



Warszawa, 20-01-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IX.517.1073.2024.MK

Pan

Tomasz Siemoniak

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

Koordinator Służb Specjalnych

Szanowny Panie Ministrze,

stosowanie środków przymusu bezpośredniego w trybie ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹ jest przedmiotem stałej, szczególnej uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich, jako że niesie ze sobą wysokie ryzyko potencjalnych naruszeń praw i wolności. Kwestie te były wielokrotnie przedmiotem interwencji i wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 stycznia 2020 r.² oraz do Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2021 r.³

W ostatnim czasie w Biurze Rzecznika toczyło się kilka postępowań wyjaśniających, których przedmiotem było prewencyjne stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez służby podległe Panu Ministrowi. Ustalenia poczynione w toku tych postępowań wykazały nieprawidłowości w działaniach funkcjonariuszy polegające na stosowaniu środków przymusu w sposób nadmierny

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 383 ze zm.

² KMP.570.29.2019.

³ KMP.570.2.2021.

i nieuzasadniony, niezgodny z przepisami ustawy, a co za tym idzie – naruszający prawa osób, wobec których zostały zastosowane.

Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej przewiduje zastosowanie niektórych wskazanych w niej środków prewencyjnie, w celu niedopuszczenia do wystąpienia zdarzeń niepożądanych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy można zastosować je z dwóch powodów: dla zapobieżenia ucieczce osoby ujętej, doprowadzanej, zatrzymanej, konwojowanej lub umieszczonej w strzeżonym ośrodku, areszcie dla cudzoziemców lub osoby pozbawionej wolności oraz w celu zapobieżenia objawom agresji lub autoagresji tych osób. Prewencyjnie można zastosować wyłącznie środki przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a pkt 2–4 i 6 ustawy: siłę fizyczną w postaci technik transportowych, kajdanki zakładane na ręce, kajdanki zakładane na nogi, kajdanki zespolone, kaftan bezpieczeństwa, pas obezwładniający i kask zabezpieczający.

W art. 5–9 ustawy zawarto generalne zasady, jakimi kierować ma się uprawniony, stosując środki przymusu bezpośredniego. Przepisy stanowią w szczególności, że środków przymusu używa się w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości (art. 6 ust. 1). Nakazują także, aby środków tych używać w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę (art. 7 ust. 1), a od ich stosowania odstąpić, gdy cel użycia został osiągnięty (art. 7 ust. 2). Z przywołanych przepisów ustawy wyraźnie wynika nakaz indywidualizacji stosowania środków przymusu – potrzeba i sposób ich użycia muszą być ustalane i weryfikowane w zależności od aktualnie istniejących warunków i okoliczności.

(1) Badając sprawę dotyczącą ks. Michała O. SCJ⁴, ustalono, że funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego prewencyjnie zastosowali wobec niego w chwili zatrzymania w dniu 26 marca 2024 r. kajdanki zakładane na ręce. Środek ten był następnie stosowany podczas doprowadzania i uczestnictwa zatrzymanego w czynnościach procesowych, nieprzerwanie przez 15 godzin, aż do chwili umieszczenia go w policyjnym pomieszczeniu dla osób zatrzymanych. Jak ustalono, ks. Michał O. nie prezentował żadnych objawów agresji i podporządkowywał się poleceniom wydawanym przez funkcjonariuszy. Mimo to przez cały czas trwania czynności nie zastosowano choćby chwilowego uwolnienia z kajdanek ze względów humanitarnych, nawet na czas realizacji potrzeb fizjologicznych. Nie odstąpiono od

⁴ IX.517.1073.2024 – pełny raport z dokonanych ustaleń został przekazany Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 30 grudnia 2024 r.

stosowania środka także w czasie, gdy czynności były prowadzone w siedzibie ABW, a więc w pomieszczeniach o wysokim poziomie ochrony.

W komunikacie zamieszczonym na stronie internetowej ABW jako uzasadnienie dla stosowania środka przymusu bezpośredniego wobec ks. Michała O. wskazano, że jest on osobą silną fizycznie i wysportowaną, co rodziło obawy, że mógłby chcieć wykorzystać te warunki osobiste w celu przeciwstawienia się funkcjonariuszom. Odnosząc się do tego argumentu, należy zauważyć, że mógł on stanowić racjonalną podstawę do zastosowania środka przymusu w postaci kajdanek w momencie zatrzymania. Jednak obserwacja zachowania zatrzymanego przez kolejne godziny w trakcie realizacji czynności procesowych oraz zmieniające się okoliczności zewnętrzne dawały funkcjonariuszom podstawy do weryfikacji zastosowanego środka. Właściwe zachowanie zatrzymanego, przebywanie w bezpiecznych pomieszczeniach oraz długotrwałość realizowanych czynności procesowych – te okoliczności powinny były stanowić asumpt do choćby krótkotrwałego zwolnienia zatrzymanego z prewencyjnego stosowania środka przymusu w postaci kajdanek.

Wynikający z ustawy obowiązek indywidualizacji stosowania środków przymusu obliguje, aby w przypadkach wielogodzinnego prowadzenia czynności procesowych z udziałem osoby zatrzymanej funkcjonariusze w toku czynności weryfikowali stosowanie środka pod kątem odstąpienia od jego stosowania lub zmiany na inny. **W mojej ocenie przywołane wyżej okoliczności zdarzeń jednoznacznie wskazują, że stosowanie kajdanek wobec zatrzymanego ks. Michała O. nieprzerwanie przez tak długi czas (15 godzin), także w bezpiecznych pomieszczeniach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, bez choćby chwilowego uwolnienia np. na czas załatwiania potrzeb fizjologicznych, zważywszy że nie przejawiał on niewłaściwych zachowań i pozostawał pod stałą kontrolą funkcjonariuszy – nie odpowiadało zasadom niezbędności, proporcjonalności do stopnia zagrożenia i minimalizacji dolegliwości, o których mowa w ustawie.** Funkcjonariusze ABW mogli i powinni byli dokonywać bieżącej oceny możliwości czasowego uwolnienia zatrzymanego z kajdanek, gdy byłoby to podyktowane względami humanitarnymi.

(2) Ustalenia poczynione w toku postępowania wyjaśniającego w sprawie dotyczącej ks. Michała O. wskazują również na nieprawidłowości w działaniach funkcjonariuszy Policji, którzy realizowali czynności konwojowe z jego udziałem w dniu 13 sierpnia 2024 r. Podczas konwojowania na czynności procesowe zastosowano wobec niego prewencyjnie oprócz kajdanek zakładanych na ręce także kajdanki zakładane na nogi.

Użycie więcej niż jednego środka przymusu bezpośredniego dopuszczają przepisy ustawy – w przypadku gdy uzasadniają to okoliczności zdarzenia (art. 8). Komendant Stołeczny Policji, który na prośbę Rzecznika dokonał oceny prawidłowości zastosowania podczas konwojowania kajdanek zakładanych na ręce i na nogi wobec ks. Michała O., po analizie sprawy uznał, że działania funkcjonariuszy zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, z uwzględnieniem zasad, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. Dla wyjaśnienia swego stanowiska nie przedstawił jednak żadnego uzasadnienia, w szczególności nie wskazał, jakie konkretne okoliczności uzasadniały zastosowanie jednocześnie dwóch środków przymusu bezpośredniego wobec konwojowanego.

Tymczasem w dniu realizacji konwoju aktualna była opinia administracji Aresztu Śledczego w Warszawie-Służewcu o tymczasowo aresztowanym, w której stwierdzano, że osadzony „prezentował właściwą postawę, poprawnie funkcjonował w warunkach izolacji penitencjarnej, a jego warunki osobiste nie powodowały zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostki i funkcjonariuszy Służby Więziennej”. Opinia ta powinna była być znana funkcjonariuszom realizującym konwój, ponieważ obowiązek posiadania informacji na temat osoby konwojowanej i jej dotychczasowego zachowania w aktualnym miejscu pobytu nakładają na funkcjonariuszy przepisy § 8 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2 i pkt 4 Zarządzenia Nr 360 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie metod i form wykonywania przez policjantów konwojów i doprowadzeń⁵. Realnym potwierdzeniem tej opinii był fakt, że z uwagi na pozytywną ocenę postawy i zachowania osadzonego w Areszcie, od dnia 9 lipca 2024 r. nie stosowano już wobec niego poza celą mieszkalną prewencyjnie środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 19 ust. 6 ustawy o Służbie Więziennej⁶, w postaci kajdanek zakładanych na ręce. Istotną okolicznością jest również to, że ks. Michał O. był podejrzany o popełnienie przestępstw urzędniczych, nie zaś czynów na podłożu agresji, z użyciem przemocy fizycznej. Za zastosowaniem dolegliwego środka w postaci kajdanek zakładanych na nogi nie przemawiały zatem również charakter i okoliczności zarzucanych mu czynów.

Przedstawione okoliczności dają podstawy do przyjęcia, że konwojowanie ks. Michała O. na czynności procesowe w dniu 13 sierpnia 2024 r. było realizowane z użyciem nadmiernych i nieadekwatnych do rzeczywistego zagrożenia środków przymusu bezpośredniego. Poczynione ustalenia wskazują,

⁵ Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 119 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1683 ze zm.

że środki te były stosowane rutynowo, bez dokonania zindywidualizowanej oceny okoliczności realizacji konwoju.

(3) Tożsame zarzuty należy wysunąć pod adresem funkcjonariuszy Policji, którzy realizowali konwojowanie tymczasowo aresztowanych Karoliny K. i Urszuli D.⁷ Pani Urszula D. była konwojowana przy zastosowaniu prewencyjnie kajdanek założonych na ręce i na nogi w dniu 28 czerwca 2024 r., natomiast wobec pani Karoliny K. konwojowanie w taki sposób było realizowane dwukrotnie, w dniach 21 czerwca i 8 lipca 2024 r.

Udzielając wyjaśnień w sprawie obu tymczasowo aresztowanych, Komendant Stołeczny Policji stanął na stanowisku, że zastosowane środki przymusu należy uznać za proporcjonalne do stopnia zagrożenia, jednak i w tym przypadku nie wskazał, jakie konkretnie zagrożenie wymagało zastosowania prewencyjnie dodatkowego środka przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek założonych na nogi.

Zarówno w przypadku pani Karoliny K., jak i pani Urszuli D. zachowanie podczas pobytu w Areszcie było właściwe, osadzone nie były karane dyscyplinarnie, nie były sprawczyniami ani uczestniczkami zdarzeń nadzwyczajnych. Także warunki osobiste osadzonych nie dawały podstawy do obaw, że mogą one stwarzać szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa konwoju. W czasie gdy realizowano konwojowanie, decyzją Dyrektora Aresztu każda z nich była zwolniona ze stosowania wobec niej na terenie jednostki prewencyjnie środków przymusu bezpośredniego, co oznacza, że administracja jednostki nie identyfikowała zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku w jednostce penitencjarnej ze strony żadnej z tymczasowo aresztowanych. Zastosowania dolegliwego środka w postaci kajdanek na nogi nie uzasadniał także charakter i okoliczności zarzucanych im czynów, ponieważ pani Karolina K. i pani Urszula D. były, podobnie jak ks. Michał O., podejrzane o popełnienie przestępstw urzędniczych.

Przedstawione okoliczności dają podstawę do stwierdzenia, że także w przypadku pani Karoliny K. i pani Urszuli D. nie było wystarczającego uzasadnienia do użycia prewencyjnie podczas konwojowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek zakładanych na nogi. Stosując je, nie zachowano zasad niezbędności, proporcjonalności i minimalizacji dolegliwości.

⁷ IX.517.1131.2024 – pełne raporty z ustaleń dokonanych w sprawach pani Karoliny K. i pani Urszuli D. zostały przekazane Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 30 grudnia 2024 r.

(4) Najbardziej jaskrawym przykładem nieprawidłowości jest przypadek pani Justyny G.⁸, tymczasowo aresztowanej w związku z postępowaniem w sprawie dotyczącej nieprawidłowości w Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (również podejrzana o przestępstwa urzędnicze). Pani Justyna G. była czterokrotnie – w dniach 6, 11 i 25 lipca oraz 9 sierpnia 2024 r. – konwojowana przez funkcjonariuszy Policji z zastosowaniem każdorazowo prewencyjnie kajdanek zakładanych na ręce i nogi; w dniu 18 lipca 2024 r. konwojujący ją policjanci zastosowali kajdanki zespolone, a w czasie doprowadzania ponadto siłę fizyczną w postaci technik transportowych.

