



Warszawa, 09/02/2009r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-591186-VII-715-08/GR**

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

Pan Grzegorz Schetyna  
Wiceprezes Rady Ministrów -  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

WARSZAWA

### ***Szanowny Panie Premierze***

Problematyka przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela przez funkcjonariuszy Policji jest nieodmiennie przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Od pewnego czasu wymiana korespondencji między Rzecznikiem a Komendantem Głównym Policji dotyczy w szczególności takich kwestii, jak:

- wdrożenie systemu rejestrowania i monitorowania skarg obywateli na niewłaściwe traktowanie przez funkcjonariuszy Policji (RPO - 541402-II/06/PTa - w związku z zarzutami zawartymi w podpunkcie 12 pkt 2 rozdziału II Sprawozdania Europejskiego Komitetu ds. zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu oraz Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu z wizyty w Polsce w dniach 4-15 października 2004 r.),

- brutalne, niewspółmierne do okoliczności środki stosowane przez policjantów wobec obywateli (RPO-603545-II/08/PS - sprawa podjęta na podstawie licznych skarg, kierowanych bezpośrednio do Rzecznika lub poprzez środki przekazu),

- dokumentacja i kontrola stosowania przez funkcjonariuszy środków przymusu bezpośredniego oraz realizacja praw przysługujących zatrzymanym, w tym informowanie o prawach, jako gwarancja rzeczywistego dostępu zatrzymanych do postępowań skargowych i zażaleniowych (w związku z badaniem nagłośnionej przez media sprawy stosowania przemocy wobec części osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Nowym Mieście Lubawskim - sprawa o nr. jak wyżej),

- stan przestrzegania praw nieletnich w trakcie pobytu w policyjnych izbach dziecka, a także w czasie doprowadzania do izb (na przykładzie „Informacji o czynnościach podjętych z upoważnienia RPO w Policyjnej Izbie Dziecka w Warszawie” - RPO-603584-VII/08/GR).

Problemy te ściśle wiążą się z zadaniami Międzyresortowego Zespołu do Spraw Ujednolicenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Palnej przez Uprawnionych Funkcjonariuszy, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem Nr 138 z dnia 9 grudnia 2008 r. Powstanie Zespołu i zakres jego prac oznacza, że w społeczeństwie aspirującym do miana społeczeństwa obywatelskiego priorytetem staje się właściwe, zgodne z międzynarodowymi standardami, uregulowanie tych zagadnień.

Ten fakt, jak również przedstawiona w odpowiedzi z dnia 23 grudnia 2008 r. (Ik-1128/1036/08) przez Pana Komendanta Głównego Policji propozycja współpracy w celu poprawy skuteczności mechanizmów zapobiegania patologiom, skłania mnie do przedstawienia następujących uwag:

Po pierwsze - w odpowiedzi udzielanej Rzecznikowi Praw Obywatelskich w sprawie o nr. jak wyżej powołano, niestety, jako obowiązujące przepisy, które pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie mogą być stosowane (kopie wystąpienia z dnia 23 września 2008 r. oraz odpowiedzi Pana Komendanta z dnia 29 października 2008 r. przesyłam w załączeniu).

Uregulowanie w akcie instrukcyjnym materii związanej z używaniem i dokumentowaniem środków przymusu bezpośredniego jest całkowicie sprzeczne z treścią art. 87 i art. 93 ust. 2 Konstytucji RP. Nie ma oparcia w prawie stwierdzenie, że użycie środków przymusu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych reguluje „Instrukcja w sprawie pełnienia służby przez policjantów w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia”, stanowiąca „Załącznik do rozkazu nr 7/94 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1994 r. w sprawie wyposażenia i zabezpieczenia technicznego pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz w sprawie pełnienia służby przez policjantów w tych pomieszczeniach”. Problematyka środków przymusu uregulowana jest w art. 16 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. Nr 70, poz. 410 ze zm.). Instrukcja, o której mowa, w tym zakresie nie może być stosowana, nie posiada mocy prawnej, zwłaszcza, że wymienione regulacje muszą być także oceniane przez pryzmat zasady wyłączności ustawowej regulacji ograniczeń wolności i

praw konstytucyjnych. Analiza oczywistej niezgodności części zapisów instrukcji z regulacjami zawartymi w ustawie oraz rozporządzeniu - która również musi budzić wątpliwości konstytucyjne - przestaje mieć, w związku z tym, jakiegokolwiek znaczenie i zostaje w tym piśmie pominięta.

