



Warszawa, 21-06-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**KMP.570.12.2020.RK**

**Pan**

**Mariusz Kamiński**

**Minister Spraw Wewnętrznych**

**i Administracji**

**ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do pisma z dnia 2 lutego 2023 r., znak BMP-0790-5-11/2022/JS, dziękuję za przedstawienie stanowiska dotyczącego zmiany przepisów prawnych w zakresie sposobów identyfikacji funkcjonariuszy Policji. Niestety nie mogę podzielić poglądów Pana Ministra przedstawionych w tym piśmie i dostrzegam potrzebę podniesienia dodatkowych argumentów.

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje funkcje krajowego mechanizmu prewencji tortur, niezależnego organu działającego w oparciu o Protokół fakultatywny do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur<sup>1</sup>. Zadaniem Rzecznika w związku z tą funkcją jest wskazywanie władzom państwowym obszarów, których funkcjonowanie stwarza systemową możliwość pojawienia się tortur i innych form niewłaściwego traktowania osób pozbawionych wolności, a także rekomendowanie praktycznych ulepszeń, mających na celu wyeliminowanie tego ryzyka.

---

<sup>1</sup> Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

Jak bowiem podkreśla Podkomitet ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT), niezależnie od tego, czy tortury i inne formy niewłaściwego traktowania mają miejsce w praktyce, czy też nie, państwa powinny zachować czujność w celu zapobiegania tym zjawiskom. Podejście prewencyjne ma na celu wyeliminowanie lub ograniczenie do minimum możliwości nadużyć<sup>2</sup>.

Takie możliwe ryzyko nadużyć upatruję w sygnalizowanej Panu Ministrowi luce prawnej, polegającej na **braku obowiązku posiadania przez funkcjonariuszy Policji występujących w pododdziale zwartym indywidualnych znaków identyfikacyjnych**, które pozwoliłyby, w przypadku przekroczenia uprawnień, na ustalenie przez odpowiednie organy tożsamości konkretnego funkcjonariusza i wyciągnięcie wobec niego konsekwencji. Brak indywidualnych znaków identyfikacyjnych, w połączeniu z faktem, że funkcjonariusze noszą hełmy i są zamaskowani, utrudnia ich identyfikację, to zaś może sprzyjać nadużyciom.

Powyższego ryzyka nie eliminuje fakt, że to dowódca pododdziału zwartego odpowiada za jego działania i wydaje rozkaz użycia lub zaprzestania użycia środków przymusu bezpośredniego. Może on bowiem tolerować niewłaściwe zachowania swoich podwładnych lub w poczuciu źle pojętej solidarności zawodowej nie ujawnić w toku dalszych czynności danych funkcjonariusza przekraczającego uprawnienia.

Ponadto mogą zaistnieć sytuacje, gdy środki przymusu bezpośredniego zostaną użyte przez funkcjonariusza, gdy nie ma on możliwości nawiązania kontaktu z dowódcą (art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>3</sup>). Wówczas przełożony nie będzie świadkiem sytuacji, w efekcie której zastosowano środek przymusu bezpośredniego, a tym samym nie będzie miał realnej możliwości zapobiegnięcia nadużyciom.

Uważam więc, że uprawnienia dowódcy pododdziału zwartego nie gwarantują wyeliminowania ryzyka niewłaściwych zachowań funkcjonariuszy i konieczne jest wdrożenie dodatkowych środków zapobiegawczych.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku nieumundurowanych funkcjonariuszy Policji ujawniających fakt, że są policjantami, i podejmujących interwencje. W przypadku tej grupy funkcjonariuszy tryb postępowania wskazany przez Pana Ministra, polegający na konieczności okazania przez policjanta legitymacji

---

<sup>2</sup> Raport SPT z wizyty na Malediwach w 2007 r., CAT/OP/MDV/1, par. 4.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 202 ze zm.

służbowej w celu odnotowania danych w niej zawartych, może nie sprawdzić się w realiach zgromadzeń publicznych, gdzie sytuacja jest dynamiczna, trzeba szybko odseparować wytypowane wcześniej osoby z tłumu od innych, zapewnić bezpieczeństwo oraz sprawną realizację czynności służbowych.