Na prośbę Rzecznika stanowisko w tej sprawie przedstawił Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach (czynności konwojowe realizowali funkcjonariusze tej jednostki Policji). W udzielonych wyjaśnieniach poinformował on, że ani pani Justyna G., ani inne osoby konwojowane wraz z nią „nie przejawiały zachowań agresywnych/destrukcyjnych, czy autoagresji”. Policjanci nie mieli też informacji o ewentualnym zagrożeniu ze strony osób trzecich dla przebiegu czynności konwojowych. Z tych względów nie było potrzeby podejmowania decyzji o wzmocnieniu osobowym konwoju. Jednocześnie Komendant Wojewódzki Policji uznał, że działania funkcjonariuszy polegające na zastosowaniu prewencyjnie opisanych wyżej środków przymusu bezpośredniego były prawnie dopuszczalne i zgodne z przepisami. Oceniał, że funkcjonariusze stosowali środki przymusu proporcjonalnie do zagrożenia, a podstawą faktyczną ich zastosowania była indywidualna ocena sytuacji przez policjanta, który te środki stosował.

Niestety nie mogę podzielić tej opinii. Z przekazanych informacji wynika, że funkcjonariuszom realizującym konwój nie były znane żadne przesłanki świadczące o zwiększonym zagrożeniu bezpieczeństwa konwoju, które mogłyby uzasadniać zastosowanie wobec pani Justyny G. prewencyjnie wzmożonych środków przymusu bezpośredniego, to zaś oznacza, że nie było podstaw do zastosowania tak opresyjnych środków przymusu.

Kajdanki zespolone stosuje się wobec osób niebezpiecznych, agresywnych, które swoim zachowaniem mogą zagrażać funkcjonariuszom. **Zastosowanie ich w połączeniu z użyciem chwytów transportowych wobec osoby niestawiającej oporu i nieprzejawiającej zachowań agresywnych, w dodatku kobiety, słabszej fizycznie od konwojujących ją funkcjonariuszy, należy uznać za rażące nadużycie. Niewspółmierność środków zastosowanych przez funkcjonariuszy**

⁸ IX.517.1558.2024.

Policji do realnie istniejącego zagrożenia spowodowała, że doszło do naruszenia godności i do poniżającego traktowania osoby pozbawionej wolności.

Okolicznością, która w toku badania przedstawionych powyżej spraw dodatkowo wzbudziła moje zaniepokojenie, jest fakt, że organy nadzoru, które na prośbę Rzecznika dokonywały oceny zastosowania środków przymusu bezpośredniego, w pełni zaakceptowały działania funkcjonariuszy, nie dostrzegając w żadnym przypadku zaistnienia nieprawidłowości. Jako zasadnicze argumenty przemawiające za prawidłowością podjętych działań podnoszono, że użyte zostały środki przewidziane w ustawie, przez uprawnionych do tego funkcjonariuszy. Podkreślano, że decyzja o zastosowaniu prewencyjnie środka przymusu bezpośredniego i wyborze użytego środka spoczywa na policjancie i pozostaje w sferze jego uznania, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy: „Decyzję o użyciu lub wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego uprawniony podejmuje samodzielnie”. Podkreślenia wymaga zatem, że uznaniowość nie oznacza dowolności, a przyznanie funkcjonariuszowi uprawnienia do samodzielnego podjęcia decyzji o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego nie zwalnia go ani z obowiązku wnikliwego i wszechstronnego rozpatrzenia okoliczności, które mogą mieć istotne znaczenie dla podjęcia tej decyzji, ani z respektowania zasad wyrażonych w art. 6–9 ustawy. Funkcjonariusze muszą przewidywać ewentualne zagrożenia dla bezpieczeństwa konwoju i odpowiednio się na nie przygotować. Muszą jednak również umieć wyważyć swoją ocenę, aby niepotrzebnie nie eskalować środków, które stosowane nadmiernie mogą przerodzić się w przemoc i naruszenie praw osoby konwojowanej.

Z dużym niepokojem przyjąłem w związku z tym stwierdzenie zawarte w piśmie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach. Wyraził on opinię, że „takie postępowanie [należy rozumieć, że chodzi o stosowanie prewencyjnie środków przymusu w taki sposób, jak w przypadku pani Justyny G. – przyp. wł.] jest normą mającą na celu zapobieżenie ucieczce danej osoby, a tym samym wystąpieniu zdarzenia nadzwyczajnego”. Nie można zaakceptować takiego stanowiska. Zdaję sobie sprawę, że policjanci wydziału konwojowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach ze względu na specyfikę prowadzonych w tej jednostce spraw karnych częściej realizują konwoje o zwiększonym zagrożeniu bezpieczeństwa, podczas których stosują wzmożone środki ostrożności. Niedopuszczalne jest jednak przyjęcie rozwiązań stosowanych w przypadku konwojów o zwiększonym zagrożeniu jako normy dla wszystkich realizowanych konwojów. Narusza to ustawowy nakaz

indywidualizacji stosowania środków przymusu bezpośredniego i może prowadzić do naruszeń praw i wolności.

Należy nadmienić, że do stosowania środków przymusu bezpośredniego podczas konwojowania odnosi się w swoich raportach Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), wskazując, że kajdanki (bez rozróżnienia ich rodzajów) nie powinny być w czasie transportu stosowane jako zasada. Powinny być używane jedynie wówczas, gdy w ocenie funkcjonariuszy jest to konieczne, a ich zastosowanie powinno każdorazowo opierać się na ocenie ryzyka w konkretnym przypadku. Ponadto CPT podnosi, że osoby konwojowane powinny być przewożone w pojazdach odpowiednio przystosowanych i tak wyposażonych, aby pozwoliło to wyeliminować konieczność zakładania kajdanek podczas podróży⁹.

Z kolei Podkomitet ds. Prewencji Tortur ONZ (SPT) podkreśla, że środki przymusu nigdy nie mogą być stosowane jako forma kary (represji); powinny być używane wyłącznie wtedy, gdy nie ma dostępnej mniej restrykcyjnej metody kontrolowania rzeczywistego zagrożenia, oraz usuwane tak szybko, jak to możliwe¹⁰.

W przedmiocie stosowania środków przymusu wielokrotnie wypowiadał się także Europejski Trybunał Praw Człowieka. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, w odniesieniu do osoby pozbawionej wolności wszelkie użycie siły fizycznej, które nie jest bezwzględnie konieczne z powodu jej własnego zachowania, narusza godność ludzką i co do zasady stanowi naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹¹. Trybunał ocenia, że zakuwanie w kajdanki na ogół nie rodzi problemu na gruncie art. 3 Konwencji, jeżeli środek ten został zastosowany w związku ze zgodnym z prawem zatrzymaniem lub pozbawieniem wolności i nie wiąże się z użyciem siły ani nadmiernym publicznym upokorzeniem – nadmiernym, a więc przekraczającym to, co można racjonalnie uznać za konieczne i proporcjonalne w danych okolicznościach. W tym kontekście istotne jest np., czy istnieją podstawy, aby sądzić, że dana osoba będzie stawiać opór przy zatrzymaniu, ucieknie, wyrządzi szkodę lub będzie próbowała ukryć dowody. Trybunał uznaje, że traktowanie jest uznawane za

⁹ Council of Europe, CPT, Transport of detainees [Factsheet], June 2018, CPT/Inf (2018) 24, pkt 3. Zob. też m.in. Report to the Government of Serbia on the visit to Serbia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 26 May to 5 June 2015, CPT/Inf (2016) 21, pkt 53.

¹⁰ Raport SPT z wizyty w Rumunii, CAT/OP/ROU/1, pkt 105.

¹¹ Wyrok ETPC z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie Kummer przeciwko Czechom, skarga nr 32133/11, pkt 56.

„poniżające”, jeśli upokarza lub degraduje osobę, okazując brak szacunku dla jej godności ludzkiej lub ją umniejszając, albo wzbudza uczucia strachu, udręki lub niższości, które mogą złamać moralną i fizyczną odporność jednostki. Istotnym czynnikiem przy ocenie, czy dane traktowanie jest „poniżające” w rozumieniu art. 3 Konwencji, może być publiczny charakter sytuacji, jednak nie jest to warunek konieczny – wystarczające może być, że ofiara czuje się upokorzona we własnych oczach. Zastosowanie środków przymusu w sytuacji niepublicznej może nadal prowadzić do naruszenia art. 3 EKPC, gdy nie można wykazać istnienia poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa¹².

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹³, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie przedstawionych uwag oraz podjęcie stosownych działań zmierzających do wyeliminowania przypadków niezgodnego z prawem stosowania prewencyjnie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy podległych Panu Ministrowi służb. Uprzejmie proszę o powiadomienie mnie o stanowisku zajęтым przez Pana Ministra w przedstawionej kwestii oraz o podjętych działaniach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹² Tamże, pkt 63–64.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264.