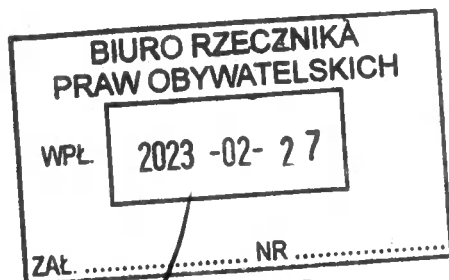


**ZASTĘPCA
KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI**

Kplp- 372/136/2023/MP

Warszawa, dnia 21 lutego 2023 r.



Pan Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na wystąpienie o sygn. II.519.47.2023.AN z dnia 17 stycznia 2023 r. dotyczące postępowań mandatowych prowadzonych przez funkcjonariuszy Policji oraz kierowanych do sądów wniosków o ukaranie, w których jako zarzucany czyn wskazywany jest art. 65a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem wykroczeń”, przedstawiam poniższe stanowisko odnoszące się do uwag w tym zakresie zawartych w wystąpieniu Pana Rzecznika.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, organy władzy publicznej, w tym również Policja, działają na podstawie i w granicach prawa. Z przywołanej normy konstytucyjnej wynika obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania organu władzy publicznej, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. W doktrynie wskazuje się, iż zasada ta oznacza, że kompetencja (a także realizująca ją działalność) każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawa. W konsekwencji, sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień, zaś działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są legitymacji¹. Co za tym idzie, to przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają kompetencje, zadania i tryb postępowania Policji, wyznaczając tym samym granice jej aktywności.

Przepis art. 65a Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto umyślnie, nie stosując się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się, uniemożliwia lub istotnie utrudnia wykonanie czynności służbowych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, został dodany do tej ustawy na podstawie art. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 299): „Rozwiązanie to jest kluczowe z punktu widzenia zapewnienia skuteczności działań tych formacji zarówno podczas zagrożenia epidemicznego, jak również przy realizacji typowych zadań ustawowych [...] Propozycja ta służy przede wszystkim zapewnieniu właściwego przebiegu interwencji podejmowanych przez funkcjonariuszy wymienionych formacji. Zmierza ona do urzeczywistnienia przysługującego funkcjonariuszom Policji i Straży Granicznej prawa do wydawania poleceń, które to prawo zostało sformułowane wprost w przepisach art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o Policji oraz art. 11 ust. 1 pkt 14 ustawy o Straży Granicznej”. Przepis ten, w zamierzeniu projektodawcy, ma więc służyć zapewnieniu właściwego przebiegu interwencji

¹ por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57-58.

podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji oraz skutecznemu egzekwowaniu zachowania zgodnego z prawem.

Odnosząc się do ustawowych znamion wykroczenia z art. 65a Kodeksu wykroczeń, należy zwrócić uwagę na przedmiot ochrony, którym jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych oraz niezakłócone funkcjonowanie w zakresie podejmowania czynności służbowych przez funkcjonariuszy Policji. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że policjanci są uprawnieni do wydawania poleceń określonego zachowania się. Uprawnienie to zostało określone w art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o Policji”. Przepis ten stanowi, że policjanci wykonując czynności, o których mowa w art. 14 (a więc czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe), mają prawo wydawania osobom poleceń określonego zachowania się w granicach niezbędnych do wykonywania czynności określonych w pkt 1-5 lub 9 (do których należy również legitymowanie osób w celu ustalenia ich tożsamości) lub wykonywania innych czynności służbowych podejmowanych w zakresie i w celu realizacji ustawowych zadań Policji lub w granicach niezbędnych do ochrony przed zatarciem śladów przy zabezpieczaniu miejsca zdarzenia lub w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia, gdy jest to niezbędne do sprawnej realizacji zadań Policji albo uniknięcia zatarcia śladów przestępstwa lub wykroczenia.

Polecenie, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o Policji, powinno być wydane w sposób czytelny i jednoznaczny. Natomiast osoba, wobec której to polecenie zostało wydane, ma obowiązek zastosować się do niego, a jeżeli tego nie uczyni, naraża się na odpowiedzialność przewidzianą w art. 65a Kodeksu wykroczeń. Jednocześnie, zgodnie z tezami przywołanego w wystąpieniu Pana Rzecznika wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2021 r. (sygn. II KK 40/21) odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 65a Kodeksu wykroczeń ponosi jedynie ten, kto nie stosuje się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej poleceń określonego zachowania się, jeżeli polecenia takie znajdują rzeczywistą podstawę prawną. Wykroczenie to ma charakter skutkowy, a zatem zaniechanie spełnienia polecenia służbowego funkcjonariusza Policji ma powodować uniemożliwienie lub istotne utrudnienie wykonania czynności służbowej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że każda interwencja podejmowana przez funkcjonariuszy Policji jest inna i zawsze należy ją rozpatrywać z uwzględnieniem konkretnego stanu faktycznego i prawnego, w którym jest podejmowana. Dlatego też, dokonując oceny prawnej poszczególnych sytuacji każdorazowo należy ustalić, czy niezastosowanie się osoby do polecenia wydanego przez funkcjonariusza Policji rzeczywiście istotnie utrudniło temu policjantowi wykonanie czynności służbowych.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej uwarunkowania związane ze stosowaniem art. 65a Kodeksu wykroczeń informuję, że w Policji dokonano analizy funkcjonowania tego przepisu. Została ona przeprowadzona przez Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka, będącego koordynatorem projektu pn. *Ochrona Prawna Funkcjonariuszy Policji*. Jej rezultatem było opracowanie materiałów edukacyjno-informacyjnych dotyczących stosowania tego przepisu, obejmujących m.in. konspekt do realizacji szkolenia w jednostkach organizacyjnych Policji oraz skrypt odnoszący się do stosowania art. 65a Kodeksu wykroczeń, przygotowanie filmu instruktażowego, przeprowadzenie kampanii informacyjnej, a także organizacja seminarium naukowo-eksperymentalnego poświęconego temu zagadnieniu. Mając na uwadze powyższe pragnę zapewnić, że przedmiotowe zagadnienie pozostaje w zainteresowaniu Policji.

Odnosząc się do kwestii legitymowania osoby w celu ustalenia jej tożsamości, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, należy wskazać, że warunkiem dokonania tej czynności jest zaistnienie zarówno podstawy prawnej, jak i faktycznej. Podkreślenia wymaga, że policjant ma prawo, a nawet obowiązek, wylegitymowania osoby, w przypadku gdy ustalenie jej tożsamości jest niezbędne do wykonania czynności służbowych. Legitymowanie nie musi być przy tym związane z popełnieniem czynu zabronionego przez osobę legitymowaną. Policjant może bowiem również wylegitymować osobę znajdującą się na miejscu zdarzenia jako ewentualnego świadka, lub w celu uzyskania informacji o ewentualnych sprawcach konkretnego czynu. Natomiast nieudzielenie policjantowi informacji o własnej tożsamości przez osobę legitymowaną jest zagrożone sankcją określoną w art. 65 § 2 Kodeksu wykroczeń.

W kontekście warto zauważyć, że w przypadku wykroczenia z art. 65 § 2 Kodeksu wykroczeń czynność sprawcza polega na nieudzieleniu właściwemu organowi lub instytucji wiadomości lub dokumentów dotyczących okoliczności wymienionych w § 1 (a więc tożsamości własnej lub innej osoby, a także swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania). W doktrynie wskazuje się przy tym, że: „[n]ieudzielenie wiadomości lub dokumentu, o którym mowa w omawianym przepisie, nie realizuje znamion wykroczenia z art. 65 § 2 KW wówczas, gdy danej instytucji nie przysługuje wynikające z przepisów ustawy uprawnienie do legitymowania lub nie istnieje w konkretnych okolicznościach podstawa faktyczna do ich żądania”². Podobne stanowisko, w wyroku z dnia 31 marca 2021 r. (sygn. II KK 422/20), przedstawił Sąd Najwyższy, który wskazał, że „[w]ykroczenia z art. 65 § 2 KW dopuszcza się ten, kto wbrew obowiązkowi nie udziela właściwemu organowi państwowemu lub instytucji upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania, wiadomości lub dokumentów co do swej tożsamości. Na gruncie tego przepisu wywodzi się, że w sytuacji, gdy funkcjonariusz organu państwowego lub upoważnionej do legitymowania instytucji żąda podania wskazanych w przepisie danych osobowych w wypadku, gdy nie ma do tego podstawy prawnej, obywatel może odmówić podania danych osobowych bez konsekwencji prawnych. Jasne jest przecież, że sam fakt istnienia wykroczenia z art. 65 KW nie oznacza jeszcze, że obywatel jest zobligowany do podania swoich danych w każdych okolicznościach pod groźbą odpowiedzialności z tego przepisu”.

Niejednokrotnie jednak, pomimo faktu, że legitymowanie jest przeprowadzane przez policjanta z zachowaniem wskazanych powyżej wymogów (a więc na podstawie wynikającego z przepisów ustawy uprawnienia oraz w związku z istniejącą w konkretnych okolicznościach podstawą faktyczną), osoba, w stosunku do której podejmowane są czynności związane z legitymowaniem, świadomie je utrudnia i przedłuża, wskutek czego policjanci muszą wydawać jej polecenia określonego zachowania, w celu umożliwienia wykonania czynności unormowanej prawnie. Niestosowanie się do tych poleceń, w przypadku gdy uniemożliwia to dokonanie legitymowania (ustalenie tożsamości osoby), skutkuje odpowiedzialnością za popełnione wykroczenie z art. 65a Kodeksu wykroczeń. Należy jednakże podkreślić, że dalsze postępowanie w sprawie, a więc decyzja o nałożeniu na sprawcę grzywny w drodze postępowania mandatowego, skierowaniu wniosku o ukaranie do sądu lub zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego w trybie art. 41 Kodeksu wykroczeń, jest każdorazowo uzależnione od zaistniałych okoliczności prawnych i faktycznych, w tym od zachowania osoby utrudniającej legitymowanie.

W kontekście wskazanych powyżej kryteriów dokonywania legitymowań nie można zgodzić się z przedstawioną w wystąpieniu Pana Rzecznika tezą, zgodnie z którą każdy przypadek legitymowania przez policjantów uczestników legalnie odbywającego się zgromadzenia, którzy nie popełnili przestępstwa lub wykroczenia, stanowi naruszenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń i autonomii informacyjnej jednostki. Jak wskazał Sąd Najwyższy w przywoływanym już wyroku z dnia 26 marca 2021 r. (sygn. II KK 40/21) celem legitymowania jest „ustalenie lub potwierdzenie tożsamości oraz innych danych osoby na podstawie posiadanych przez nią dokumentów, czyli stwierdzenie faktycznej zgodności co do tej osoby z personaliami jej przypisanymi w legalnym dokumencie. Policjant ma zatem prawo legitymować osoby, gdy ustalenie ich tożsamości, w ocenie funkcjonariusza, niezbędne jest do wykonania czynności służbowych, np. w celu identyfikacji osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, ustalenia świadków zdarzenia powodującego naruszenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, poszukiwania osób zaginionych lub ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości, czy przebywających w pobliżu obiektów chronionych”. Co za tym idzie możliwość legitymowania przez policjanta uczestnika legalnie odbywającego się zgromadzenia nie powinna ograniczać się wyłącznie do przypadku istnienia w odniesieniu do tej osoby podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, lecz obejmować również cele takie jak ustalenie świadków zdarzenia powodującego naruszenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego czy poszukiwanie osób zaginionych lub ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości.

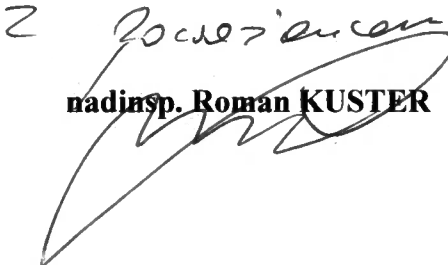
Należy jednocześnie wskazać, że zarówno osobie legitymowanej, jak i podejrzanej o popełnienie wykroczenia z art. 65 § 2 lub art. 65a Kodeksu wykroczeń przysługują środki prawne służące kwestionowaniu sposobu i zasadności działań Policji związanych z legitymowaniem. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy o Policji na sposób prowadzenia m.in.

² P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2019.

czynności legitymowania przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo prokuratora. Realizacji tego uprawnienia służy § 2 ust. 4 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów* (Dz. U. poz. 192, z późn. zm.), który nakłada na policjanta, po zakończeniu wykonywania czynności legitymowania, obowiązek ustnego poinformowania osoby, wobec której podjęto te czynności, o prawie złożenia do właściwego miejscowo prokuratora zażalenia na sposób przeprowadzenia tych czynności.

W odniesieniu do przytoczonej w wystąpieniu Pana Rzecznika sytuacji polegającej na wyznaczaniu policjantom pełniącym służbę w Oddziale Prewencji Policji w Warszawie celów w zakresie minimalnej liczby legitymowań wymaganej do przeprowadzenia w trakcie wykonywania przez nich działań patrolowych informuję, że w związku z pismem o sygn. WZF.7050.10.2022.GK/MB/TO z dnia 11 stycznia 2023 r., obecnie prowadzone są czynności mające na celu wyjaśnienie podnoszonych w tym piśmie kwestii. O ich rezultacie Pan Rzecznik zostanie poinformowany w odrębnej korespondencji. Jednocześnie pragnę podkreślić, że każdy przypadek legitymowania powinien mieć zarówno uzasadnienie prawne, jak i faktyczne, a co za tym idzie – nie ma i nie było przyzwolenia kierownictwa Policji na działania opisane w wystąpieniu Pana Rzecznika.

Ufam, że przedstawione powyżej wyjaśnienia zostaną uznane przez Pana Rzecznika za wystarczające. Jednocześnie dziękuję za przekazywane uwagi, które przyczyniają się do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w trakcie realizacji przez Policję jej ustawowych zadań.

Z

nadinsp. Roman KUSTER



EPO

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO KADR, SZKOLENIA I OBSŁUGI PRAWNEJ
WYDZIAŁ LEGISLACJI
02-514 Warszawa, ul. Puławska 148/150

klp-372/136/2023/MP

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A. ID nr 477603/1



POLECONA-E

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL 2023-02-27

ZAL. NR

Pan
Mawin Higali
Rzecznik Praw Obywatelskich
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

R

(00)359007734137816457



(00)359007734137816457



Poczta Polska
Opłata pobrana _____ zł _____ gr

2022