W takich warunkach okazanie legitymacji służbowej może okazać się niemożliwe lub niebezpieczne dla samego funkcjonariusza lub osoby postronnej. Z kolei brak indywidualnych oznaczeń pozwalających na ujawnienie tożsamości konkretnego funkcjonariusza przez odpowiednie organy, w połączeniu z faktem, że twarze funkcjonariuszy są zasłonięte<sup>4</sup>, może sprzyjać nadużyciom.

Pragnę podkreślić, że sytuacja taka jest niebezpieczna dla samych policjantów. Gdy funkcjonariusz mimo braku munduru nie posiada żadnych oznaczeń, osoby postronne mogą nie wiedzieć, że jest on policjantem, i być przekonane, że mają do czynienia z bezprawnym zamachem. W takich zaś sytuacjach może dojść do podjęcia przez obywatela obrony koniecznej, która niesie ze sobą ryzyko dla zdrowia funkcjonariusza oraz eskalacji konfliktu. Z takim właśnie zdarzeniem mieliśmy do czynienia podczas manifestacji w Warszawie, w dniu 18 listopada 2020 r., o czym wspominałem już Panu Ministrowi w poprzednim wystąpieniu<sup>5</sup>.

Jest to stan niepożądany w świetle art. 40 Konstytucji oraz zobowiązań Polski wynikających z umów międzynarodowych, w szczególności art. 2, 12, 13 i 16 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur<sup>6</sup> oraz art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>7</sup>.

Pragnę także zauważyć, że brak efektywnego śledztwa w przypadku przekroczenia przez funkcjonariuszy Policji swoich uprawnień może zostać uznany

---

<sup>4</sup> Takie sytuacje miały miejsce przykładowo w czasie interwencji w Warszawie na Marszu Niepodległości w 2020 r. i manifestacji w dniu 18 listopada 2020 r., która odbyła się w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego legalności zabiegu przerywania ciąży.

<sup>5</sup> Zob. przypis nr 9 w wystąpieniu RPO z dnia 11 grudnia 2020 r., KMP.570.12.2020.RK i przywołane tam materiały.

<sup>6</sup> Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378).

<sup>7</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w aspekcie proceduralnym<sup>8</sup>.

Zgodnie z wytycznymi ONZ funkcjonariusze Policji, którzy dopuszczają się nieuzasadnionego użycia siły, powinni zostać ukarani, a ich zachowanie powinno zostać zakwalifikowane jako przestępstwo, zgodnie z prawem krajowym<sup>9</sup>. Odpowiedzialność z tego tytułu powinni też ponieść przełożeni funkcjonariuszy, którzy wiedzieli o nadużyciach swoich podwładnych lub powinni o nich wiedzieć, lecz nie podjęli wszelkich dostępnych im środków, aby im zapobiec, stłumić je lub zgłosić<sup>10</sup>. Wytyczne ONZ wskazują również na potrzebę dokonywania przez organy ścigania przeglądu swoich procedur operacyjnych w świetle konkretnych incydentów<sup>11</sup>.

**Chciałbym w tym kontekście zwrócić uwagę Pana Ministra na wyniki śledztwa Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie o sygn. PO I Ds 200.2020, prowadzone w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji w dniu 11 listopada 2020 r., w związku z bezzasadnym użyciem środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej, pałek służbowych, miotaczy substancji obojętniających, wobec osób znajdujących się na terenie stacji kolejowej PKP Warszawa-Stadion, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k. w zb. z art. 217 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.**

W powyższej sprawie Prokurator uznał, że swoim zachowaniem policjanci wypełnili znamiona powyższego przestępstwa, jednak mimo wykonania szeregu czynności procesowych (w tym przesłuchania funkcjonariuszy, ich dowódców i zabezpieczenia nagrań monitoringu) **nie był w stanie zidentyfikować poszczególnych osób w celu przypisania im indywidualnej odpowiedzialności za poszczególne czyny zabronione.**

Prokurator w postanowieniu o umorzeniu śledztwa wskazał, że niska jakość zabezpieczonych nagrań, a także fakt, że wszyscy funkcjonariusze posiadali kaski ochronne oraz maseczki, nie pozwoliła zidentyfikować poszczególnych osób.