Na marginesie trzeba stwierdzić, że w żadnym z wystąpień Rzecznik Praw Obywatelskich nie wnosił o przeniesienie całej materii, objętej regulacją aktów resortowych - wcześniej rozkazów Komendanta Głównego Policji, obecnie, pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., zarządzeń - do aktów ogólnie obowiązujących (przeciwnie - wskazywał konkretne zagadnienia, które nie mogą być uregulowane m.in. w przepisach regulujących pracę funkcjonariuszy i warunki obowiązujące w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych oraz w policyjnych izbach dziecka, czy też przewożenie przez Policję osób konwojowanych, gdyż dotyczą szczególnie wrażliwych obszarów kontaktów między władzą publiczną a obywatelem, zaś art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP stanowi, iż zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Inną sprawą jest, że treść art. 93 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP nie pozwala przyjąć, iż projektowane zarządzenia Komendanta Głównego Policji są „nowelizacją” starych rozkazów).

Po drugie - nie sposób zgodzić się z przedstawioną w odpowiedzi z dnia 29 października 2008 r. tezą, że obowiązujące uregulowania, dotyczące dokumentowania i kontroli użycia środków przymusu bezpośredniego, są wystarczające. W odpowiedzi podano też, że ewidencjonowanie użycia środków przymusu nie jest możliwe, gdyż wymaga zmiany obowiązujących przepisów prawnych, a także tworzy niebezpieczeństwo wprowadzenia do obiegu „dodatkowej dokumentacji” (str. 3 odpowiedzi). Tymczasem w praktyce dokumentacja stosowania środków przymusu przez policjantów nie istnieje lub jest bardzo ograniczona (w myśl obowiązujących przepisów zapis w notatniku służbowym policjanta - o ile nie dojdzie do zranienia lub śmierci zatrzymanego bądź szkody w mieniu - dokumentuje jedynie fakt zastosowania środka; także wpisy w Książce wydarzeń/Książce przebiegu służby ograniczają się do stwierdzenia, że użyto środki przymusu). Regulacje prawne w tym zakresie wymagają zatem pilnego uzupełnienia, gdyż jakakolwiek bardziej szczegółowa, wsteczna kontrola użycia tych środków nie jest obecnie możliwa ze względu na brak dokumentacji. Natomiast jej wyodrębnienie nie nastęczałoby żadnej trudności i nie powodowałoby niekorzystnych następstw, gdyby prowadzono rejestr zapisów z notatników służbowych oraz raportów sporządzanych w wyżej wymienionych sytuacjach szczególnych, bądź kopii tych dokumentów (oczywiście pod warunkiem rozszerzenia treści zapisów).

Bezprawne i nieproporcjonalne do okoliczności stosowanie środków przymusu jest zwykle równoznaczne z nieludzkim lub poniżającym traktowaniem. Brak systemu rejestracji ich używania (dostępnego, czytelnego i przejrzystego, by mógł być

kontrolowany przez niezależny podmiot zewnętrzny), podobnie jak niemożność składania skutecznych skarg na stosowanie tych środków, oznacza brak gwarancji ochrony przed nadużyciami władz. Potwierdzają to ustalenia dokonane w innych sprawach badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. RPO-603584-VII-1106-08 (niewłaściwe stosowanie kajdan przy doprowadzaniu nieletnich do Policijnej Izby Dziecka w Warszawie) czy RPO-604486-VII-715-08 (niewiedza kobiet molestowanych w PDOZ w Lublinie co do możliwości korzystania ze środków skargowych).

Wadliwość obowiązujących przepisów ma źródło w ogólnikowości upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, o treści: „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa szczegółowe przypadki oraz warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ust. 1”. Przepis ten nie wprowadza do zakresu materii obejmowanej regulacją rozporządzenia tak ważnych w kontekście ochrony praw człowieka kwestii, jak: sposób prowadzenia dokumentacji związanej z użyciem środków przymusu przez policjantów, sposób kontroli nad decyzjami o zastosowaniu tych środków, czy - w przypadku osób zatrzymanych - szczegółowy sposób sprawowania opieki nad stanem zdrowia tych spośród nich, wobec których zastosowano środek przymusu (w sytuacji, gdyby w następstwie zmian dopuszczona była odpowiednio możliwość stosowania izolacji wobec osób umieszczonych w policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych, co już teraz „regulują” przepisy instrukcyjne). Można się też zastanawiać, czy upoważnienie to nie powinno jednak zawierać w swej treści wytycznych wskazujących - w tych szczególnych sytuacjach - na konieczność poszanowania praw i godności osoby, wobec której policjant zastosował środek, jak też uwzględnienia innych wartości, np. bezpieczeństwa, porządku.

Po trzecie - podtrzymuję uwagi w kwestii dostępu osób zatrzymanych do informacji o przysługujących im uprawnieniach do inicjowania sądowej kontroli prawidłowości ich traktowania, zawarte w wystąpieniu z dnia 23 września 2008 r., o nr. jak wyżej. Nie satysfakcjonuje też wskazany w odpowiedzi z 29 października 2008 r. zakres prac podjętych dla poprawy realizacji prawa zatrzymanych do informacji o ich prawach. Nadto zapisy gwarantujące osobie przebywającej w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych skuteczne zapoznanie się z jej prawami i obowiązkami oraz z regulaminem pobytu w tym pomieszczeniu, powinny być zawarte w akcie rangi rozporządzenia, nie zaś w akcie resortowym (tj. zamiast w przygotowywanym zarządzeniu Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania zadań w pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia - w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 października 2008 r. w sprawie pomieszczeń w jednostkach organizacyjnych Policji przeznaczonych

dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach; Dz.U. Nr 192, poz. 1187). Nie może też być ignorowana sugestia, że informacje, o których mowa, powinny być dostępne w trakcie całego pobytu w pomieszczeniu policyjnym osoby zatrzymanej lub doprowadzonej w celu wytrzeźwienia. Z analiz dokonywanych w Biurze RPO w związku z innymi sprawami wynika, że aktualny sposób informowania przebywających o ich uprawnieniach i obowiązkach jest nieskuteczny (np. w sprawie o nr. RPO-604486-VII-715-08, badanej w aspekcie jakości nadzorowania pracy policjantów w PDOZ w Lublinie, kobiety przesłuchiwane w trakcie postępowania prowadzonego przeciwko policjantowi podejrzanemu o dokonanie czynów na szkodę ich wolności seksualnej zeznały, że podjęłyby działania prawne, gdyby wiedziały o takiej możliwości).

Z tych samych względów - również z uwagi na treść art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP - w akcie prawnym powszechnie obowiązującym powinny zostać zawarte zapisy o charakterze gwarancyjnym, o których mowa na str. 7 odpowiedzi, dotyczące badań lekarskich.

Odrębną kwestią jest rozważenie - stosownie do uwag zawartych w pierwszej części tego wystąpienia - całościowego uregulowania zasad kontroli nad stosowaniem środków przymusu przez policjantów. Dotychczasowa wymiana poglądów nie przekonuje o tym, że obecny system rozpoznawania skarg składanych na policjantów w związku z wykonywanymi przez nich czynnościami gwarantuje bezstronne ich rozpatrywanie. Standardy kontroli, zwłaszcza w zakresie użycia środków przymusu, muszą być wyższe (na marginesie podam, że dodatkowe wyjaśnienia w sprawie skargi Pana R.C. były konieczne z tego powodu, że nie była ona wymieniana w żadnej z odpowiedzi udzielonych Rzecznikowi przez organy nadzoru w związku ze sprawą lubawską a wizyta w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych w Nowym Mieście Lubawskim i, w następstwie, przesłanie do Biura RPO dokumentacji tej sprawy z Komendy Powiatowej Policji w tym mieście, nie dały podstaw do ustalenia jej przebiegu oraz sposobu zakończenia).

Użycie środków przymusu jest dalszym ograniczeniem praw osób, których podstawowe prawa już zostały wydatnie ograniczone w związku z pobytem w jednostce penitencjarnej; placówce dla nieletnich; zatrzymaniem lub doprowadzaniem przez Policję; zatrzymywaniem, obezwładnianiem, konwojowaniem i innymi czynnościami podejmowanymi przez uprawnione służby; wreszcie - z przebywaniem osób z zaburzeniami psychicznymi w szpitalu psychiatrycznym lub domu pomocy społecznej. Dotyka też wprost trudno definiowalnej, ale fundamentalnej w kontekście ochrony praw człowieka, sfery godności osobowej i osobistej.

Przepisy ustawy o Policji oraz wydawanych na jej podstawie aktów wykonawczych wymagają pilnych zmian i uzupełnień, gdyż w obecnej postaci nie

gwarantują ochrony podstawowych praw osób, wobec których policjanci stosują środki przymusu bezpośredniego. Innymi, istotnymi kwestiami są: urealnienie dostępu osób zatrzymanych do informacji o przysługujących im prawach oraz sądowej kontroli prawidłowości zatrzymania, a także rzetelne badanie i monitorowanie skarg.

Z tych względów uprzejmie proszę Pana Premiera o zajęcie stanowiska w sprawie, jak też o spowodowanie przesyłania Rzecznikowi Praw Obywatelskich okresowych informacji o pracach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Ujednolicenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Palnej przez Uprawnionych Funkcjonariuszy.

Załącz. 2

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

**/-/ Stanisław Trociuk**  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich