośredniego. Wydaje się, że owe zagrożenie stanowi raczej element wezwania do dobrowolnego wykonania obowiązku, aniżeli przykład zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przymusu bezpośredniego.

W doktrynie postępowania cywilnego wskazuje się na trudności z zdefiniowaniem w zwrocie „środki przymusu bezpośredniego" pojęcia „przymus", które w języku potocznym jest nieostre co do swego zakresu

[39] Z. Leoński, W. Sawczyn [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, wyd. cyt., s. 580; T. Jędrzejewski [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Administracyjne...*, wyd. cyt., s. 244.

znaczeniowego i ma duże zabarwienie emocjonalne, budzące różne skojarzenia ocenne w poszczególnych środowiskach społecznych. Z uwagi na powyższe w egzekucji w sprawach cywilnych brak jest definicji środków przymusu bezpośredniego, w zastępstwie czego dokonuje się jedynie ich ogólnej charakterystyki poprzez wymienienie czterech następujących cech: 1) pozostawanie w wyłącznej dyspozycji powołanych do ich stosowania sądowych organów egzekucyjnych, 2) dopuszczalność stosowania tylko środków przymusu przewidzianych prawem, 3) ostateczny charakter posługiwania się środkami przymusu w granicach potrzeb egzekucyjnych, ujmowanych w kategoriach stawianych postępowaniu egzekucyjnemu celów, 4) zasada stosowania środków przymusu przez organy egzekucyjne z urzędu[40]. Nie ulega jednak wątpliwości, iż powyższe cechy dostosowane są jedynie do realiów egzekucji w sprawach cywilnych, co uniemożliwia przeniesienie przedstawionej konstrukcji na grunt procesu karnego czy egzekucji administracyjnej. Ponadto z uwagi na zbytnią szczegółowość i wybiórcze uregulowanie materii przymusu bezpośredniego nie sposób uznać powyższej charakterystyki za substytut definicji legalnej.

Również na gruncie procesu karnego określenie definicji środków przymusu bezpośredniego pozostawiono doktrynie. Przed wejściem w życie u.ś.p.b. przyjmowano, że środki te polegają na stosowaniu niezbędnej siły w celu urzeczywistnienia pewnego stanu niezależnie od woli i zachowania się osoby, wobec której są stosowane i dla ewentualnego odparcia jej przeciwdziałania[41]. Powyższa definicja obecnie wydaje się odzwierciedlać jedynie w części charakter i istotę przymusu bezpośredniego. Wątpliwości pojawiają się już na gruncie sformułowania „niezbędnej siły". Mając na uwadze katalog z art. 12 u.ś.p.b. z pewnością w zakresie tego pojęcia będzie się mieścić siła fizyczna, natomiast dyskusyjne już wydaje się usytuowanie w ramach „niezbędnej siły" psa i konia służbowego bądź izby i pokoju izolacyjnego. Ponadto niektóre środki przymusu bezpośredniego stosowane są nie tyle bezpośrednio wobec osoby, co wobec pojazdu mechanicznego lub przeszkody w postaci zamknięcia budowlanego. Co więcej art. 12 ust. 2 u.ś.p.b. uprawnia do wykorzystania przymusu bezpośredniego wobec zwierząt. Jednocześnie zasadnie wskazuje się, iż zastosowanie przymusu bezpośredniego powinno zostać poprzedzone wezwaniem do dobrowolnego wykonania określonej czynności[42], zatem wola i zachowanie się osoby, wobec której stosuje się przymus bezpośredni nie są bez znaczenia. Powyższe dowodzi, iż kwestia definicji przymusu bezpośredniego w procesie karnym stanowi potencjalny przedmiot szerszego dyskursu przekraczającego jednak możliwości niniejszego opracowania.

Sama u.ś.p.b. nie zawiera legalnej definicji analizowanych środków, a także nie nawiązuje bezpośrednio do żadnej z powyżej przedstawionych. Formułuje jedynie we wspomnianym art. 12 katalog rodzajowy środków

[40] A. Marciniak, *Postępowanie...*, wyd. cyt., s. 87–88.

[41] R. Netczuk, *Przesłanki...*, wyd. cyt., s. 1253.

[42] K. Marszał, *Proces...*, wyd. cyt., s. 463; R. Koper, *W sprawie...*, wyd. cyt., s. 52.

przymusu bezpośredniego. Natomiast w literaturze policyjnej, dokonując wykładni pojęcia przymusu bezpośredniego przez pryzmat uprawnień funkcjonariuszy Policji, wyraźnie nawiązuje się do definicji z u.p.e.a.[43] Z uwagi na powyższe należy pochylić się nad potrzebą sformułowania wspólnej legalnej definicji przymusu bezpośredniego w u.ś.p.b. Brak ustawowej regulacji przymusu bezpośredniego w k.p.k. i k.p.c. powoduje nie tylko zamęt pojęciowy, ale także stwarza niebezpieczeństwo stosowania w drodze analogii definicji z art. 148 u.p.e.a., która nie dość, że zawiera wiele wad, to dodatkowo nie jest dostosowana do wykorzystywania jej w innych postępowaniach.

Udzielając częściowo odpowiedzi na zadane na wstępie pytania, należy wskazać, iż u.ś.p.b. przede wszystkim jest aktem zbyt ogólnym, aby stanowiła samoistną podstawę do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Przepisy z zakresu środków przymusu bezpośredniego znajdują się zarówno w omawianej ustawie, jak i w ustawach ustrojowych poszczególnych służb porządkowych, a także w przepisach proceduralnych i dopiero wspólne ich stosowanie mogłoby uczynić zadość przesłance ustawowego ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. Należy tym samym zadać pytanie, czy rzeczone współstosowanie analizowanych aktów nie czyni z nich swoistego systemu środków przymusu bezpośredniego? Co prawda status, jaki nadawany jest instytucji przymusu bezpośredniego, różni się w odniesieniu do poszczególnych postępowań. Ponadto niespójność definicyjna również przemawia na niekorzyść powyżej postawionej tezy. Należy jednak wskazać na niebagatelną rolę u.ś.p.b. w zakresie ujednolicenia systemu środków przymusu bezpośredniego, która obecnie stanowi swoistą „klamrę" spinającą poszczególne regulacje. Wspomniana ustawa zawiera m.in. katalog środków, słowniczek oraz wytyczne odnośnie sposobu stosowania poszczególnych środków. Abstrahując chwilowo od oceny jakości zawartych w niej postanowień, nie budzi wątpliwości, że w praktyce stanowi ona wspólny mianownik zastosowania środków przymusu bezpośredniego w u.p.e.a., k.p.c. i k.p.k. Dzieje się tak głównie za pośrednictwem ustaw regulujących ustrój poszczególnych służb porządkowych, które to ustawy normując działania funkcjonariuszy w ramach wymienionych aktów proceduralnych, jednocześnie odsyłają do u.ś.p.b. Zatem w praktyce funkcjonariusze stosujący przymus bezpośredni będą działali w podobny sposób w procesie karnym, egzekucji administracyjnej, czy egzekucji w sprawach cywilnych. Wydaje się, że nawet należyte unormowanie niektórych kwestii z zakresu przymusu bezpośredniego w u.p.e.a., k.p.c. i k.p.k. nie powinno zburzyć wspomnianej jednolitości systemu środków przymusu bezpośredniego. Natomiast umieszczenie odpowiednich unormowań w ustawach proceduralnych jest pożądane z uwagi na konieczność dostosowania regulacji przymusu bezpośredniego do potrzeb każdej z powyższych procedur, co zwiększy także przejrzystość materii ustawowej stosowania środków przymusu bezpośredniego.

[43] E. Szafrańska, *Prawne i organizacyjne uwarunkowania interwencji policyjnych*, Szczytno 2006, s. 11.

Mając powyższe na uwadze, zasadne wydaje się twierdzenie, że za sprawą u.ś.p.b. utworzony został swoisty system środków przymusu bezpośredniego. Warto tym samym dokonać głębszej analizy jego konstrukcji z punktu widzenia wewnętrznej zupełności, przejrzystości i spójności przy uwzględnieniu wskazanych we wstępie elementów, które powinna zawierać ustawowa regulacja ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych.

Słowa kluczowe: przymus bezpośredni, użycie siły, uprawnienia Policji, prawa człowieka, pomoc komornikowi

Keywords: coercive measures, use of force, police powers, human rights, aid for bailiff

Streszczenie: Zastosowanie środków przymusu bezpośredniego nieodzownie wiąże się z ograniczeniem praw i wolności człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, znajdującym oparcie w art. 17 MPPOiP oraz art. 8 EKPC, a także art. 52 KPP UE, wspomniane ograniczenia mogą być wprowadzone tylko w drodze ustawy. Nie wystarczy przy tym, aby materia środków przymusu bezpośredniego znajdowała się w akcie odpowiedniej rangi, uchwalonym przez ustawodawcę. Przesłanka ta zawiera w sobie również wymóg konkretyzacji oraz kompletności ustawowej regulacji. Rozważania na gruncie obecnego stanu prawnego dokonane w pierwszej części niniejszego artykułu mają na celu ustalenie, czy ustawa o środkach przymusu bezpośredniego stanowi w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wystarczającą podstawę do zastosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji, ABW, AW oraz ŻW przy wykonywaniu czynności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w postępowaniu egzekucyjnym w sprawach cywilnych oraz w procesie karnym.

Summary: The use of direct coercive measures is connected with the limitation of the humans rights and freedoms. According to the article 31 passage 3 of the Constitution of the Republic of Poland, article 17 of the ICCPR, article 8 of the ECHR and article 52 of the Charter Of Fundamental Rights Of The European Union, this limitation should be included in the act of law. In addiction it is important that this legal provisions are detailed and total. In the first part of this article author make reflections on the meaning of the Direct Coercive Measures And The Fire Arm Act 2013 as the legal basis of the use of direct coercive measures by law enforcement officers during the administrative execution, the civil execution and the criminal procedure in the sight of this constitutional requirements.