---

<sup>8</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie Özalp Ulusoy przeciwko Turcji, skarga nr 9049/06, par. 54 i 55.

<sup>9</sup> Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Adopted by the 8th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, pkt 7.

<sup>10</sup> Tamże, pkt 24.

<sup>11</sup> Tamże, pkt 20 i 22.

W rezultacie, wobec wyczerpania inicjatywy dowodowej, śledztwo zostało umorzone z powodu niewykrycia sprawców przestępstwa<sup>12</sup>.

Pozwolę sobie przytoczyć w tym miejscu obszernie fragmenty uzasadnienia postanowienia o umorzeniu śledztwa. Obrazują one skalę naruszeń praw człowieka, jakie miały miejsce w tym przypadku, a także bezsilność organów ścigania w identyfikacji i pociągnięciu sprawców do odpowiedzialności karnej. Prokurator tak opisuje przebieg zdarzeń, jakie miały miejsce 11 listopada 2020 r.:

„Na kolejnych nagraniach monitoringu, zabezpieczonego z terenu Dworca PKP Warszawa Stadion, obejmujących swym zasięgiem schody prowadzące na płytę peronu od strony ul. Siwca, widać grupę umundurowanych policjantów w białych kaskach ochronnych wchodzących po schodach na peron. Za grupą policjantów na peron weszły osoby postronne w odzieży cywilnej, trzymające w rękach telefony, kamery lub aparaty fotograficzne. Część osób posiadała na odzieży oznaczenia wskazujące, że są przedstawicielami mediów. Po kilku sekundach, za grupą cywili pojawiła się grupa policjantów w umundurowaniu, która wbiegła schodami na peron. W pewnym momencie, osoby cywilne zaczęły zbiegać w kierunku przeciwnym, prawą stroną schodów przy ścianie. Jeden z funkcjonariuszy wykonał zamach pałką służbową, chcąc uderzyć osobę postronną. Po chwili ten sam policjant uderzył innego mężczyznę pałką w okolicę udową. Następnie mężczyzna ten był kilkakrotnie uderzony pałkami i popychany przez kolejno nadbiegających policjantów. W tym samym czasie policjanci uderzali pałkami i popychali osobę w żółtej czapce, trzymającą w ręku flagę. Osoba ta wywróciła się, po czym szybko uciekła w kierunku ul. Siwca. W pewnym momencie znajdujący się na płycie peronu policjanci zepchnęli przy użyciu tarcz i pałek osoby cywilne w kierunku schodów, w celu usunięcia ich z płyty peronu. W stosunku do uciekających osób, dwóch policjantów użyło ręcznych miotaczy substancji obezwładniających. Mężczyzna w jasnej kurtce posiadał widoczne plamy użycia substancji chemicznej, znajdujące się na całej głowie oraz odzieży – mężczyzna ten został kilkakrotnie uderzony przez policjanta przy użyciu pałki. Zbiegające schodami osoby cywilne zostały przyciśnięte przez szpaler policjantów do ściany – funkcjonariusze popychali te osoby oraz zadawali liczne uderzenia pałkami. Jeden ze zbiegających mężczyzn upadł na schody, przy czym przez cały czas zadawane były uderzenia pałkami. Osoby cywilne, po tym kiedy zeszły już schodami wzdłuż ściany, na dole zostały zablokowane przez grupę policjantów, którzy uniemożliwili tym

---

<sup>12</sup> Postanowienie Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2022 r. o umorzeniu śledztwa o sygn. PO I Ds 200.2020. Postanowienie to stało się prawomocne z dniem 28 kwietnia 2022 r.

osobom swobodne opuszczenie terenu dworca. Grupa policjantów otoczyła te osoby, przyciskając je do ściany, jednocześnie funkcjonariusze zadawali tym osobom liczne uderzenia pałkami służbowymi. Osoby te osłaniały rękami okolice głowy przed zadawanymi uderzeniami. (...) Pozostałe osoby przechodziły obok funkcjonariuszy z rękami uniesionymi do góry”<sup>13</sup>.

Dalej czytamy: „Należy wskazać, że zadawanie uderzeń pałkami odbywało się sukcesywnie na całej długości schodów, tj. kilku (około dziesięciu) metrów. Funkcjonariusze następnie sformowali szyk na krawędzi peronu, ustawiając się w kierunku schodów. Po chwili pozostałe osoby cywilne zostały zepchnięte przez policjantów z płyty peronu przy użyciu pałek służbowych i tarcz. Kolejne zabezpieczone nagrania obrazują to samo zdarzenie z innej perspektywy. Na innych nagraniach zarejestrowano także pojedyncze przypadki użycia środków przymusu bezpośredniego przez umundurowanych funkcjonariuszy Policji wobec osób postronnych na płycie peronu. Chodzi o użycie siły fizycznej oraz pałki służbowej wobec nieustalonych mężczyzn oraz kobiety”<sup>14</sup>.

Prokurator nie miał wątpliwości, że policjanci przekroczyli swoje uprawnienia i atakowali przypadkowe osoby. W uzasadnieniu postanowienia konstatuje bowiem: „W niniejszej sprawie okoliczności zdarzenia i zachowanie osób postronnych, w żadnym stopniu nie dawały podstaw do używania wobec nich siły fizycznej, pałek służbowych, jak również miotaczy substancji obezwładniających – wszystkie te osoby zachowywały się spokojnie, w żaden sposób nie zagrażały funkcjonariuszom Policji, jak również nie atakowały innych dóbr prawnie chronionych. Należy ocenić, że byli to gapie, przyglądający się całej sytuacji i rejestrujący jej przebieg przy użyciu telefonów komórkowych, kamer i aparatów fotograficznych. Naruszenie nietykalności cielesnej tych osób nie podlegało więc ochronie prawnej i nie odbyło się w ramach przyznaných uprawnień”<sup>15</sup>.

W toku śledztwa przesłuchano funkcjonariuszy Policji, którzy w dniu 11 listopada 2020 r. pełnili służbę w oddziałach prewencji biorących udział w interwencji, w tym policjantów kierujących poszczególnymi kompaniami oraz mniejszymi pododdziałami (pluton, drużyna). W czasie prowadzonych przesłuchań odtworzono świadkom zapis zabezpieczonych nagrań obrazujących przebieg interwencji. Żaden z policjantów nie był w stanie rozpoznać na nagraniach ani siebie,

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 5, 6.

<sup>14</sup> Tamże, s. 6.

<sup>15</sup> Tamże, s. 12.

ani podległych mu funkcjonariuszy. Świadkowie wskazywali na niską jakość nagrań, jak również fakt, że wszyscy policjanci wyposażeni byli w kaski ochronne, a na twarzach posiadali maseczki<sup>16</sup>.

W oparciu o analizę materiału filmowego Prokurator ustalił numery identyfikacyjne umieszczone na kaskach ochronnych funkcjonariuszy, którzy użyli środków przymusu bezpośredniego. **Oznaczenia te nie miały jednak indywidualnego charakteru, pozwalającego na identyfikację konkretnego funkcjonariusza. Składały się bowiem z liter ZN, liczby rzymskiej, litery i cyfry, a więc wskazywały jedynie numer kompanii, pluton oraz drużynę. Co najmniej kilku funkcjonariuszy jednocześnie posiadało kaski ochronne oznaczone w ten sam sposób.** Prokurator podkreślił, że w dniu 11 listopada 2020 r. w ramach Nieetatowego Oddziału Prewencji w Komendzie Stołecznej Policji służbę pełniło ponad 600 funkcjonariuszy, zaś w skład poszczególnych kompanii wchodziłi policjanci z różnych jednostek organizacyjnych Policji. Taki sposób identyfikacji funkcjonariuszy uniemożliwił Prokuratorowi ustalenie sprawców poszczególnych przestępstw, mimo iż po opisanych wyżej zdarzeniach wszczęto postępowanie wyjaśniające oraz kontrolne, prowadzone przez Biuro Kontroli Komendy Głównej Policji. Materiały z tych postępowań zostały włączone do akt śledztwa i były znane Prokuratorowi<sup>17</sup>.

