



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-561125-II/07/PS

00-090 Warszawa Tel centr 0-22 551 77 00
Al Solidarnosci 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa,

20/11/2004

Pan

Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

Warszawa

Hierb Laworz Pawie Proszcien.

W dniu 17 lipca 2007 r. skierowałem do Pana Jarosława Kaczyńskiego - Prezesa Rady Ministrów wystąpienie, w którym przedstawiłem swoje stanowisko dotyczące przepisów regulujących używanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy różnych służb.

Dotychczas nie otrzymałem odpowiedzi na powyższe wystąpienie.

Zważywszy na sygnalizowane w mediach i kierowanych do mnie wnioskach informacje dotyczące praktyki stosowania środków przymusu bezpośredniego, problem ten pozostaje przedmiotem mojego zainteresowania.

Między innymi, w ostatnich dniach doszło do budzącego uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia respektowania praw i wolności obywatelskich, zatrzymania przez Żandarmerię Wojskową żołnierzy podejrzanych o popełnienie zabójstwa ludności cywilnej w Afganistanie. Doniesienia w mediach wskazują na użycie wobec żołnierzy nieadekwatnych środków przymusu bezpośredniego. Zatrzymanym żołnierzom, w obecności członków rodziny, nakazano położenie się na podłogę, a następnie skuto im ręce kajdankami. O udzielenie szczegółowych wyjaśnień dotyczących tego zdarzenia zwróciłem się do Naczelnego Prokuratora Wojskowego i Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej.

Powyższe okoliczności skłaniają mnie do przedstawienia Panu Premierowi problemów, które nasuwają przepisy regulujące stosowanie środków przymusu bezpośredniego, jak również praktyka stosowania tych środków.

Analiza przepisów dotyczących prawnych podstaw stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, dała mi podstawę do skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. Nr 214, poz. 1575).

Niezależnie od przygotowania powyższego wniosku w moim Biurze przeprowadzone zostały badania dotyczące przepisów regulujących użycie środków przymusu bezpośredniego nie tylko przez funkcjonariuszy CBA, ale także innych uprawnionych służb.

Badania te doprowadziły mnie do wniosku, iż problem podstaw prawnych stosowania środków przymusu bezpośredniego ma charakter szerszy, niż wynika to z treści wniosku, złożonego przeze mnie do Trybunału Konstytucyjnego i dotyczy podstawowych, gwarantowanych konstytucyjnie, praw i wolności obywatelskich: wolności i nietykalności osobistej.

Prawa powyższe, podobnie jak większość praw i wolności obywatelskich, nie mają charakteru absolutnego i w pewnych okolicznościach mogą podlegać ograniczeniom. Przesłanki, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności jednostki wskazuje przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Formuła ograniczeń przewidziana w tym przepisie składa się z trzech części: 1) przesłanki formalnej – wymóg ustawowej formy ograniczeń, 2) określenie przesłanek materialnych poprzez specyfikację pojęcia „interes publiczny” oraz 3) wskazanie maksymalnych granic dla wprowadzania ograniczeń – nakaz szanowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty praw i wolności. Należy w tym miejscu zauważyć ponadto, iż zasada ustawowej formy ograniczeń powtórzona została w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącego prawo do wolności i nietykalności osobistej.

Nie ulega dla mnie co do zasady wątpliwości, iż ograniczenia praw i wolności obywatelskich immanentnie związane ze stosowaniem środków przymusu znajdują swe materialne uzasadnienie w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stosowanie tych środków można bowiem uzasadnić koniecznością zapewnienia w demokratycznym państwie jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Kwestii naruszenia zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty praw lub wolności nie sposób, w mojej ocenie, rozpatrywać w sposób generalny, w oderwaniu od konkretnych rozwiązań szczegółowo regulujących stosowanie poszczególnych środków.

W niniejszym piśmie pragnę natomiast zwrócić uwagę na formalny aspekt ograniczania praw i wolności obywatelskich, do jakiego dochodzi w wyniku stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Art. 41 ust. 1 Konstytucji RP powtarza, jak wspomniałem wyżej, zasadę wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, iż ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności (w tym przypadku wolności i nietykalności osobistej) wymaga formy ustawy. Czyni ponadto wyłącznie materią ustawową „zasady i tryb” pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej. Jak wskazuje P. Sarnecki (P. Sarnecki, komentarz do art. 41 Konstytucji RP w: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod redakcją L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2003) „(...) termin „zasady” należy rozumieć szerzej, niż tylko przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanowienie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, natomiast normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być ustanowione poza ramami takich ustaw. Przykłady tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W komentowanym artykule „zasady” jest synonimem „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. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii.” Przedstawiony powyżej pogląd

dotyczący znaczenia „zasad” w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji RP jest zbieżny ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym znaczenia, jakie należy przypisać przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie”. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny uznał, 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, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.” Dodać do tego należy w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 47), 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, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności”.

W mojej ocenie, aby przepisy dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego można było uznać za wypełniające przytoczone wyżej kryteria niezbędnym jest kompleksowe uregulowanie przypadków i zasad ich użycia w przepisach o randze ustawowej. Oprócz zatem generalnych unormowań dotyczących ogólnych zasad użycia środków przymusu bezpośredniego w ustawie powinny znaleźć się uregulowania, w których zostałyby wymienione, jakimi środkami przymusu bezpośredniego dysponują funkcjonariusze poszczególnych służb oraz w jakich okolicznościach mogłyby zostać użyte poszczególne rodzaje środków.

Obowiązujące obecnie przepisy rangi ustawowej w większości nie spełniają powyższych wymogów.

1. Policja: art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity w Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277) ma następujące brzmienie:

Art. 16. 1. W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy, policjanci mogą stosować następujące środki przymusu bezpośredniego:

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

2. Policjanci mogą stosować jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

3. (uchylony).

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

2. Biuro Ochrony Rządu: art. 14 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1712 ze zmianami).

Art. 14. 1. W przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom, o których mowa w art. 13 ust. 1, funkcjonariusz może stosować następujące środki przymusu bezpośredniego:

- 1) fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładnienia bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów;
- 2) pałki służbowe;
- 3) psy służbowe.

2. Funkcjonariusze mogą stosować tylko środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przypadki, warunki i sposoby użycia środków, o których mowa w ust. 1, w sposób zapewniający minimalne skutki ich użycia, z uwzględnieniem sposobu dokumentowania faktu ich użycia oraz przypadków udzielania pierwszej pomocy i zapewniania pomocy lekarskiej.

3. Straż Graniczna: art. 23 ustawy z dnia 12 października 1990 o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zmianami).

Art. 23. 1. W razie zagrożenia nienaruszalności granicy państwowej lub niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom oraz bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia własnego lub innej osoby, funkcjonariusze mogą używać następujących środków przymusu bezpośredniego:

- 1) fizycznych i technicznych środków służących do obezwładniania bądź do konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów;
- 2) indywidualnych, chemicznych środków obezwładniających;
- 3) psów służbowych;
- 4) pałek służbowych;
- 5) pocisków niepenetracyjnych, miotanych z broni palnej;
- 6) paralizatorów elektrycznych.

2. W przypadkach określonych w ust. 1 mogą być stosowane jedynie środki przymusu bezpośredniego, odpowiadające potrzebie wynikającej z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

Art. 24.[...]

3. 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.

4. Straż leśna: ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zmianami):

Art. 47.

[...]

3. Strażnik leśny może, wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez niego czynności określonych w ustawie, stosować środki przymusu bezpośredniego w postaci:

- 1) siły fizycznej, przez zastosowanie chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony lub ataku;
- 2) pałki gumowej służbowej;
- 3) chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznego miotacza gazu i broni gazowej;
- 4) kajdanek;
- 5) psa służbowego.

3a. Czynności, o których mowa w ust. 3, powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający nietykalność osoby, wobec której zostały podjęte.

3b. Na sposób przeprowadzenia czynności, o których mowa w ust. 3, przysługuje zażalenie do prokuratora.

4. Zastosowanie przez strażnika leśnego środka przymusu bezpośredniego powinno odpowiadać potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i zmierzać do podporządkowania się osoby wydanym poleceniom.

[...]

7. Do wykonywania przez strażnika leśnego czynności, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 3, a także do użycia przez niego środków przymusu, o których mowa w ust. 4-6, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o Policji.

5. Państwowa Straż Łowiecka: art. 39 ust. 3, 4, 7 i 9 ustawy z dnia 13 października 1995 r.

– Prawo łowieckie – Dz.U. z 2005 r., Nr 127, poz. 1066 ze zmianami:

Art. 39.

[...]

3. Strażnik Państwowej Straży Łowieckiej może, wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez niego czynności określonych w ustawie, stosować środki przymusu bezpośredniego w postaci:

- 1) siły fizycznej,
- 2) chemicznych środków obezwładniających w postaci miotacza gazu obezwładniającego;
- 3) pałki wielofunkcyjnej;
- 4) kajdanek;
- 5) pocisków niepenetracyjnych.

4. Zastosowanie przez strażnika Państwowej Straży Łowieckiej środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 3, powinno odpowiadać potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i zmierzać do podporządkowania się osoby wydanym poleceniom.

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

9. Czynności, o których mowa w ust. 3, powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, w stosunku do której zostały podjęte.

6. Państwowa Straż Rybacka: art. 23a ust. 1, 2, 5, 7 i 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, Dz. U z 1999 r., Nr 66, poz. 750 ze zmianami:

Art. 23a. 1. Strażnik Państwowej Straży Rybackiej może, wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez niego czynności określonych w ustawie, stosować środki przymusu bezpośredniego w postaci:

- 1) siły fizycznej,
- 2) psa służbowego,
- 3) kajdanek,
- 4) chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznego miotacza gazu,
- 5) broni gazowej.

2. Zastosowanie przez strażnika Państwowej Straży Rybackiej środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, powinno odpowiadać potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i zmierzać do podporządkowania się osoby wydanym poleceniom.

[...]

5. Do wykonywania przez strażnika Państwowej Straży Rybackiej czynności, o których mowa w art. 23, a także do użycia przez niego środków przymusu, o których mowa w ust. 1 i 3, stosuje się odpowiednio przepisy o Policji.

[...]

7. Czynności, o których mowa w ust. 1, powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, w stosunku do której zostały podjęte.

8. Na sposób przeprowadzania czynności, o których mowa w ust. 1 i w art. 23, przysługuje zażalenie do prokuratora.

7. Straż Ochrony Kolei: art. 60 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. nr 17, poz. 94).

Art. 60. 1. Do zadań straży ochrony kolei należy:

- 6) stosowania środków przymusu bezpośredniego: siły fizycznej w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony, miotacza gazowego, pałki służbowej, kajdanek i psa służbowego.

3. Na sposób przeprowadzenia czynności, o których mowa w ust. 2 pkt 1-3 i 6, przysługuje zażalenie do miejscowo właściwego prokuratora w trybie przepisów Kodeksu postępowania karnego.

4. Funkcjonariusz straży ochrony kolei może stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez niego zadań określonych w ust. 1.

5. Zastosowanie przez funkcjonariusza straży ochrony kolei środków przymusu bezpośredniego powinno odpowiadać potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i zmierzać do podporządkowania się osoby wydanym poleceniom.

[...]

8. Do wykonywania przez funkcjonariusza straży ochrony kolei czynności, o których mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 6 oraz w ust. 4-7, stosuje się odpowiednio przepisy o Policji.

8. Straż Parku: art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880 ze zmianami)

Art. 109. 1. Funkcjonariusz Straży Parku może stosować wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez niego zadań określonych w ustawie następujące środki przymusu bezpośredniego:

- 1) siłę fizyczną w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony lub ataku;
- 2) kajdanki;
- 3) pałkę służbową;
- 4) ręczny miotacz gazu;
- 5) paralizator elektryczny.

2. Zastosowanie przez funkcjonariusza Straży Parku środka przymusu bezpośredniego powinno odpowiadać potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i zmierzać do podporządkowania się osoby poleceniom wydanym przez funkcjonariusza.

3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, oraz przydziału, przechowywania i ewidencji środków, o których mowa w ust. 1 pkt 2-5, kierując się potrzebą określenia warunków użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Straży Parku podczas realizacji zadań związanych z ochroną przyrody i mienia parku narodowego.

9. Straże gminne: art. 14 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779 ze zmianami).

Art. 14. 1. Strażnik może stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez niego zadań określonych w ustawie.

2. Środkami przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, są:

- 1) siła fizyczna w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony,
- 2) kajdanki,
- 3) pałki obronne wielofunkcyjne,
- 4) psy obronne,
- 5) paralizatory elektryczne, na które jest wymagane pozwolenie na broń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. Nr 53, poz. 549, z 2001 r. Nr 27, poz. 298, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 117, poz. 1007 oraz z 2003 r. Nr 52, poz. 451 i Nr 80, poz. 718),
- 6) ręczne miotacze gazu.

3. Strażnik może stosować jedynie środki, o których mowa w ust. 2, odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

4. Środki, o których mowa w ust. 2, powinny być stosowane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, w stosunku do której zostały podjęte.

5. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, przypadki, sposoby i tryb użycia przez strażnika środków przymusu bezpośredniego w sposób zapewniający minimalne skutki ich użycia, z uwzględnieniem sposobu dokumentowania faktu ich użycia oraz zakresu udzielania pierwszej pomocy i zapewniania pomocy lekarskiej. Rozporządzenie powinno określić również sposób przechowywania i rejestrowania tych środków.

10. Inspekcja Transportu Drogowego: art. 57 – 61 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088 ze zmianami).

Art. 57. 1. Środki przymusu bezpośredniego stosuje się wobec osób określonych w art. 68 ust. 1 pkt 1, niepodporządkowujących się poleceniom wydanym przez inspektorów, a także wobec osób uniemożliwiających im wykonanie czynności kontrolnych.

2. Środki przymusu bezpośredniego mogą być użyte jedynie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia podporządkowania się poleceniom, o których mowa w ust. 1, lub do skutecznego odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na inspektora.

3. Dopuszczalne jest stosowanie tylko takich środków przymusu bezpośredniego, jakie odpowiadają potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji, i pod warunkiem, że w inny dostępny w tej sytuacji sposób nie można skutecznie oraz bezpiecznie wykonać czynności kontrolnych.

Art. 58. 1. Do środków przymusu bezpośredniego zalicza się użycie:

- 1) siły fizycznej, w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony;
- 2) indywidualnych technicznych i chemicznych środków lub urządzeń przeznaczonych do obezwładniania osób oraz unieruchamiania pojazdów.

2. Siłę fizyczną można stosować w celu odparcia czynnej napaści lub zmuszenia do wykonania polecenia albo zatrzymania osoby ściganej.

3. Indywidualne techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego można stosować w przypadku odparcia czynnej napaści, pokonywania czynnego oporu lub udaremniania ucieczki osoby kontrolowanej.

4. Inspektor może stosować również kolczatkę drogową lub inne urządzenia techniczne umożliwiające unieruchomienie pojazdu.

5. Zastosowanie urządzenia technicznego, o którym mowa w ust. 4, należy poprzedzić:

- 1) sygnałem zatrzymania, podanym przez inspektora w sposób zrozumiały i widoczny dla kierującego zatrzymywanym pojazdem;
- 2) wstrzymaniem ruchu drogowego w obu kierunkach na odległość nie mniejszą niż 100 metrów od tego urządzenia.

Art. 59. 1. Środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane po uprzednim wezwaniu do zachowania się zgodnego z prawem oraz po bezskutecznym uprzedzeniu o zamiarze ich użycia.

2. Inspektor może odstąpić od wezwania osoby do zachowania się zgodnego z prawem oraz od uprzedzenia o zamiarze użycia środków przymusu bezpośredniego, jeżeli zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem dla życia, zdrowia ludzkiego lub mienia.

3. Środki przymusu bezpośredniego stosuje się w taki sposób, aby osiągnięcie podporządkowania się wydanym poleceniom powodowało możliwie najmniejszą dolegliwość osobie, wobec której zostały one użyte.

4. Od dalszego stosowania środków przymusu bezpośredniego należy odstąpić, gdy osoba, wobec której użyto tych środków, podporządkowała się wydanym poleceniom.

Art. 60. Jeżeli wskutek zastosowania środka przymusu bezpośredniego nastąpiło zranienie osoby, inspektor jest obowiązany udzielić jej pierwszej pomocy, a w razie potrzeby wezwać lekarza.

Art. 61. 1. O fakcie zastosowania środka przymusu bezpośredniego inspektor niezwłocznie zawiadamia pisemnie bezpośredniego przełożonego.

2. Przełożony jest obowiązany każdorazowo zbadać zasadność, warunki i sposób zastosowania środków przymusu bezpośredniego przez podległych mu inspektorów.

11. Służba Więzienna: art. 19 – 20 oraz art. 21 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2002 r., Nr 207, poz. 1761 ze zmianami)

Art. 19. 1. Funkcjonariusze podczas pełnienia obowiązków służbowych są uprawnieni do stosowania względem osób pozbawionych wolności środków przymusu bezpośredniego w postaci:

- 1) użycia siły fizycznej;
- 2) umieszczenia w celi zabezpieczającej;
- 3) założenia kasku ochronnego;
- 4) założenia kajdan lub prowadnic;
- 5) założenia pasów obezwładniających lub kaftana bezpieczeństwa;
- 6) użycia wodnych środków obezwładniających;
- 7) użycia siatki obezwładniającej;
- 8) użycia chemicznych środków obezwładniających;
- 9) użycia reflektora olśniewającego;
- 10) użycia petard;
- 11) użycia pałek służbowych;
- 12) użycia pocisków niepenetracyjnych, miotanych z broni palnej.

2. Środki przymusu bezpośredniego, wymienione w ust. 1, mogą być stosowane, jeżeli jest to konieczne, wyłącznie w celu przeciwdziałania: usiłowaniu zamachu na życie lub zdrowie własne albo innej osoby, nawoływaniu do buntu, rażącemu nieposłuszeństwu, groźnemu zakłóceniu spokoju i porządku, niszczeniu mienia lub ucieczce osoby pozbawionej wolności.

3. Środki przymusu bezpośredniego wymienione w ust. 1 pkt 1 i 4 oraz 6-12 mogą być stosowane także wobec osób innych niż pozbawione wolności w razie groźnego zakłócenia przez te osoby porządku na terenie jednostek organizacyjnych lub w przypadkach określonych w art. 20.

4. Wobec kobiet nie stosuje się środków przymusu bezpośredniego wymienionych w ust. 1 pkt 10-12, a wobec kobiet ciężarnych lub karmiących - także środków wymienionych w ust. 1 pkt 5-9.

5. W uzasadnionych przypadkach można w czasie konwojowania lub doprowadzania osoby pozbawionej wolności zastosować kajdany, pas obezwładniający lub prowadnice w celu zapobieżenia ucieczce tej osoby lub objawom jej czynnej agresywności.

6. Środków przymusu bezpośredniego nie wolno stosować dłużej niż wymaga tego potrzeba.

[...]

Art. 21. 1. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego, użycia broni palnej lub psa służbowego powinno być odpowiednie do stopnia zagrożenia, następować po uprzednim ostrzeżeniu o ich użyciu i w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, względem której je zastosowano, oraz nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób.

2. Ostrzeżenia przewidzianego w ust. 1 nie stosuje się, jeżeli zwłoka w stosowaniu środka przymusu bezpośredniego, użyciu broni palnej lub psa służbowego grozi bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia funkcjonariusza lub innej osoby albo zrealizowaniem działań, o których mowa w art. 20 pkt 1-3 i 6.

Art. 22. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy oraz sposób postępowania w tym zakresie.

12. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego: art. 25. ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zmianami)

Art. 25. 1. W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom, funkcjonariusze ABW mogą stosować fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego, służące do obezwładniania lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów.

2. W przypadkach określonych w ust. 1 mogą być stosowane jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

3. 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.

13. Centralne Biuro Antykorupcyjne: art. 15 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zmianami).

Art. 15. 1. W przypadku niepodporządkowania się wydanym na podstawie ustaw poleceniom służącym realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, funkcjonariusze CBA mogą stosować fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego, służące do obezwładniania lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów.

2. W przypadkach określonych w ust. 1 mogą być stosowane jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom.

3. 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.

14. Służba Celna: art. 6zm ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2004 r., Nr 156, poz. 1641):

Art. 6zm. 1. Funkcjonariusze celni mogą stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób niepodporządkowujących się ich poleceniom wydanym w celu realizacji zadań ustawowych.

2. Środki przymusu bezpośredniego mogą być użyte wyłącznie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia podporządkowania się poleceniom, o których mowa w ust. 1, lub do skutecznego odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na funkcjonariusza celnego.

3. Dopuszczalne jest stosowanie tylko takich środków przymusu bezpośredniego, które odpowiadają potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji, i pod warunkiem, że w inny sposób nie można skutecznie oraz bezpiecznie wykonać czynności służbowych.

Art. 6zn. 1. Funkcjonariusze celni są uprawnieni do stosowania następujących środków przymusu bezpośredniego:

- 1) użycia siły fizycznej;
- 2) użycia indywidualnych technicznych i chemicznych środków lub urządzeń przeznaczonych do obezwładniania i konwojowania osób albo do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych i innych środków przewozowych.

2. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje oraz warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, a także sposób wyposażania funkcjonariuszy celnych w środki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając zapewnienie możliwie najmniejszej dolegliwości dla osób.

15. Żandarmeria Wojskowa: art. 42 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. Nr 123, poz. 1353 ze zmianami)

Art. 42. 1. W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa rozkazom (poleceniom) żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, a także wobec osób uniemożliwiających wykonanie przez nich czynności służbowych, żołnierze Żandarmerii Wojskowej mogą stosować następujące środki przymusu bezpośredniego:

- 1) siłę fizyczną w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony,
- 2) kajdanki,
- 3) pałki wielofunkcyjne,
- 4) paralizatory elektryczne,
- 5) wodne, chemiczne i techniczne środki obezwładniające,
- 6) psy służbowe,
- 7) broń gazową i ręczne miotacze gazu,
- 8) pociski niepenetracyjne, miotane z broni palnej.

2. Żołnierze Żandarmerii Wojskowej mogą stosować również urządzenia techniczne umożliwiające zatrzymanie pojazdu, a w szczególności kolczatkę drogową, zaporę drogową, koźły oporowe i zasieki.

3. Żołnierze Żandarmerii Wojskowej mogą stosować środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym rozkazom (poleceniom).

4. 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.

[...]

Art. 44. 1. Na sposób zastosowania środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej osobie, wobec której zostały zastosowane te środki lub użyta ta broń, przysługuje zażalenie do prokuratora wojskowej prokuratury garnizonowej właściwej ze względu na miejsce zdarzenia w terminie 7 dni od dnia zdarzenia.

2. W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu karnym w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych dotyczące postępowania odwoławczego.

16. Kontrola skarbowa: art. 11d. ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U z 2004 r., Nr 8, poz. 65 ze zmianami)

Art. 11d. 1. Inspektorzy i pracownicy mogą stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób niepodporządkowujących się ich poleceniom wydanym w celu realizacji zadań określonych w art. 11g ust. 1.

2. Środki przymusu bezpośredniego mogą być użyte jedynie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia podporządkowania się poleceniom, o których mowa w ust. 1, lub do skutecznego odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na inspektora lub inną osobę.

3. Dopuszczalne jest stosowanie tylko takich środków przymusu bezpośredniego, jakie odpowiadają potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji, i pod warunkiem, że w inny dostępny w tej sytuacji sposób nie można skutecznie oraz bezpiecznie wykonać czynności służbowych.

Art. 11e. 1. Uprawnia się inspektorów i pracowników do stosowania następujących środków przymusu bezpośredniego:

- 1) siły fizycznej;
- 2) indywidualnych technicznych i chemicznych środków lub urządzeń przeznaczonych do obezwładniania i konwojowania osób albo do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych i innych środków przewozowych

2. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, a także szczegółowe rodzaje i tryb wyposażania w środki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając zapewnienie możliwie najmniejszej dolegliwości dla osób.

17. Ochrona mienia: art. 36 i 38 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221 ze zmianami):

Art. 36. 1. Pracownik ochrony przy wykonywaniu zadań ochrony osób i mienia w granicach chronionych obiektów i obszarów ma prawo do:

[...]

- 4) stosowania środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 38 ust. 2, w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na pracownika ochrony;

Art. 37. Pracownik ochrony przy wykonywaniu zadań ochrony osób i mienia poza granicami chronionych obiektów i obszarów ma prawo do:

- 1) wykonywania czynności, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 3;
- 2) użycia podczas konwojowania wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 1-3 oraz 5 i 6, lub broni palnej, w przypadku gwałtownego, bezprawnego zamachu na konwojowane wartości lub osoby je ochraniające.

Art. 38. 1. Pracownik ochrony może stosować środki przymusu bezpośredniego w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1 pkt 4 i art. 37 pkt 2 wyłącznie wobec osób uniemożliwiających wykonanie przez niego zadań określonych w ustawie.

2. Środkami przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1, są:

- 1) siła fizyczna w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony;
- 2) kajdanki;
- 3) pałki obronne wielofunkcyjne;
- 4) psy obronne;
- 5) paralizatory elektryczne;
- 6) broń gazowa i ręczne miotacze gazu.

3. Pracownik ochrony może stosować środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wezwaniu do określonego zachowania.

4. Środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, nie stosuje się wobec kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, osób w podeszłym wieku oraz o widocznej niepełnosprawności.

5. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 2.

Powyższe zestawienie przepisów rangi ustawowej, na podstawie których określonym służbom nadane zostało prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego ilustruje, w jak rozmaity sposób, regulując działanie poszczególnych służb, ustawodawca podszedł do potrzeby kompletności ustawowego uregulowania

przepisów zezwalających na głęboką ingerencję w sferę wolności i nietykalności osobistej.

Analiza tych przepisów pozwala na stwierdzenie, iż normując problematykę stosowania środków przymusu bezpośredniego omawiają – w sposób bardziej lub mniej szczegółowy – cztery podstawowe sfery: 1) przesłanki zastosowania tych środków, rozumiane jako sposób postępowania osoby, wobec której mogą zostać użyte, a który może spowodować reakcję funkcjonariuszy polegająca na zastosowaniu środków; 2) cel stosowania środków; 3) rodzaje środków dostępnych dla poszczególnych służb; 4) zasadę proporcjonalności użytych środków do potrzeb wynikających z zaistniałej sytuacji. Niektóre ustawy regulują ponadto bardziej szczegółowo przypadki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego oraz przewidują możliwość kontroli zastosowania środków – najczęściej przez prokuratora. Tylko raz ustawodawca zdecydował się na kompletne uregulowanie omawianego zagadnienia, bez odsyłania do innych aktów prawnych, w tym rangi podustawnej, a mianowicie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088 ze zmianami).

Jako przesłanki zastosowania środków przymusu bezpośredniego wymieniane są najczęściej: niepodporządkowanie się wydanym na podstawie przepisów prawa poleceniom funkcjonariusza oraz uniemożliwienie wykonywania zadań wynikających z danej ustawy. Najszerzej przesłanki te definiuje ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2002 r., Nr 207, poz. 1761 ze zmianami), która wymienia przeciwdziałanie: usiłowaniu zamachu na życie lub zdrowie własne albo innej osoby, nawoływaniu do buntu, rażącemu nieposłuszeństwu, groźnemu zakłóceniu spokoju i porządku, niszczeniu mienia lub ucieczce osoby pozbawionej wolności.

Celem stosowania środków jest z reguły osiągnięcie podporządkowania wydanym poleceniom, niekiedy także wymienia się odparcie zamachu na funkcjonariusza lub inną osobę.

Większość z przytoczonych aktów wymienia rodzaje środków będących w dyspozycji poszczególnych służb.

W mojej ocenie w zacytowanych aktach prawnych ustawodawca prawidłowo określił sfery, których uregulowanie winno nastąpić na poziomie ustawowym, a więc,

wymienione już: przesłanki i cele użycia środków przymusu bezpośredniego oraz ich rodzaje, wskazując jednocześnie fakultatywność ich stosowania i konieczność przestrzegania zasady proporcjonalności.

Jednakże, przy prawidłowej identyfikacji tych sfer, nie we wszystkich ustawach został spełniony konstytucyjny wymóg precyzyjności i kompletności uregulowania podstaw do ingerowania w prawo do wolności i nietykalności osobistej. Aby wymóg ten został spełniony przepisy ustawowe powinny w mojej ocenie zawierać:

1. Możliwe jak najdokładniejsze określenie przesłanek użycia środków przymusu bezpośredniego, uzupełnione przez
2. Precyzyjne wskazanie celów stosowania tych środków,
3. Rodzaje środków dostępnych funkcjonariuszom poszczególnych służb oraz
4. Podstawowe zasady ich użycia (w tym zasady: fakultatywności, proporcjonalności, ostrzeżenia o możliwości ich użycia i odstąpienia od stosowania środka po osiągnięciu celu).

Moim zdaniem ogólne stwierdzenia, iż przesłanką zastosowania środków przymusu bezpośredniego jest niepodporządkowanie się wydanym poleceniom (uniemożliwienie wykonywania ustawowych zadań) zaś celem – osiągnięcie podporządkowania się tym poleceniom, nie spełniają dwóch pierwszych z wymienionych wyżej wymogów. Warto w tym miejscu zauważyć, iż przepisy wskazujące jako generalną podstawę do stosowania środków przymusu bezpośredniego niepodporządkowanie się wydanym na podstawie prawa poleceniom nie wyczerpują wszystkich przypadków, kiedy konieczne jest zastosowanie środków przymusu. Zawarta w nich zasada zakłada bowiem niejako „następcze” użycie środków przymusu – jako konsekwencji niepodporządkowania się poleceniom. Tymczasem środek przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub prowadnic może być stosowany także prewencyjnie - w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi. Wydaje się, iż użycia tych środków przymusu bezpośredniego, skądinąd w niektórych przypadkach niezbędne, nie da się uzasadnić niepodporządkowaniem się poleceniom. W

związku z tym wskazane byłoby, aby ustawowy przepis regulujący zasady użycia środków przymusu bezpośredniego uwzględniał także tę okoliczność.

W świetle zebranych przeze mnie informacji, co do sposobu stosowania przez uprawnionych funkcjonariuszy środków przymusu bezpośredniego - w tym, między innymi, dotyczących powołanego na wstępie zatrzymania żołnierzy podejrzanych o popełnienie przestępstw w Afganistanie - nasuwa się dodatkowa uwaga, dotycząca zasady proporcjonalności. Wydaje się bowiem, iż do jej naruszenia może dojść nie tylko wówczas gdy zostanie użyty środek przymusu bezpośredniego nieadekwatny do sytuacji, ale również wtedy, gdy potrzeba zastosowania środka danego rodzaju nie będzie nasuwała zastrzeżeń, jednakże sposób postępowania funkcjonariuszy np. niepotrzebnie brutalny, powodujący nadmierne naruszenie nietykalności cielesnej, lub nawet naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia, względnie narażający na niepotrzebne urazy psychiczne zatrzymanego lub osób postronnych (często członków jego rodziny, w tym dzieci) nie wynika z okoliczności, w tym przede wszystkim z zachowania zatrzymanego.

Przekazując powyższe uwagi Panu Premierowi zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia kroków, mających na celu doprowadzenie do uregulowania zasad użycia środków przymusu bezpośredniego w przepisach rangi ustawowej w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP.

*Z szanowaniem,
Jan Kochanek*