Powyższy przykład obrazuje, że istniejące rozwiązania prawne w zakresie identyfikacji funkcjonariuszy Policji są niewystarczające i nie dają gwarancji, że gdy policjant popełni przestępstwo, możliwe będzie pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej.

Standardy i zalecenia instytucji międzynarodowych działających w obszarze ochrony praw człowieka i prewencji tortur wskazują, że każdy funkcjonariusz Policji, niezależnie od wykonywanych zadań, powinien być w pełni identyfikowalny przez uprawnione organy. Obszerny zbiór standardów w tej kwestii, w tym wykaz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sprawozdań Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) i uwag końcowych Komitetu Przeciwko Torturom (CAT), został Panu Ministrowi przedstawiony w dotychczasowej korespondencji. Powyższe standardy i zalecenia są w tym zakresie jednolite i warto je wziąć pod uwagę w niniejszej sprawie.

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 9.

<sup>17</sup> Tamże, s. 7, 9.

Warto w tym miejscu uwypuklić również, że postulat zmiany zasad identyfikacji policjantów był zgłaszany również przez Helsińską Fundację Praw Człowieka<sup>18</sup> i posłów na Sejm RP<sup>19</sup>. Temat ten ma bowiem istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw człowieka.

**Dlatego też podtrzymuję swoją rekomendację, by wszyscy umundurowani funkcjonariusze Policji (w tym policjanci występujący w pododdziale zwartym) posiadali dobrze widoczne dla osób postronnych, indywidualne znaki identyfikacyjne, umożliwiające ustalenie tożsamości funkcjonariusza przez odpowiednie organy (np. w formie indywidualnego numeru służbowego noszonego w widocznym miejscu na mundurze i/lub hełmie).**

**Pożądane jest również doprecyzowanie zasad interwencji nieumundurowanych policjantów w celu zapewnienia możliwości ich indywidualnej identyfikacji, w szczególności podczas działań podejmowanych w czasie publicznych zgromadzeń.** Tacy funkcjonariusze, jeśli podejmują decyzję o ujawnieniu faktu, że są policjantami i dokonują interwencji, powinni założyć tak szybko, jak jest to możliwe i bezpieczne dla funkcjonariusza (najlepiej przed użyciem środków przymusu bezpośredniego) wyraźne oznaczenia z napisem „Policja”, znajdujące się np. na odblaskowej opasce, kamizelce lub/i identyfikatorze, oraz widoczny znak identyfikacji indywidualnej (np. numer służbowy).

**Indywidualne znaki identyfikacyjne powinny być wyraźnie widoczne i czytelne dla osób postronnych, mogących obserwować interwencję z bezpiecznej odległości.**

**Powyższe praktyki powinny zostać określone w stosownych przepisach prawa powszechnie obowiązującego.** Takie rozwiązanie pozwoli na ujednoczenie praktyki Policji i uniknięcie ewentualnych błędów oraz ich konsekwencji.

Wdrożenie powyższych rozwiązań zwiększy ochronę obywateli i skuteczność czynności procesowych. Będą one służyć jednostce, wymiarowi sprawiedliwości i funkcjonariuszom Policji. Z tego też względu zwracam się do Pana Ministra o ponowną analizę sygnalizowanego problemu, wzięcie pod uwagę argumentów

---

<sup>18</sup> Pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2020 r., znak 2020/MPL16.

<sup>19</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji, nr EW-020-943/22, zgłoszony w dniu 23 czerwca 2022 r.



podniesionych w niniejszym piśmie i podjęcie prac nad odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi.

Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o stanowisku przyjętym przez Pana Ministra w tej sprawie oraz o podjętych działaniach.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
2. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji