



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Quis custodiet ipsos custodes?

***Skargi na działania policji
- konteksty prawnoporównawcze***

Aleksandra Wentkowska

Quis custodiet ipsos custodes? Skargi na działania policji
- konteksty prawnoporównawcze
Monografia

Autorka:

dr Aleksandra Wentkowska

Recenzenci wydawniczy:

Prof. UW dr hab. Robert Grzeszczak

Prof. dr hab. Bernard Wiśniewski

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2017

ISBN 978-83-65029-35-5

Oddano do składu w listopadzie 2017 r.

Podpisano do druku w grudniu 2017 r.

Nakład: 200 egz.

Projekt, opracowanie graficzne, skład, łamanie, druk i oprawa:

Argrafpol Agnieszka Blicharz-Krupińska

ul. Czarnieckiego 1, 53-650 Wrocław

tel. 507 096 545; mail: argrafpol@argrafpol.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	6
----------------------------	---

Wstęp	7
--------------------	---

Rozdział I

Policja wobec zasady <i>democratic policing</i>	15
--	----

1. Bezpieczeństwo obywateli.....	16
2. Bezpieczeństwo w prawie międzynarodowym i europejskim	24
3. Zadania Policji.....	33
4. Przeciwdziałanie nadużyciom przez Policję.....	41
5. Policja wobec zasad demokratycznego państwa prawa.....	53
6. Zasada <i>democratic policing</i>	65
6.1. Zasada <i>community policing</i>	68
6.2. Koncepcje <i>democratic policing</i>	73
7. Prawo do dobrej administracji i dobrej policji	89

Rozdział II

Policja a prawa człowieka	105
--	-----

1. Bezpieczeństwo wobec praw jednostki	105
2. Prawo do godności	109
3. Prawo do życia	115
4. Prawo do wolności	122
5. Zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania	127
6. Prawo do prywatności	148
7. Odpowiedzialność państwa	152
7.1. Standardy przeprowadzenia zatrzymania.....	155
7.2. Standardy użycia broni.....	165
7.3. Standardy przeprowadzenia przeszukania.....	168
7.4. Warunki odbywania kary	170
8. Obowiązek zadośćuczynienia	173

Rozdział III

Instytucjonalizacja skarg na Policję na świecie	179
1. Modele kontroli Policji	179
2. Ombudsmeni i inne instytucje niezależne	187
2.1. Police Ombudsman for Northern Ireland - Irlandia Północna.....	187
2.1.1. Zarys systemu.....	187
2.1.2. Organizacja	188
2.1.3. Procedura skargowa	191
2.1.4. Sprawozdania.....	192
2.2. Civilian Complaint Review Board - Nowy Jork.....	195
2.2.1. Zarys systemu.....	195
2.2.2. Organizacja	200
2.2.3. Procedura skargowa	202
2.2.4. Sprawozdania.....	204
2.3. Office for Public Integrity – Australia.....	205
2.3.1. Zarys system	205
2.3.2. Organizacja	206
2.3.3. Procedura skargowa	208
2.3.4. Sprawozdania.....	210
3. Instytucje skargowe.....	215
3.1. Independent Police Complaints Commission - Wielka Brytania	216
3.1.1. Zarys systemu.....	216
3.1.2. Organizacja	218
3.1.3. Procedura skargowa	221
3.1.4. Procedura odwoławcza.....	225
3.1.5. Sprawozdania.....	232
3.2. Police Complaints Authority - Indie.....	242
3.2.1. Zarys systemu.....	242
3.2.2. Organizacja	243
3.2.3. Procedura skargowa	244
3.2.4. Sprawozdania.....	245
3.3. The Police Complaints Authority of Trinidad and Tobago - Trynidad i Tobago.....	247
3.3.1. Zarys systemu.....	247
3.3.2. Organizacja	248
3.3.3. Procedura skargowa	250
3.3.4. Sprawozdania.....	252

3.4. Ouvidorias - Brazylia.....	253
3.4.1. Zarys systemu.....	253
3.4.2. Organizacja	256
3.4.3. Procedura skargowa	258
3.4.4. Sprawozdania.....	258
4. Stowarzyszenia.....	261
4.1. European Partners Against Corruption	261
4.2. National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement - USA.....	262

Rozdział IV

System kontroli Policji w Polsce	267
1. Istota kontroli.....	268
2. Kontrola resortowa	274
3. Kontrola wewnątrz policyjna	287
4. Kontrola państwowa <i>sensu stricto</i>	292
5. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.....	303
6. Kontrola parlamentarna.....	310
7. Kontrola społeczna	319
8. <i>Actio popularis</i>	325
9. Dotychczasowe zmiany w Policji	331
10. Projektowane zmiany w systemie kontroli Policji.....	338

Rozdział V

Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w kontroli nad Policją.....	347
1. Kompetencje RPO w sprawach policyjnych	348
2. Krajowy Mechanizm Prewencji.....	359
3. Niezależny Organ Monitorujący Niewłaściwe Działania Policji	364
4. Wystąpienia o charakterze indywidualnym.....	371
5. Wystąpienia o charakterze generalnym.....	398

Konkluzje	421
Summary	429
Literatura	435

Wykaz skrótów:

AI – Amnesty International

CCRB – Civilian Complaint Review Board

EKPCz – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

EPAC – European Partners Against Corruption

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

GIODO – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

IPCC – Independent Police Complaints Commission

KGP – Komendant Główny Policji

KK – Kodeks karny

KMP – Krajowy Mechanizm Prewencji

KPP – UE Karta Praw Podstawowych UE

KWP – Komendant Wojewódzki Policji

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

NACOLE – National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

OPI – Office for Public Integrity

OSK – Orzecznictwo Sądów Karnych

PCA – Police Complaints Authority

PCA – The Police Complaints Authority of Trinidad and Tobago

PONI – Police Ombudsman for Northern Ireland

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

u.o.ś.p.b – ustawa o środkach przymusu bezpośredniego

UE – Unia Europejska

WG – Wystąpienie Generalne

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

The police and the community are one. The police act for the community in the enforcement of the law and it is on the law and its enforcement that the liberties of the community rest¹.

Policja, jako formacja sprawująca szczególne kompetencje w społeczeństwie, korzysta z uprawnień do ingerowania w życie jednostek, jednocześnie pozostając zobowiązana, aby działać bezstronnie, w granicach prawa oraz z poszanowaniem praw człowieka. Rola Policji postrzegana będzie dwukierunkowo: jako formacji zapewniającej ład i bezpieczeństwo wewnętrzne w państwie, jak również formacji zapewniającej stabilność rządu - stopień i skuteczność w realizacji zadań może być jednym z czynników determinujących istnienie rządu. Czynności związane z użyciem środków przymusu bezpośredniego, kontrola operacyjna, swoboda w zakresie uznania o zastosowaniu rewizji, czy tymczasowego aresztowania powodują, iż kontakt tej formacji ze społeczeństwem bywa nie tylko częsty, ale narażony na spory i konflikty. Występowanie owych konfliktów, będących ze względu na oczywiste źródłem krytyki, jest rzeczą nieuniknioną i w pewnym sensie przyporządkowaną formacji policyjnej w realizacji swoich czynności zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Z tego powodu nieuchronnie stawia to Policję w pozycji sporu z obywatelami skutkujących poszukiwaniem modelowego mechanizmu składania i badania skarg na działania Policji. Istotą tych sporów jest powtarzalność pewnych generalnych i typowych zarzutów kierowanych wobec Policji (w szczególności wobec działań z użyciem środków przymusu bezpośredniego). W pewnym zakresie można przyjąć (i tak się przyjmuje), że Policja, jako formacja wyposażona w możliwość użycia środków przymusu bezpośredniego będzie z nich korzystać w sytuacjach określonych przepisami prawa. Sytuacją jednak niepokojącą staje się częstotliwość, powtarzalność i intensywność tych zdarzeń, które mogą się okazać zarzewiem poważnych i wyjątkowych stanów w państwie łącznie z zagrożeniem dla jego porządku i bezpieczeństwa.

Z tego powodu pojawiające się w różnych państwach propozycje wprowadzenia do systemów administracji państwowej nowych instytucji kontrolujących

¹ Final Report of the Royal Commission on the Police, Command Paper No. 1728, 1962.

Policję, czy żądania przeprowadzenia reform w kierunku zwiększenia odpowiedzialności Policji są wynikiem kryzysu zaufania do Policji lub poprawy jej pracy w świetle dostosowania do modelowej ochrony praw obywatelskich. Dlatego, zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa, z uwzględnieniem praw i wolności człowieka oraz w celu zachowania poprawnego wizerunku Policji, jako podmiotu obdarzonego zaufaniem społecznym i stojącego na straży porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz w celu utrzymania skuteczności operacyjnej Policji, konieczne stało się wypracowanie odpowiednich przesłanek ponoszenia odpowiedzialności tak, aby Policja była postrzegana, jako przedmiot rygorystycznej, transparentnej i otwartej kontroli. W tym aspekcie niebagatelne znaczenie przypisuje się mechanizmowi rozpatrywania skarg, bowiem, aby obywatele mieli zaufanie do Policji, muszą mieć świadomość tego, że ich zarzuty zostaną dokładnie i bezstronnie zbadane. Obawy bowiem o brak niezależności i skuteczności w systemie rozpatrywania skarg składanych przez obywateli na policję są nieodłączną cechą jej funkcjonowania i towarzyszą od początków istnienia tej formacji. Policja posiada silną pozycję wobec skarżącej jednostki na wszystkich etapach procesu rozpatrywania skarg. Jednak pomimo tego, w ostatecznej analizie pozycja Policji jest ograniczona z jednej strony pragmatyką służbową a z drugiej powszechnie obowiązującymi normami ochrony praw człowieka. W efekcie niektóre ze skarg mogą skutkować postępowaniem dyscyplinarnym, lub karnym, chociaż również jakaś ich część okazać się może nieuzasadniona.

W przypadku Polski przekroczenie lub niedopełnienie uprawnień przez funkcjonariuszy Policji powoduje, że obywatele pokrzywdzeni ich działaniami poszukują rozstrzygnięć swoich problemów na drodze prokuratorskiej, sądowej, kierują skargi do ministerstwa obsługującego ministra spraw wewnętrznych, mediów, czy wreszcie do Rzecznika Praw Obywatelskich. Organy ochrony praw człowieka, w tym Rzecznik Praw Obywatelskich, powołane są do prowadzenia szczególnie intensywnej kontroli, weryfikującej, czy granica proporcjonalności ograniczania praw człowieka i obywatela w państwie demokratycznym nie została przekroczona.

W tym świetle, niniejsze opracowanie zwrócić ma uwagę na istnienie instytucji nadzorujących Policję poprzez analityczną i prawnoporównawczą charakterystykę kompetencji i zasad działania tych instytucji na przykładzie kilku wybranych państw (w tym Polski). Atrakcyjności naukowej podejmowanego tematu sprzyja także to, że do tej pory w polskiej literaturze problematyka ta nie była badana. Celem analizy jest wskazanie na cechy tych instytucji i skuteczność ich działania, a w konsekwencji zasygnalizowanie i rozważenie potrzeby powołania zbliżonej kompetencyjnie instytucji w Polsce, lub zreformowania istniejącej. Wymienione cele badawcze pracy wymagały pogłębienia wiedzy, usystematyzowania efektów

dotychczasowych badań naukowych, jak również aktów prawnych i dokumentów europejskich, międzynarodowych oraz państw członkowskich. Badania te nie mogłyby zostać opracowane bez części dogmatycznej omawiającej z jednej strony istotę funkcjonowania Policji a z drugiej osadzenie tej formacji w zasadach demokratycznego państwa prawa.

Artykuł 312 kodeksu postępowania karnego przewiduje, iż uprawnienia Policji przysługują również innym organom jak: Straży Granicznej², Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego³, Służby Celno-Skarbowej⁴, Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁵ oraz innym organom. „Inne organy przewidziane w ustawach szczególnych” to przede wszystkim organy państwowe wymienione w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 13 czerwca 2003 r. w sprawie określenia organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym, jak również zakresu spraw zleconych tym organom⁶. Praca jednak pomija wątki związane z kompetencjami tych służb z uwagi przede wszystkim na skalę nadużyć, czy przekroczeń uprawnień w Policji na tle innych służb. Ponadto, promotorzy światowych koncepcji cywilnego nadzoru nad Policją wskazują na problemy z jakimi styka się zarówno społeczeństwo, jak i organy państwowe, którego źródłem są uprawnienia właśnie formacji policyjnych⁷. Bardzo wyraźnie rysuje się proces zmian w postępowaniu Policji w państwach post-reżimowych (państwa afrykańskie, czy państwa Ameryki Południowej). Zdecydowanie w tych wypadkach marginalne znaczenie mają pozostałe służby wobec skali nadużyć ze strony Policji⁸.

² Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 z późn. zm.

³ Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

⁴ Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, DzU z 2016 r. poz. 1947.

⁵ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 621 z późn. zm.

⁶ Dz. U. Nr 108, poz. 1019 z późn. zm. Należą tu również finansowe organy postępowania przygotowawczego określone w art. 53 § 37 k.k.s. oraz organy określone w: ustawie z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.), ustawie z 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.), a w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych uprawnienia i obowiązki procesowe Policji dotyczą także Żandarmerii Wojskowej, zob. więcej; L.K.Paprzycki Lech Krzysztof (red.), J.Grajewski, S.Steinborn: Komentarz aktualizowany do art. 1-424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555). LEX/el., 2015 Stan prawny: 2015-05-07.

⁷ D.H.Bayley, *Patterns of Policing. A comparative international analysis*. Rutgers University Press, 1990.

⁸ Zob. np. D. Anderson, 'Vigilantes, Violence and the Politics of Public Order in Kenya', *African Affairs*, 101, 2002, s. 531-55; B. Baker, 'Living with Non-state Policing in South Africa: the Issues and Dilemmas', *Journal of Modern African Studies*, 40, 1, 2002a, s. 29-53; M. Brogden,

Wynika to również z tego, iż znacznie częściej obywatele w życiu codziennym mają do czynienia z działaniami Policji, niż pozostałych służb.

Poza zainteresowaniem autora pozostaje również kwestia organizacji i działania Policji prywatnej, czyli prywatnych firm ochrony osób i mienia, czy obywateli w ramach samopomocy. Wprawdzie rozszerzenie zakresu korzystania z usług prywatnych firm ochrony osób i mienia rodzi szereg spornych kwestii takich jak: granice prywatyzacji bezpieczeństwa, monopol państwa w stosowaniu środków przymusu, legitymizacja takich czynności jak ochrona fizyczna osób i mienia, ochrona techniczna mienia oraz usługi detektywistyczne⁹. Z jednej strony więc zaobserwować można rozwijanie zasady samopomocy w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a z drugiej działania prywatnych firm, które mogą stanowić niebezpieczny precedens wymierzania sprawiedliwości we własnym zakresie przez ludzi, wynajmujących takie firmy. Jednakże, pomimo tego, że działania firm ochroniarskich i detektywistycznych wkraczają w zakres jednego z podstawowych zadań państwa w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego, to nadal pozostają formą, reglamentowaną

Policing apartheid - the discourses of the South African Police. (w:) L. Noaks, M. Maguire & M. Levi (red.), *Contemporary issues in criminology*. Cardiff: University of Wales Press, 1995; C. Casey, 'Policing through Violence: Fear, Vigilantism and the Politics of Islam in Northern Nigeria', (w:) D. Pratten, and A. Sen (red.): *Global Vigilantes*, London: Hurst, 2007; S. Guillermina, *Seguridad: Crime, Police Power, and Democracy in Argentina*, Continuum Publishing Corporation, 2014; A. Hills, 'Police Reform In Post-Colonial States', paper prepared for the Workshop on 'Democratic Control of Policing and Security Sector Reform', Geneva, Switzerland, available at <http://www.dcaf.ch>, Geneva Centre For The Democratic Control Of Police Reform In Post-Colonial States, 2001; E. Marais, J. Rauch: *Policing South Africa: Reform and Prospects*. The Policing Research Project, University of the Witwatersrand; M. Shaw, 'Crime and Policing in Transitional Societies - Conference Summary and Overview', report of the proceeding of 'Crime and Policing in Transitional Societies', Conference held August 30 - September 1 2000, South Africa, 2007 <http://www.kas.org.za/publications/seminarreports/crimeandpolicingintransitionalsocieties/shaw.pdf>; O. Marein, *Policing African States: Towards a Critique*. *Comparative Politics* 14(4), 1982, s. 379-396; A. Clayton, 'Law Enforcement and Colonial Police Forces', in A. Clayton and D. Killingray, *Khaki and Blue: Military and Police in British Colonial Africa*, Athens, OH: Ohio University Center for International Studies, 1989, s. 67-78; N. Pino, M.D. Wiatrowski, *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries - Interdisciplinary Research Series in Ethnic, Gender & Class Relations*, 15/09/2006, Ashgate Publishing Limited; Amnesty International, *Police Accountability in Mozambique*, Amnesty International AFR 41/001/2008; Amnesty International, *Zambia: Applying the Law Fairly or Fatally? Police Violation of Human Rights in Zambia*, AFR 63/001/1999; Amnesty International, (2002a) *Policing to Protect Human Rights: A Survey of Police Practice in Countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*, Amnesty International Publications, London.

⁹ Zob. E.-H. Ahlf, *Prawne problemy prywatyzacji zadań policyjnych w Niemczech: obecny stan prawny i problemy sporne* (w:) *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, J. Widacki, J. Czapska (red.), Lublin, 1998, s. 335-345; J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków, 1999, s. 55; J. Jabłńska-Bonca, *Prywatna ochrona bezpieczeństwa*. Warszawa, 2017.



wprawdzie, prowadzenia działalności gospodarczej w sferze stosunków prywatnoprawnych.

W związku z tym, że monografia została poświęcona systemowi skarg na policję, ściśle związane są z tym problemy bezpieczeństwa, dobra wspólnego państwa jak i jednostki, ochrony praw i wolności obywatelskich oraz instytucji nadzorujących policję. Ogólnie rzecz ujmując, książka analizuje relacje między Policją a jednostką z jednej strony oraz Policją a organami nadzoru i kontroli z drugiej strony. Analizie poddano również stosunkowo nowe instytucje badające skargi przeciwko Policji: cywilne organy nadzoru. Ta metoda odpowiedzialności Policji jest coraz częściej stosowana w liberalnych społeczeństwach demokratycznych, a każde z nich wprowadziło własną odmianę, której wspólną cechą jest nacisk na reaktywne podejście do badania skarg.

W ten sposób zakreślone podstawowe cele badawcze zdeterminowały formę pracy. Zarówno całościowy jej układ, jak i konstrukcja kolejnych rozdziałów, służą realizacji głównego celu badawczego, tj. wskazania na takie instytucje badające na świecie skargi na policję, które mogłyby posłużyć jako przykład do powołania zbliżonej kompetencyjnie instytucji w Polsce, lub zreformowania istniejącej. I tak, kolejno następujące po sobie rozdziały podporządkowane zostały klasycznym założeniom metodologicznym. Celem rozdziału pierwszego jest syntetyczne sprawozdanie relacji państwa, społeczeństwa i organów egzekwowania prawa. W odwiecznej, generalnej debacie liberalno-kommunitarystycznej przedmiotem ochrony staje się ochrona indywidualnego interesu/ dobra jednostki, przeciwstawiana dążeniu do osiągnięcia interesu wspólnego narodu/państwa/organizacji. W węższym zakresie, dyskusja na temat ochrony prawa do prywatności, koncentrująca się wokół praw jednostek, przeciwstawia im dobro wspólne jakim jest bezpieczeństwo publiczne. Słusznie jednak przyznaje się wiodącą rolę państwu, nadając mu rolę zażegnywania i rozstrzygania konfliktów. Aparat państwa jednocześnie wyposaża się w rolę redystrybutywną, mającą na celu naprawianie nierówności wynikających z siły i słabości różnych grup oraz ich wewnętrznych hierarchii¹⁰. Jest rzeczą naturalną, iż społeczeństwo takie składa się z nierówności, w którym państwo, oparte na regulacji, redystrybucji i interwencji broni tej równości, utrzymując równowa-

¹⁰ Dostrzega to również L. Caro „Jednostka w społeczeństwie, opartym o zasady solidaryzmu, służy dobru ogólnemu, ale i społeczeństwo czy państwo służą nawzajem dobru jednostek. W działaniu jednostki uspołecznionej, dużą odgrywa rolę, nawet przeważa wzgląd na interes publiczny, ale zarazem jest ona sama w sobie celem i ma prawo dbania w godziwych granicach o dobro własne. Tym sposobem solidaryzm przedstawia kierunek, łączący w wyższej syntezie zalety liberalizmu gospodarczego i socjalizmu. Daje ujście inicjatywie prywatnej, dyktowanej interesem osobistym, a obok tego uwzględnia w należytej mierze interes publiczny, poczynając za obowiązek państwa udzielenie pomocy i opieki ekonomicznie słabszym” L. Caro: Istota solidaryzmu. Przegląd Powszechny t. 186, V 1930, Nr 557, ss. 149 - 161.

gę między pluralizmem a wolnością¹¹. Na tym szkielecie budowana jest koncepcja kompetencji Policji, gdyż w szczególności działania Policji powinny być przeprowadzane na zasadzie i w granicach prawa, co zawarte jest w ramach postulatów praworządności materialnej. Zasada rządów prawa, jako sposób, w jaki dokonywane są pewne czynności prawne, niewątpliwie determinuje umocowania Policji, tym bardziej szczególne, że ingerujące w sferę praw i wolności obywatelskich. Zasada demokratycznych rządów prawa jako wartość nadrzędna, z której wynika obowiązek państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa staje się w tym świetle trzonem rozważań. Z niej bowiem będą powstawały kolejne zasady: demokratycznie działającej Policji (*democratic policing*), Policji obywatelskiej (*community policing*)¹², czy prawa do dobrej administracji w sensie prawa do dobrej Policji. W ramach mechanizmów wewnętrznych, które mają spełniać rolę buforów, przeciwdziałających nadużyciom kompetencji omówione zostały pragmatyki wewnętrzne wraz z krajowymi i międzynarodowymi zasadami etyki w Policji.

W rozdziale drugim dokonano przeglądu przez podstawowe prawa i wolności człowieka na gruncie uprawnień Policji do ingerencji w życie i zdrowie, godność, wolność i prywatność. Wprowadzeniem do relacji Policja a prawa człowieka stały się rozważania na temat konieczności jednoczesnego zapewnienia przez państwo wolności jednostki i bezpieczeństwa wspólnoty. Na tym tle rysuje się konflikt, wynikający z hierarchii wartości i interesów jednostkowych, bądź wspólnotowych, czyli wartości liberalnych oraz komunitarnych. W szczególności wykorzystano bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach policyjnych, wynika bardzo istotny wniosek, czyli kwestia możliwości dochodzenia swoich praw przez osoby, które kwestionowały sposób przeprowadzenia interwencji, w szczególności skarżyły się na nadużycie siły przez funkcjonariuszy. Zostało to omówione w ramach odpowiedzialności państwa, przy wykorzystaniu serii orzeczeń z grupy Dzwonkowski, w których omówiono materialne i proceduralne aspekty poddania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu osób, w stosunku do których podejmowana była interwencja Policji.

W rozdziale trzecim przedstawiono zróżnicowane politycznie i kulturowo społeczeństwa Australii, Brazylii, Irlandii Północnej, Indii, Trynidadu i Tobago, USA, czy

¹¹ M. Walzer, *Polityka i namiętność. O bardziej egalitarny liberalizm*. Warszawa, 2006, s. 132.

¹² Zarówno w przypadku zwrotu *democratic policing*, jak i *community policing*, w dalszej części książki będą stosowane wersje anglojęzyczne. Wynika to z trudności wiernego przekładu tych sformułowań, które można jedynie w opisowy sposób określić jako: „zasada demokratycznego działania Policji” (*democratic policing*) oraz „zasada działania Policji bliżej obywatela” (*community policing*).



Wielkiej Brytanii, które w okresie prawie pół wieku budują z różnych pobudek, w odmienny sposób i z różnymi rezultatami system cywilnego nadzoru nad działaniami Policji. Na ww. zróżnicowanie wpływa kilka innych czynników jak: system prawny, system polityczny, system *check and balances* w ramach trójpodziału władzy oraz zaszczości historyczne. Znaczącym czynnikiem, który na przełomie lat 70-tych ubiegłego wieku doprowadził do koncepcji stworzenia cywilnego nadzoru nad Policją były konflikty, pojawiające się na tle spolaryzowanej debaty publicznej, pomiędzy Policją a mniejszościowymi grupami społeczeństwa, walczącymi o swoje prawa, często rozstrzygane z użyciem (i przekroczeniem) środków przymusu bezpośredniego. W efekcie tych zmian związanych również z kryzysem bezpieczeństwa światowego, system funkcjonowania Policji miał zostać zreformowany z jednej strony na rzecz ściślejszej współpracy ze społeczeństwem, a z drugiej objęty dodatkowym, cywilnym nadzorem. Na przykładach różnych państw zarysowano, z jaką skalą trudności i złożoności problemów związanych z powołaniem i funkcjonowaniem struktur nadzorczych spotykają się władze państwowe i społeczeństwo. Kluczem do takiego właśnie wyboru systemów nadzoru było zobrazowanie odmiennych modeli opartych na znacznie różniących się systemach. Zmierzają one do wskazania przykładów, które, z jednej strony warto naśladować, a z drugiej - instytucji fasadowych, których funkcjonowanie nie przynosi wymiernych rezultatów.

Systemowi kontroli nad polską Policją został poświęcony rozdział czwarty. Kwestia kontroli administracji nieodłącznie związana jest z koncepcją państwa prawa. W tym aspekcie powstaje pytanie o to, kto w rzeczywistości polskiej kontroluje kontrolujących i z jakimi skutkami. W tym celu konieczne było omówienie rodzajów mechanizmów kontroli nad Policją ze szczególnym uwzględnieniem kontroli resortowej, wewnętrznej, kontroli państwowej sensu stricto, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, kontroli parlamentarnej, skarg obywatelskich (*actio popularis*), czy wreszcie kontroli społecznej. Pomimo faktu, iż kontrola sądowa jest najdoskonalszą i najszerszą formą kontroli, to, biorąc pod uwagę przedmiot opracowania, związany bezpośrednio z możliwością naruszenia praw obywatelskich oraz cele i zadania stawiane przed kontrolą w postępowaniu prokuratorskim, czy sądowym, problematykę tą pozostawiono poza ramami niniejszego opracowania.

Osobny, piąty rozdział poświęcono instytucji najbliższej przystającej do modelu niezależnego nadzoru nad Policją - Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Z uwagi na kompetencje konstytucyjne Rzecznik Praw Obywatelskich, powołany został do prowadzenia szczególnie wnikliwej kontroli, weryfikującej czy granica proporcjonalności stosowania czynności policyjnych w państwie demokratycznym nie została naruszona. Ponadto, dodatkowe funkcje, które mu przyznano na mocy

porozumień międzynarodowych jako Niezależnemu Organowi Monitorującemu Niewłaściwe Działania Policji predystynują go tym bardziej do bezstronnego badania skarg dotyczących niewłaściwego zachowania policjantów.

W przeciwieństwie do bogatej literatury na temat bezpieczeństwa, opracowania krajowe na temat Policji w aspekcie badań prawno-porównawczych i kontroli nad Policją są ograniczone. Literatura obca jest w tym zakresie bogatsza, w szczególności w zakresie analizy doświadczeń państw, w których silnie ukształtowana jest tradycja instytucji nadzorujących organy ścigania (literatura brytyjska, amerykańska, australijska), czy wręcz przeciwnie- instytucji nadzorujących policję walczących z pozostałościami po systemach autorytarnych (krytyczna literatura na temat systemów państw afrykańskich). Jest to dość zaskakujące chociażby z tego powodu, że zapewnienie bezpieczeństwa i porządku jest głównym zadaniem państwa, przy czym ów porządek wewnętrzny będzie decydującym czynnikiem istnienia rządu, czy nawet państwa. D.H.Bayley zastanawiając się nad przyczyną braku zainteresowania przedstawicieli nauki problematyką kontroli Policji¹³ wskazuje między innymi na to, że wykonywanie przez policję prozaicznych zadań zapewnienia bezpieczeństwa nie sytuuje jej wśród takich aktorów społecznych, którzy wywierali znaczący wpływ na losy państwa, jak bohaterzy wojenni, powstańcy, czy żołnierze. Po wtóre, funkcjonariusze Policji nie reprezentują wyższych klas społecznych. Sprawują również służbę, która, chociaż jest niezbędna, nie jest pozytywnie postrzegana przez społeczeństwo, w sensie wykonywania kontroli, czy stosowania represji (w przeciwieństwie np. do Straży Pożarnej). Wreszcie ostatnim z argumentów jest trudność w pozyskiwaniu materiałów dotyczących pracy Policji z uwagi na to, iż część z nich z oczywistych względów nie jest jawna.

W powstaniu monografii znaczące role odegrały osoby, do których kieruję wyrazy szacunku i wdzięczności. Niewątpliwie największe podziękowania przekazuję recenzentom wydawniczym: prof. zw., dr. hab. Bernardowi Wiśniewskiemu oraz prof. UW, dr. hab. Robertowi Grzeszczakowi za wiele cennych uwag. Na ręce Pana dr Adama Bodnara - Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pana Stanisława Trociuka – Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich kieruję podziękowania za możliwość prowadzenia badań wraz z podziękowaniami dla Zespołów Biura RPO, bez których działań monografia nie mogłaby się ukazać. W szczególności dziękuję współpracownikom Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach za wielowymiarowy wkład w powstanie książki, a dr Marii Stec za korektę obcojęzyczną. Rodzinie i Przyjaciołom (MAGHHST) dziękuję za wyrazy wsparcia, które nieustannie otrzymywałam i ogromną pomoc w zwalczaniu wszelkich przeciwności losu.

¹³ D.H.Bayley, *Patterns of Policing. A comparative international analysis*. Rutgers University Press, 1990, s. 5- 6.

Rozdział I

Policja wobec *democratic policing*

Bardzo poważnym wyzwaniem w walce z terroryzmem jest rosnąca konwergencja między terroryzmem a międzynarodową przestępczością zorganizowaną. Zasadniczym narzędziem państwa współczesnego, służącym do przeciwdziałania występowaniu zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także właściwego reagowania na już poczynione naruszenia w tym zakresie, są wyodrębnione formacje czy służby. Po to, aby służby te dobrze wykonywały swoje zadania konieczne jest przyjęcie zasad, składających się na wymiar normatywny demokratycznego państwa prawa. Najlepszą bowiem gwarancją bezpieczeństwa jest świat oparty na dobrze zarządzanych państwach demokratycznych, ze względu na to, że jakość społeczności międzynarodowej jest uzależniona od sposobu rządzenia (*good governance*)¹⁴. Rozpowszechnianie zasady dobrych rządów i rządów prawa, popieranie reform społecznych i politycznych, walka z korupcją i nadużyciem władzy są najlepszymi sposobami umacniania porządku międzynarodowego. Nie można przy tym pominąć poszanowania godności i praw człowieka, realizowanych poprzez prawo do dobrej administracji, a w szczególności prawa do dobrej policji (*democratic policing*).

W państwie demokratycznym działalność Policji jest probierzem bezpieczeństwa publicznego, otwartości i odpowiedzialności. Policja ponosi odpowiedzialność wobec państwa, obywateli i ich przedstawicieli w związku z czym powinna być przedmiotem skutecznej kontroli zewnętrznej, rozdzielonej pomiędzy władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Władze te zapewniają efektywne i bezstronne procedury wnoszenia i rozpatrywania skarg na policję. Ze wszystkich

¹⁴ W. Rudolf, Koncepcja *governance* i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica*, 2010; T.Weiss, *Govn ernance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges*. *Third World Quarterly* Volume 21, 2000 - Issue 5; M. Doornbos, 'Good Governance': The Rise and Decline of a Policy Metaphor?, *The Journal of Development Studies*, Volume 37, 2001 - Issue 6; B.Jessop, *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, *Antipode*, Volume 34, Issue 3, July 2002; V.P.Nanda, *The "Good Governance" Concept Revisited*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Volume: 603 Issue: 1, 2006; Koncepcja *good governance* - refleksje do dyskusji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, 2008.

bowiem kompetencji rządowych, funkcja Policji staje się w państwie najbardziej widoczna, bezpośrednia i najściślej związana ze społeczeństwem. Będąc wyznaczona do egzekwowania prawa w wolnym społeczeństwie Policja musi zachować jednocześnie równowagę pomiędzy dbaniem o przestrzeganie swobód obywatelskich a naruszaniem ich poprzez stosowanie środków przymusu.

1. Bezpieczeństwo obywateli

Jednostka ludzka ze swej natury jest istotą społeczną. Chociaż niezmiennie w filozofii podkreślane jest dążenie jednostki do wolności, to jednostka nie może i nie potrafi funkcjonować w oderwaniu od innych¹⁵. Dlatego, więzy, tworzone przez jednostki, a układające się w pewne grupy, czy wspólnoty, zmierzać będą do powstania społeczeństw, rozumianych, bądź, jako „zwykłe nagromadzenie, addytywny i nieustrukturywany zbiór wielu indywidualiów, bądź, jako obiekt istniejący ponad jednostkami i niepodatny na dalsze wyjaśnianie”¹⁶. Chodzić więc będzie o wspólnotę w rozumieniu organizacji, społeczności grupy osób związanych wspólnym pochodzeniem, wspólnym życiem, wspólnymi interesami, wspólną własnością, wspólną kulturą¹⁷, ale także o wspólnotę w rozumieniu więzi, czegoś, co łączy i zespała¹⁸. Naczelnym zadaniem wspólnoty politycznej obywateli realizowanej w formie państwa jest stworzenie takich warunków współpracy, aby było możliwe osiągnięcie dobra wspólnego obywateli.

Dobro wspólne jest koncepcją realizującą się w zbiorczym ujęciu jednostkowych dóbr wspólnych. Zasada dobra wspólnego jest wyrazem solidarystycznej wizji społeczeństwa oraz jego realizacji w kategoriach sprawiedliwości materialnej, o charakterze klauzuli generalnej, której treść jest dookreślana w drodze praktyki ustawodawczej, ale także w działalności organów administracyjnych i sądów. Podkreśla to B. Douglas, wskazując, iż, „`wspólne dobro w tradycyjnym sensie` jest szeregiem konkretnych celów, mających sprzyjać ogólnoludzkemu dobrobytowi, takimi jak pokój, porządek, zamożność, sprawiedliwość i wspólnota. (...) Wymienione dobra miały być wspólne w tym sensie, że dotyczyły wszystkich członków społeczeństwa. Jasne więc było, o czymu dobru mowa. Wspólne dobro znaczyło dobro każdego”¹⁹. Realizacja dobra wspólnego prowadzi do wiecznych wyborów pod kątem utrzymania odpowiedniej równowagi między realizacją praw jedno-

¹⁵ „w stanie niezmaconym staje się samotnością, jako stanem chronicznym, nie do zniesienia A. Szahaj, Jaka wspólnota?, (w:) M. Jakubowski, A. Szahaj, K. Arbiszewski (red.) Indywidualizm, wspólnotowość, polityka. Toruń, 2002, s. 45.

¹⁶ N. Elias, Społeczeństwo jednostek. Warszawa, 2008, s. 1.

¹⁷ S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, Warszawa 2003, t. 3, s. 523.

¹⁸ Ibidem, s. 523.

¹⁹ B. Douglas, The Common Good and the Public Interest. Political Theory, 8/1980, s.104, cyt. za R. Dahl, Demokracja i jej krytycy. Kraków, 1995, s. 394.



stek, w szczególności praw o charakterze wolnościowym, a urzeczywistnieniem idei dobra wspólnego. W tym kontekście pojawia się konflikt sfery prywatnej, opartej na zasadach określających prawa podmiotowe jednostki (liberalizm), ze sferą publiczną, określaną na zasadzie obywatelskiej podmiotowości politycznej (komunitaryzm), czyli pomiędzy prawami jednostkowymi (wolnością) a obowiązkami społecznymi (dobra wspólne). Skoro dobra te dotyczą wszystkich członków społeczeństwa to można założyć, iż alternatywnie dobro to ogranicza się do niewielkich liczebnie i jednolicie społecznie ukształtowanych grup jednostek, w których dobro jednej nigdy nie popada w konflikt z dobrem innej jednostki²⁰. Realizując dobro wspólne, państwo jest jednocześnie zobowiązane do poszanowania praw podstawowych, w szczególności tych o charakterze wolnościowym czy politycznym. Jak słusznie wskazuje R.Sobański, „uznanie praw podstawowych wymuszało na państwie podjęcia działań pozytywnych- jak ustawowego określenia praw i wolności, zorganizowania aparatu policyjnego i sądowego, ustalenia procedur równych dla wszystkich i jednakowo dostępnych (...). Państwo postrzegane jako antagonistą praw podstawowych stało się ich gwarantem: państwo to podmiot obowiązków nałożonych mu ze względu na wolności i prawa, których podmiotem jest człowiek”²¹. Co więcej, „jakkolwiek wolnościowe prawa człowieka służą ochronie jednostek przed nadużyciami ze strony państwa i jego funkcjonariuszy, nie można na te prawa i władzę państwową patrzeć jako na rzeczywistości przeciwstawne. W istocie rzeczy stanowią one bowiem rzeczywistości komplementarne, ponieważ prawa człowieka nie mogą być zapewnione i wyegzekwowane inaczej, jak przez sprawnie funkcjonujące państwo. Jedynie państwo bowiem może stworzyć porządek zapewniający wolność obywatelom i zapewnić skuteczność instytucjom stojącym na straży sprawiedliwości. Następstwem takiego rozumienia praw człowieka²² jest również podział władzy w państwie, wprowadzenie zasady niezależności sądów oraz sądownictwa konstytucyjnego, bez czego prawa człowieka, nawet wpisane do konstytucji, byłyby fikcją”²³. Wskazując na podstawowe cele realizacji polityki społecznej przez państwo, którymi są: dobro powszechne, wolności i prawo, w doktrynie podkreśla się, że „wolność, jako

²⁰ „istotą dobrej społeczności jest bowiem właśnie to, że dobro jednego niepopada w konflikt z dobrem innego członka” R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*. Kraków, 1995, s. 394, zob. również R. Shiner, *Norm and Nature. The Movements of Legal Thought*. Oxford, 1992; D. Barnat, *Indywidualizm w filozofii społecznej Charlesa Taylora*, *Diametros* nr 20, czerwiec 2009.

²¹ R. Sobański, *Normatywność godności człowieka*. (w:) *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa, 2003, s. 20.

²² Zob. W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków, 2011.

²³ E. Wiszowaty, *Etyka Policji*, op.cit., s. 94; W. Osiatyński, *Filozofia i historia praw człowieka*, (w:) A. Rzepliński (red), *Prawa człowieka a Policja*, Legionowo 1994, s. 15-61.

cel państwa łączy się z liberalizmem ekonomicznym i politycznym i prowadzi do istotnego ograniczenia zakresu przedmiotowego działania państwa, w przeciwieństwie do celu dobra powszechnego, który ten zakres ogromnie rozszerzał²⁴. W tym właśnie, bardzo szeroko ujętym zadaniu państwa, realizującym dobro powszechne, wolność chroniona jest przez państwo tymi działaniami, które zabezpieczają swobodę działania obywatela, zapewniając mu bezpieczeństwo osobiste i majątkowe. Dzięki wspólnej trosce o właściwy wymiar normatywny systemu państwa (rządy prawa), polityczny (aksjologia celów) i ekonomiczny realizowane zostają: wolność, równość i godność w wymiarze jednostkowym oraz bezpieczeństwo, dobrobyt, czy środowisko w wymiarze globalnym. Społeczeństwo akceptujące i wspierające takie reguły życia staje się pewną całością - wspólnotą, połączoną więzią solidarnościową. Więź tę, której istnienie jest korzystne dla wszystkich, należy dostrzec i podtrzymywać – to zaś nie jest możliwe bez świadomego zaangażowania obywateli w życie społeczeństwa i państwa.²⁵ Obywatele bowiem, budujący ową wspólno-

²⁴ W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 1939, s.129.

²⁵ D. Barnat, *Indywidualizm w filozofii społecznej Charlesa Taylora*, *Diametros* nr 20, 2009, s.30; podobnie R.Sobański, *Normatywność godności człowieka*. (w:) *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa* wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa, 2003, s. 25, zob. również J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, (tłum. K. Lossman), Warszawa 2001, s. 96; L. Caro, *Solidaryzm. Jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931; M. Łyszkowski, *Solidarność-solidaryzm-pomocniczość. Wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXVII, Wrocław 2005; H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 129; J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004; J. Tischner, *Etyka solidarności*, Kraków 1981; H. Brunkhorst, *Solidarity*. *From Civic Friendship to a Global Legal Community*, Cambridge 2005; F. Kampka, *Solidarność w nauczaniu Jana Pawła II*, w: W. Zuziak, *Idea solidarności dzisiaj*, Kraków 2001; H.L.A. Hart, *Eseje z filozofii prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 2001; A. Rauscher, *Źródła idei solidarności*, w: W. Zuziak (red.), *Idea solidarności dzisiaj*, Kraków 2001; R. Prostak, *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*, Kraków 2004; Ch.Taylor, *Atomism*, [w:] Ch.Taylor, *Philosophical Papers 2, Philosophy and Human Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge 1985; A. Etzioni, *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*, New York 1996; M. Smolak, *Prawo. Fakt. Instytucja*, Poznań 1998; H. Joas, *Powstawanie wartości*, tłum. M. Kaczmarczyk, Warszawa 2009; Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993; R. Dworkin, *Imperium Prawa*, tłum. J.Winczorek, Warszawa 2006; J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994; Thomas Hobbes, *Lewiatan*, 1651; P. Pettit, *Republikanizm: Teoria Wolności i Rządu*, Oxford 1997; R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 426; Gaudium et Spees, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, 1965, 26; A. Buchanan, *Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, New York 2002, s. 12; R. Dworkin, *Rights as Trumps*, w: J. Waldron, *Theories of Rights*, New York 1984, s. xi; J. Mandle, *Globalna sprawiedliwość*, Warszawa 2009, s. 59; M. Freeman, *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*, Cambridge 2002; M. Walzer, *Polityka i namiętność. O bardziej egalitarny liberalizm*, Warszawa 2006, s. 131; N. Elias, *Społeczeństwo jednostek*, Warszawa 2008, s. 1; B. Pasmoniuk, *Znaczenie wspólnoty w procesie budowy tożsamości osobowej*, w: M. Jakubowski, A. Szahaj, K. Arbiszewski (red.), *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka*, Toruń 2002, s. 109; J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998, s. 81;



tę przejmują również „odpowiedzialność za państwo: akceptują je, mają wolę re-spektowania jego prawa i podejmują się utrzymania go: powierzonych mu zadań państwo nie może wykonywać inaczej niż przez swoich obywateli”²⁶. Z drugiej zaś strony, państwu przypada zadanie organizowania tej solidarności i konkretyzowania praw podstawowych²⁷. Jednocześnie nie uwalnia to społeczeństwa od odpowiedzialności za funkcjonowanie praw podstawowych. Aby taka wspólnota mogła poprawnie działać oraz rozstrzygać spory dotyczące partykularnych interesów jej członków, wskazuje się na konieczność istnienia władzy w ramach struktur państwa oraz stworzenie takich warunków współpracy, aby było realizowane dobro wspólne obywateli, przy czym nie musi ono „dotyczyć wszystkich obywateli, ale też nie może być dzielone i nie może działać wybiórczo”²⁸.

Nie można unikać również rodzącego się paradoksu: aby zachować przymioty wolności, trzeba unikać zarówno domagania się dla wszystkich jednakowych uprawnień i obowiązków, jak też sprowadzenia samej wolności do abstrakcyjnej podmiotowości prawnej²⁹. Stąd, zasada sprawiedliwości będzie wytyczała granice, nadając pierwszeństwo prawom, z którymi będą się mogły identyfikować jednostki³⁰, zgodnie z założeniem, iż „sprawiedliwość wskazuje na granice, a dobro wskazuje cel”³¹. W celu osiągnięcia równowagi państwo dysponuje przymusem prawnym,

B. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford, 2006; O. Höffe, *Etyka państwa i prawa*, Kraków 1992, s. 10; M. Ossowska, *Normy moralne*, Warszawa 2000, s. 137; Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, tłum. W. Bieńkowska, Warszawa 1959, s. 37.

²⁶ R.Sobański, *Normatywność godności człowieka*. (w:) *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa, 2003, s. 21.

²⁷ Według W. Osiatyńskiego „Prawa człowieka są to powszechne prawa moralne o charakterze państwowym, przynależne każdej jednostce w jej kontaktach z państwem,” (Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka. Materiały edukacyjne przygotowane w ramach programu Socrates Grundtvig Action 1, “Law through Experience” / 116881-CP-1-2004-SK-GRUNDTVIG-G11). Natomiast prawa podstawowe (fundamentalne) to prawa I generacji zdefiniowane np. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., czy też w wszelkie prawa wyrażone *expressis verbis* w Konstytucji RP. Będzie to więc zespół praw wyróżniających się z ogółu praw przysługujących obywatelom w danym państwie w racji zajmowania wyższego miejsca w hierarchii wartości akceptowanej powszechnie przez społeczeństwo i państwo. Zob. więcej: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003; W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003; K. Koszewska (red.), *Prawa człowieka*, Warszawa 2002.

²⁸ J.Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym* (w:) A.Chajbowicz, T.Kocowski (red.) *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*. Kolonia, 2009, s. 21.

²⁹ R.Sobański, *Normatywność godności człowieka...*, s. 23.

³⁰ „Patriotyzm sprawiedliwości”, będący podstawą holistycznego ujęcia proceduralnego modelu społeczeństw, pozwala nam nie tylko na nieinstrumentalne rozumienie wspólnoty, ale również lepiej wyjaśnia rzeczywistą praktykę liberalnych społeczeństw. Zob. Ch. Taylor, *Philosophical Arguments*. Harvard University Press, 1995.

³¹ *Justice draws the limit, the good shows the point*. J.Rawls, *Collected Papers*, S. Freeman (red.), Harvard, 2001, s. 449.

którego użycie jest wtedy uzasadnione, gdy realizuje dobro społeczne (a nie dobro niektórych grup społecznych, czy narodowych)³². Działania państwa nie polegają bowiem na zaspokajaniu subiektywnych roszczeń, lecz na kształtowaniu odpowiednich struktur politycznych, społecznych i gospodarczych w formie porządku politycznego, prawnego i społecznego sprzyjającego realizacji podstawowych praw człowieka. Koherentne wobec praw obowiązki rozkładają się zresztą na szereg podmiotów: na podmiot praw, na inne osoby, na państwo, a także na społeczność międzynarodową³³. Państwo tym samym nie wyręcza człowieka i „nie dyspensuje go od odpowiedzialności, ale ustala reguły gry umożliwiające aktywny udział wszystkich w życiu społecznym, wręcz pobudzające do tego udziału i wyzwajające ludzkie możliwości i siły”³⁴.

Oddziaływanie funkcjonalne organizacji państwowej realizowane bywa poprzez zabezpieczenie pewnych wartości jak: zasada demokracji, dobro własnych obywateli, dobro ogólne ludzkości, utwierdzenie wolności, równości, sprawiedliwości, zabezpieczenie ładu i rozwoju społecznego, czy wreszcie bezpieczeństwo. Nowoczesne państwa tworzą instytucje ochrony i bezpieczeństwa wewnętrznego, które w mniejszym lub większym zakresie stają się narzędziem egzekwowania prawa, decyzji, czy preferencji politycznych. Sprawując bowiem „monopol władzy państwo skupia w sobie prawo wydawania wiążących decyzji, w tym samym tworzy system „reglamentacji wolności” pomyślany nie jako jej ograniczenie, lecz jako jej promocja”³⁵.

Znamienne w tym kontekście jawi się pojęcie bezpieczeństwa jako stanu (procesu), w którym eliminowane są zamachy na życie, zdrowie lub mienie zbiorowości ludzkich, podejmowanych w postaci niszczenia dóbr lub instytucji powszechnego użytku, bądź też nadużywania zasad współżycia społecznego³⁶. Warto przytoczyć przedwojenną definicję bezpieczeństwa, rozumianego jako „stan istniejący w społeczeństwie, stan niezakłóconego panowania porządku prawnego albo też z punktu widzenia podmiotowego - stan świadomości społeczeństwa o istnieniu tego stanu”³⁷. Bezpieczeństwo publiczne natomiast według W.Kafki to „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze

³² Już S. Staszic w Przestrogach dla Polski (1890) podnosił, że Polska powinna stać się państwem praworządnym i dbać o dobro wszystkich obywateli, a nie tylko szlachty: „*W każdym, czyli prawnym, czyli gwałtownym towarzystwie dobro powszechne jest dobrem najwyższym; wszelkie partykularnych dobra i własności nie mogą zwiększać się, tylko dopokąd dobru powszechnemu nie szkodzą*”.

³³ R.Sobański, Normatywność godności człowieka.. S.25.

³⁴ Ibidem, s. 22.

³⁵ Ibidem, s. 21.

³⁶ J.Widacki (red.) Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformacja Policji - część I). Warszawa - Kraków 1998, s.9, zob. również B. Szulc Bezpieczeństwo i obronność jako przedmiot nauki. Kwartalnik Bellona nr 4 / 2015.

³⁷ S. Glaser, Polskie prawo karne w zarysie, Kraków 1933, s. 355.



swymi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła³⁸. Termin bezpieczeństwo jest stosowany w różnych sytuacjach i kontekstach. W perspektywie obiektywnej bezpieczeństwo postrzegane jest jako zewnętrzne warunki życia ludzi, natomiast w perspektywie subiektywnej odnoszone jest do doświadczeń jednostek i uświadamianych przez nie zagrożeń³⁹. P.Bilinga stwierdza, że „choć nie ma dnia, w którym nie rozmawiałoby się o bezpieczeństwie, znaczenie tego terminu jest często bardzo niejasne. Nie wynika to z zaniedbania, ale z tego, że bezpieczeństwo jest pojęciem wyprowadzonym (*derivative concept*) – to, co się przez nie rozumie, jest wyprowadzane (*derives*) z jego poglądów⁴⁰. Będzie to również „taki stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo, i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła. Ochrona tego bezpieczeństwa należy do państwa, które zakreśla granice bezpieczeństwa i określa to, co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa⁴¹.

Zatem przez bezpieczeństwo należy rozumieć szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów i mające stanowić odpowiedź na poważne zagrożenia (w tym klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powódzie i wichury), które mają bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli⁴². Takie podejście znajduje swoje potwierdzenie również w opracowaniach naukowych z zakresu nauk o bezpieczeństwie, w których bezpieczeństwo wewnętrzne postrzegane jest jako stan będący efektem spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa, przejawiający się ochroną porządku konstytucyjnego, życia oraz zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także ze skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych.⁴³ Bezpieczeństwo będzie

³⁸ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno, 1939, s. 46.

³⁹ S.Sirko, *O poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców w skali makro i mikro [w:] Kultura bezpieczeństwa. Potrzeby i uwarunkowania*. Tom I, red. nauk. S.Jaczyński, J.Kulikowski, Siedlce 2016, s. 110.

⁴⁰ P.Bilinga, *Nowe ujęcie bezpieczeństwa [w:] Studia bezpieczeństwa*, red. P.D.Williams, przekład W.Nowicki, Kraków 2012, s. 90.

⁴¹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 411.

⁴² *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, 23 lutego 2010, Bruksela, 5842/2/10.

⁴³ Szerzej, B.Wiśniewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako przedmiot badań [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, (red.) B.Wiśniewski, S.Zalewski, Bielsko-Biała 2006, s. 26 oraz Z.Ścibiorek, B.Wiśniewski, R.B.Kuc, A.Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*. Podręcznik akademicki, Toruń 2015, s. 35; W.Chojnacki, *Główne typy bezpieczeństwa [w:] Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. nauk. B.Wiśniewski, Szczytno 2011, s. 21 a także B.Wiśniewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – pojęcie, istota, system, konteksty [w:] Od nauk wojskowych do nauk o bezpieczeństwie*, red. nauk. B.Wiśniewski, Szczytno 2014, s. 294.

tym samym elementem dobra wspólnego oznaczającym „polityczny, gospodarczy i społeczny porządek ustalony przez zrozumienie współzależności i sprawiedliwości”⁴⁴. Bezpieczeństwo, jako wyodrębnione, nazwane, wielorodzajowe i mające możliwość społecznego odniesienia dobro wspólne (szczególnie w wymiarze ponadjednostkowym) obejmuje wszystkie dziedziny życia społecznego⁴⁵. Wynika to bezpośrednio z faktu, iż „bezpieczeństwo, jako jedna z najwyższych i powszechnie pożądanych wartości wyznacza szereg powiązanych z nią zasad i norm postępowania, norm prawnych, obyczajowych i moralnych, powołanych do jej chronienia i zabezpieczenia”⁴⁶. Zakres tych zasad i norm postępowania określać będzie zakres bezpieczeństwa, opartego na „bezpieczeństwie indywidualnym, obejmującym zbiór wartości, które poszczególni obywatele i grupy ludzi uznają za szczególnie ważne dla ich życia i rozwoju oraz bezpieczeństwie narodowym, obejmującym zbiór wartości, które poszczególni obywatele i grupy ludzi uważają za wspólne i wspólnie zabiegają o ich realizację, a także te, które mają istotne znaczenie dla państwa jako instytucji politycznej, mimo występowania faktu sprzeczności z interesami indywidualnymi”⁴⁷. W efekcie tego, wspólne wartości dla bezpieczeństwa narodowego i indywidualnego można traktować jako wartości o znaczeniu życiowym dla każdego narodu⁴⁸. Zatem, obowiązkiem państwa będzie rozwój takich instytucji, które zagwarantują bezpieczeństwo państwu i jego obywatelom⁴⁹.

Przyznanie właściwych uprawnień formacjom odpowiedzialnym za walkę z terroryzmem jest zatem konstytucyjnym obowiązkiem państwa, wynikającym z art. 5 Konstytucji RP. W tym kontekście można mówić o porządku publicznym, który odnosi się do tych zadań organów administracji publicznej oraz podmiotów administrujących, które wiążą się bezpośrednio z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie”⁵⁰. Również Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że „specyfika nowych technologii i ocena zagrożeń z nimi związanych uzasadnia powierzenie wyspecjalizowanym organom

⁴⁴ G. Quille, *The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests? International Peacekeeping*, Vol.11, No.3, 2004, s.14.

⁴⁵ J.Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość* (w:) P.Tyrała (red.) *Zarządzanie bezpieczeństwem*. Kraków, 2000, s. 46; zob. również B. Hołyst, *Bezpieczeństwo gatunku ludzkiego*. Tom 4. Warszawa, 2016; B. Hołyst, *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*. Warszawa, 2007; P.Majer, Urbanek, *Bezpieczeństwo Dziś i Jutro. Bezpieczeństwo społeczne. Ewolucja, instytucje, zagrożenia*. Editions Spotkania, 2016; J.Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*. Warszawa, 2013; A.Wawrzusiszyn, *Bezpieczeństwo strategia system. Teoria i praktyka w zarysie*. Warszawa, 2015.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 50.

⁴⁷ D.J.Mierzejewski, *Bezpieczeństwo europejskie...*, s. 40.

⁴⁸ W.Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*. Warszawa, 2002, s. 26.

⁴⁹ J. Jabłońska-Bonca, *Prywatna ochrona bezpieczeństwa*. Warszawa, 2017.

⁵⁰ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 411.



władzy publicznej, jakimi są służby policyjne i służby ochrony państwa adekwatnych uprawnień, dzięki którym będą one w stanie zapobiegać przestępstwom i je wykrywać, ścigać ich sprawców, a także dostarczać informacji na temat zagrożeń dóbr prawnie chronionych. Demokratyczne państwo prawne nie może bowiem ignorować rosnącego znaczenia nowych technologii, a ponadto skali ich wykorzystywania, niekiedy również w celu naruszania prawa. Wymaga to wyposażenia tych służb w stosowne uprawnienia i stworzenia im warunków finansowych i organizacyjnych, umożliwiających efektywną walkę z naruszeniami prawa.

Organy władzy publicznej powinny dysponować prawną i faktyczną możliwością wykrywania popełnianych przestępstw i działalności skierowanej przeciwko państwu czy jego konstytucyjnym organom. Powinny one też móc wyprzedzać działania osób naruszających prawo, nie dopuszczając do wystąpienia zagrożeń. W warunkach globalnej przestępczości i przekraczającego granice państw terroryzmu czy przestępczości zorganizowanej istotna jest także prewencja zagrożeń, których wystąpienie może wyrządzić nieodwracalne straty dla dóbr prawnie chronionych⁵¹.

Służby policyjne i służby specjalne w państwie demokratycznym nakierowane są na zapewnienie państwu i jego obywatelom bezpieczeństwa, a więc ochrony przed zagrożeniem wewnętrznym i zewnętrznym. Bezpieczeństwo jest niewątpliwie dobrem ulokowanym wysoko w hierarchii dóbr prawem chronionych. Słusznie wskazuje się w doktrynie, że bezpieczeństwo jest pewnym stanem „dającym jednostce poczucie pewności elementarnej wartości, jaką jest istnienie oraz gwarancja zachowania i ciągłości tegoż istnienia, umożliwia dalszy rozwój i doskonalenie się”⁵². Bezpieczeństwo jest bez wątpienia jedną z ważniejszych dóbr prawnych, niemniej nie jedyną. Nie ma też ono charakteru bezwzględnego, co oznacza, że może podlegać ograniczeniom wynikającym z kolizji z innymi dobrami. Innymi słowy, działania nakierowane na ochronę bezpieczeństwa obywateli nie mogą w sposób nieograniczony ingerować w inne dobra prawne, w tym zwłaszcza w wolności i prawa człowieka. Zbyt duży zakres dopuszczalnej ingerencji prowadziłby niewątpliwie do ryzyka poważnych nadużyć polegających na wykorzystywaniu szerokich uprawnień przez organy państwa w celu realizacji dobra nie tyle wspólnego, co bardziej partykularnego⁵³.

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. w sprawie K 23/11; zob. także: M. Wróblewski, Bezpieczeństwo międzynarodowe a prawa człowieka, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, Czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, nr 3-4 (II), Kraków 2008, s. 83-94.

⁵² M. Ławrynowicz-Mikłaszewicz, Bezpieczeństwo jako prawo człowieka w kontekście stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez uprawnione podmioty, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, nr 4, s. 64.

⁵³ J. Jabłońska-Bonca, Prywatna ochrona bezpieczeństwa. Warszawa, 2017.

Pszczegółne działania organów ścigania oraz służb specjalnych pozostają zatem w naturalnym konflikcie z niektórymi prawami podstawowymi człowieka, co w szczególności może dotyczyć prawa jednostki do prywatności, konstytucyjnej wolności komunikowania się, ochrony autonomii informacyjnej, a także konstytucyjnej gwarancji sądowej ochrony praw jednostki⁵⁴. Konflikt ten występuje powszechnie i jest znany we wszystkich demokratycznych państwach prawnych, również na tle praktyki organów międzynarodowych, gdzie wypracowano uniwersalne standardy, służące ocenie proporcjonalności między ingerencją władzy a prawami jednostki w rozważanej sferze.

Zatem obowiązkiem pozytywnym państwa nie jest wyłącznie zabezpieczenie bezpieczeństwa publicznego, lecz uczynienie tego w taki sposób, aby istota praw podmiotowych była należycie chroniona. Pod hasłem walki z terroryzmem nie można ingerować w prawa i wolności człowieka w sposób nieproporcjonalny i nadmierny. Zasada proporcjonalności, nie wchodząc w tym miejscu w szczegółową jej analizę, nakazuje porównywanie w każdym wypadku stosowanych ograniczeń potencjalnych skutków negatywnych dla realizacji prawa z zamierzonym celem ograniczenia⁵⁵. Negatywne skutki nigdy nie powinny przeważać i muszą zawsze pozostawać w rozsądnej proporcji do zamierzonego celu i treści gwarantowanych przez normy konstytucyjne w zakresie wolności i praw. W przeciwnym razie środki ochrony bezpieczeństwa publicznego, w postaci legalnie dopuszczalnej działalności organów ścigania oraz służb specjalnych, same w sobie stwarzają zagrożenie dla tych wolności. Stanie się tak wtedy, gdy – po pierwsze – wprowadzane ograniczenia będą arbitralne, nieproporcjonalne do ewentualnych zagrożeń i – po drugie – gdy będą one wyłączone (również faktycznie) spod kontroli sprawowanej przez instytucje demokratyczne.

2. Bezpieczeństwo w prawie międzynarodowym i europejskim

Akty terrorystyczne stanowią jedno z najpoważniejszych pogwałceń uniwersalnych wartości, na których opiera się wspólnota międzynarodowa, takich jak godność ludzka, wolność, równość i solidarność, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Dlatego należy zapewnić odpowiednie narzędzia w celu ochrony osób oraz przeciwstawienia się takim pogwałceniom w sposób skuteczny i proporcjonalny, które byłyby adekwatne do stawienia czoła zagrożeniom, przy jednoczesnym wspieraniu społeczeństwa opartego na pluralizmie,

⁵⁴ Odmienne E. Wiszowaty, *Etyka Policji...*, s. 94.

⁵⁵ Zob. szerzej: A. Frąckowiak- Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Wolters Kluwer 2009.



niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn. Z drugiej jednak strony, w kontekście „wojny z terroryzmem” międzynarodowy zakaz tortur oraz innego niehumanitarnego i poniżającego traktowania został zakwestionowany przez państwa na całym świecie⁵⁶.

Zagrożenie terrorystyczne w ostatnich latach narasta i zmienia się, przybierając nowe formy. W związku z eskalacją zjawiska terroryzmu we współczesnych relacjach międzynarodowych również aktywność organów międzynarodowych nasila się – zwłaszcza kolejne ataki powodują konieczność modyfikacji dotychczasowych sposobów współpracy i pogłębienie prac nad stworzeniem nowych rozwiązań. Modernizacja ram prawnych do walki z terroryzmem jawi się jako priorytet. Choć zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest obowiązkiem władz państwowych, to jednak nie mogą one ingerować w podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela w sposób nieproporcjonalny. Do prawnego unormowania sposobów zwalczania przestępczości na płaszczyźnie międzynarodowej zmagają się trzy wiodące organizacje międzynarodowe: Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy i Unii Europejskiej, których członkiem jest Polska.

Zagadnienie terroryzmu i praw człowieka od dłuższego czasu stanowi przedmiot zainteresowania Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ich zwińczeniem jest przyjęta w dniu 8 września 2006 r. przez wszystkie państwa członkowskie ONZ Globalna strategia zwalczania terroryzmu⁵⁷, w której podkreśla się wagę silnego skoncentrowania się na ochronie praw człowieka i staniu na straży rządów prawa. Plan Działania, przyjęty dla celów implementacji Strategii, który został jednogłośnie przyjęty przez państwa członkowskie, zawiera część dotyczącą „środków mających zapewnić poszanowanie praw człowieka i rządów prawa, jako fundament walki z terroryzmem”. Państwa członkowskie ONZ, w tym Polska, przyjęły, że są zobowiązane do zapewnienia, że wszelkie środki podjęte do celów zwalczania terroryzmu będą zgodne z ich zobowiązaniami przyjętymi na podstawie prawa międzynarodowego, w szczególności w zakresie praw człowieka. Państwa potwierdziły również, że podstawowym dokumentem w tym zakresie jest rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 60/158 z 16 grudnia 2005 r., która ustanawia podstawowe ramy dla ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w związku ze zwalczaniem terroryzmu. W rezolucji tej potwierdzono konieczność

⁵⁶ Szerzej zob. J. Barcik, Status prawny Talibów i członków al-Qaeda zatrzymanych przez władze USA, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1, s. 91–102; A. Szpak, Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Buy, Toruń 2007; J. Sandorski, Opieka konsularna a opieka nad jeńcami wojennymi w świetle sprawy kombatantów afgańskich, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak (red.), Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza, Toruń 2004, s. 363–398.

⁵⁷ The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy and Plan of Action. Resolution adopted by the General Assembly (A/RES/60/288).

ścisłego stosowania art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 16 grudnia 1966 r⁵⁸. Potępiając jednoznacznie terroryzm i potwierdzając obowiązek państw do ochrony przed terroryzmem osób znajdujących się pod ich jurysdykcją, ONZ przyjęło zatem jako priorytet ochronę praw człowieka w kontekście podejmowania środków w celu zwalczania terroryzmu⁵⁹. Rezolucja nr 2178 Rady Bezpieczeństwa ONZ, która w niezwykle szybkim tempie została przyjęta we wrześniu 2014 r., nakłada na wszystkie państwa obowiązek przyjęcia ustawodawstwa mającego na celu zwalczanie zagrożenia ze strony „zagranicznych bojowników terrorystycznych”. Jednakże od tamtego czasu, w większości państw europejskich zaproponowano lub wdrożono wiele środków antyterrorystycznych, które zamiast wzmacniać europejski system praw człowieka system ten demontują, stanowiąc zagrożenie dla z trudem wywalczonych praw.

Wśród organizacji międzynarodowych, których troską jest dbałość o przestrzeganie zasady rządów prawa, czy tych norm, które stanowią o istocie cywilizacji zachodnioeuropejskiej, jest Rada Europy. Wśród zasadniczych aktów prawnych dotyczących problematyki ochrony praw człowieka, poza samą Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej EKPCz) sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r⁶⁰, należy jeszcze wymienić Europejską konwencję o zwalczaniu terroryzmu z dnia 27 lutego 1977 r⁶¹. i Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z dnia 16 maja 2005 r⁶². wraz z Protokołem dodatkowym z 2015 r. Podobnie jak w rezolucji RB ONZ nr 2178 (2014) w protokole dodatkowym potwierdza się zobowiązanie każdej strony do zadbania o to, by wdrażanie protokołu dodatkowego odbywało się z poszanowaniem zobowiązań w zakresie praw człowieka, w szczególności prawa do swobody przemieszczania się, wolności słowa, wolności zrzeszania się i wolności wyznania zgodnie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych i innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, oraz przypomina się o potrzebie zapewnienia przestrzegania zasady proporcjonalności, przy poszanowaniu uzasadnionych zamierzonych celów i niezbędności tych celów

⁵⁸ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

⁵⁹ inne rezolucje przywołane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

⁶⁰ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako: EKPCz.

⁶¹ CETS nr 90, Dz. U. z 1996 r., Nr 117, poz. 557, zmienioną protokołem otwartym do podpisu w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r.; ETS nr 190, Dz. U. z 2004 r., Nr 172, poz. 1803.

⁶² CETS nr 196, Dz. U. z 2008 r., Nr 161, poz. 998; CETS nr 217. Problematyki tej dotyczy także szereg rezolucji, deklaracji i rekomendacji Komitetu Ministrów oraz Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, wymienionych m.in. w opracowaniu *The Fight Against Terrorism*. Council of Europe Standards, Council of Europe Publishing, wyd.4, Strasburg 2007.



w społeczeństwie demokratycznym oraz wykluczania wszelkich form arbitralnego, dyskryminującego lub rasistowskiego traktowania.

Warto zwrócić również uwagę na Wskazówki w sprawie praw człowieka i walki z terroryzmem⁶³ oraz opinię Komisji Weneckiej⁶⁴ w sprawie ochrony praw człowieka w sytuacjach kryzysowych⁶⁵, a także Opinię w sprawie środków walki z terroryzmem i praw człowieka⁶⁶. W tym ostatnim dokumencie Komisja Wenecka wyraźnie wskazała, że „obowiązkiem państw jest nie tylko ochrona bezpieczeństwa państwa oraz jednostkowego i zbiorowego bezpieczeństwa jego mieszkańców; państwa mają również obowiązek ochrony (innych) praw i wolności mieszkańców. Warto w tym miejscu zauważyć, iż - jak wynika z międzynarodowych dokumentów dotyczących Policji (jak np. Kodeks postępowania funkcjonariuszy porządku prawnego, Deklaracja o Policji, Europejski Kodeks Etyki Zawodowej Policji) społeczne zaufanie do Policji jest ściśle związane z jej postawą i zachowaniem w stosunku do społeczeństwa, a w szczególności z poszanowaniem godności osoby ludzkiej oraz podstawowych praw i wolności jednostki, które zawarte są zwłaszcza w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

We wszystkich powołanych aktach i dokumentach Rada Europy zdecydowanie potępia terroryzm, uznając go za poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostek oraz demokratycznego porządku. Akcentuje także obowiązek państw członkowskich zapewnienia ochrony swoim obywatelom oraz dostrzega konieczność współdziałania zrzeszonych państw dla pełniejszego osiągnięcia nadrzędnego celu, jakim jest wyeliminowanie tego zjawiska w skali międzynarodowej. Z drugiej strony, niezwykle stanowczo akcentowana jest konieczność respektowania standardów państwa prawa oraz pełnego przestrzegania i poszanowania praw człowieka. Penalizacja i ściganie aktów terroryzmu musi następować zgodnie z zasadą proporcjonalności na zasadzie art. 2 i art. 12 Konwencji Rady Europy z 16 maja 2005 roku. Prawdziwe bowiem bezpieczeństwo oznacza, że każdy w społeczeństwie może korzystać ze swoich praw podstawowych bez zagrożenia przemocą, a utrzymanie bezpieczeństwa ma znaczenie dla zapewnienia praw człowieka, a w związku z tym powinno je szanować. Jak wynika z tych dokumentów, bezpieczeństwo państwa i prawa podstawowe, w konsekwencji, nie są wartościami konkurującymi, lecz raczej warunkują się wzajemnie.

⁶³ Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism, przyjęte przez Komitet Ministrów dnia 11 lipca 2002 r.

⁶⁴ European Commission for Democracy through Law – Venice Commission.

⁶⁵ Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations, przyjętą na 66. sesji plenarnej w dniach 17-18 marca 2006 r.

⁶⁶ Report on Counter-terrorism Measures and Human Rights, przyjętą na 83. sesji plenarnej 4 czerwca 2010 r.

W art. 15 ust. 1 EKPCz przewidziano możliwość podjęcia środków uchylających stosowanie zobowiązań wynikających z Konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu. Odnośząc się do możliwej czasowej derogacji standardów konwencyjnych, Rada Europy podkreśla konieczność ścisłego stosowania nadzwyczajnych środków, zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego⁶⁷. W szczególności podkreśla się, że jeżeli ustawodawstwo antyterrorystyczne stanowi odstępstwo od jednego lub większej liczby praw człowieka, to musi spełniać wszystkie wymogi wynikające z art. 15 EKPCz, a zatem musi mieć charakter wyjątkowy, czasowy, ściśle niezbędny i proporcjonalny do zagrożenia dla narodu. Niezbędność i proporcjonalność muszą być przedmiotem krajowego i międzynarodowego nadzoru, a utrzymywanie w mocy tych przepisów musi być przedmiotem regularnej kontroli⁶⁸. W rezolucji nr 1271 z 24 stycznia 2002 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wezwało (w § 9 i 12) państwa, aby w ramach walki z terroryzmem powstrzymały się od derogowania przepisów EKPCz na podstawie tegoż właśnie art. 15. Organy Rady Europy wypowiadają się także przeciwko postulatam reinterpretacji standardów praw człowieka na potrzeby walki z terroryzmem⁶⁹.

Szczególnie istotną rolę w zakresie wyznaczania standardu ochrony praw człowieka w kontekście walki z terroryzmem pełni Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPCz), który także poprzez swoje orzecznictwo próbuje wyznaczyć relację między obowiązkiem walki z terroryzmem a prawami człowieka. Wypada w tym miejscu zauważyć, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozpoznając skargi na naruszenia zakazu tortur lub innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania zawartego w art. 3 EKPCz wyraził niejednokrotnie pogląd, iż: „procedury zawarte w Konwencji nie zawsze sprowadzają się do rygorystycznego stosowania zasady *affirmanti incumbit probatio* (kto twierdzi, ten musi dowieść). Najwyższe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania systemu indywidualnych skarg ustalonego przez dawny art. 25 Konwencji (obecny art. 34) ma, by Państwa zbudowały wszystkie niezbędne regulacje umożliwiające właściwe i skuteczne zbadanie wniosku skarżącego. Jest cechą oczywistą w przypadku wniosków tej natury, w której skarżący zarzuca funkcjonariuszom Państwa naruszenie praw wynikających z Konwencji - swoich własnych lub cudzych - iż w pewnych instancjach jedynie pozwany Rząd ma dostęp do informacji mogących potwierdzić lub obalić

⁶⁷ Pkt IV opinii Komisji Weneckiej z 4 kwietnia 2006 r.

⁶⁸ Punkt 18 opinii Komisji Weneckiej z 4 kwietnia 2006 r.

⁶⁹ Pkt VI. 30 opinii Komisji Weneckiej z 4 kwietnia 2006 r.



takie zarzuty. Niepowodzenie w otrzymaniu od rządu tych informacji bez uzyskania jednocześnie satysfakcjonującego wytłumaczenia może nie tylko prowadzić do wniosku, że oskarżenie wnioskodawcy jest dobrze umotywowane, lecz może także świadczyć negatywnie o stopniu przestrzegania przez Państwo obowiązków płynących z art. 38 ust. 1 Konwencji. Te same zasady odnoszą się do opóźnień po stronie Państwa w dostarczaniu informacji, które to mają ujemny wpływ na ustalanie stanu faktycznego w danej sprawie⁷⁰. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie zanegował dopuszczalności podejmowania działań, które ingerują w prawa określone w EKPCz, np. niejawnego pozyskiwania informacji o osobach przez władze publiczne. Wskazywał wręcz na ich niezbędność, jako narzędzia umożliwiającego efektywne zagwarantowanie bezpieczeństwa oraz ochronę instytucji demokratycznego państwa przed wyrafinowanymi formami zagrożeń, zwłaszcza szpiegostwem, czy terroryzmem⁷¹.

Również Unia Europejska (dalej UE) uznaje zapobieganie oraz zwalczanie działalności terrorystycznej za zagadnienia o podstawowym znaczeniu, zarówno dla zagwarantowania integralności jej struktur, jak i dla prawidłowego funkcjonowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, której tworzenie jest jednym z jej celów wyrażonych w art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej TUE)⁷². Aktem prawnym UE, który stanowi podstawę do kontroli działań instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, ale także państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii jest Karta praw podstawowych UE⁷³ (KPP UE), do której szczegółowe odniesienia znajdują się również w dalszej części wniosku. Przepis art. 52 ust. 1 KPP UE stanowi, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. W ten sposób zarysowane są ramy prawne, dopuszczające ograniczenie podstawowych praw i wolności przy stosowaniu prawa UE. Warto dodać, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁷⁴ uznał naruszenie praw podstawowych wynikających z KPP UE i unieważnił dyrektywę

⁷⁰ np. w sprawie Aktas przeciwko Turcji, wyrok z dnia 24.04.2003 r., nr 2435/94.

⁷¹ zob. wyroki ETPCz w sprawie Zakharov przeciwko Rosji, skarga nr 47413/06 czy Szabó i Vissy przeciwko Węgrom, skarga 37138/14, zob. również A. Grzelak, Ochrona danych osobowych we współpracy państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości. W stronę standardu europejskiego, wyd. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 103 i n.

⁷² Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016.

⁷³ Dz. Urz. C 202, 7.06.2016.

⁷⁴ Wyrok z 8 kwietnia 2014 r. w połączonych sprawach C-293/12 Digital Rights Ireland i C-594/12 Kärtner Landesregierung i in. ECLI:EU:C:2014:238.

2006/24/WE (tzw. dyrektywę retencyjną). Jednocześnie wyraźnie wskazał, że walka z terroryzmem w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa stanowi cel interesu ogólnego Unii⁷⁵. Podobnie rzecz ma się w przypadku walki z poważną przestępczością, prowadzoną w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego⁷⁶. Należy bowiem zauważyć, że art. 6 KPP UE gwarantuje każdemu nie tylko prawo do wolności, ale też – do bezpieczeństwa osobistego. To jednocześnie jednak nie oznacza przyzwolenia na przyjmowanie przepisów ograniczających prawa podstawowe w sposób sprzeczny z art. 52 ust. 2 KPP UE.

Bezpieczeństwo i poszanowanie praw podstawowych nie są sprzecznymi, lecz spójnymi i uzupełniającymi się celami polityki⁷⁷. Unijne podejście opiera się na wspólnych demokratycznych wartościach otwartych społeczeństw, w tym na praworządności, i musi szanować oraz propagować prawa podstawowe określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która potwierdza, z należyтым uwzględnieniem kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości, prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, w tym z Traktatu o Unii Europejskiej, traktatów wspólnotowych, europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wszelkie środki przewidziane do poprawy środków bezpieczeństwa muszą być zgodne z zasadami konieczności, proporcjonalności i legalności, przy zachowaniu odpowiednich gwarancji w celu zapewnienia dochodzenia roszczeń na drodze sądowej⁷⁸. Środki te mają na celu ochronę podstawowych praw ofiar i potencjalnych ofiar, w szczególności prawo do życia i prawo do nietykalności cielesnej i psychicznej, natomiast przepisy w dziedzinie prawa karnego mają nieunikniony wpływ na korzystanie z praw podstawowych, w szczególności przez osoby podejrzane, oskarżone lub skazane za przestępstwa

⁷⁵ zob. A. Grzelak, Granica między skuteczną walką z przestępczością a prawem do prywatności i do ochrony danych osobowych – glosa do wyroku TS z 8.4.2014 r. w sprawach połączonych C- 293/12 i C-594/12 Digital Rights Ireland, Europejski Przegląd Sądowy 2014 nr 7, s. 45-52; podobnie wyroki TSUE w sprawach: Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05P, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 363; a także Al-Aqsa/Rada, C-539/10P i C-550/10 P, ECLI:EU:C:2012:711, pkt 130.

⁷⁶ zob. wyrok Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 46, 47, również A. Grzelak, Pojęcie bezpieczeństwa publicznego - glosa do wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-145/09 Tsakouridis i C-348/09 P.I. w: Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego, red. A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, Warszawa 2013, s. 812-826.

⁷⁷ Art. 6 Karty praw podstawowych i wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r. w połączonych sprawach C-293/12 i C-594/12, pkt 42.

⁷⁸ Art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r., op.cit.



terrorystyczne oraz przestępstwa związane z grupą terrorystyczną lub z działalnością terrorystyczną. Ustanowienie, wdrożenie i stosowanie kryminalizacji musi odbywać się z pełnym poszanowaniem zobowiązań w zakresie praw podstawowych. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z podstawowych praw i wolności podlegają warunkom określonym w art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych, a mianowicie muszą być proporcjonalne i rzeczywiście odpowiadać słusznym celom służącym uznawanemu przez Unię interesowi ogólnemu lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób i być przewidziane ustawowo oraz szanować istotę tych praw i wolności. W tym względzie należy wziąć pod uwagę szereg podstawowych praw i wolności zapisanych w Karcie praw podstawowych, między innymi, ale nie wyłącznie, prawa zawarte w tytule I Karty dotyczące godności (art. 1), prawo do życia i integralności (art. 2 i 3), wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6 Karty), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 Karty), ochronę danych osobowych (art. 8 Karty), wolność myśli, sumienia i religii (art. 10 Karty), wolność wypowiedzi i informacji (art. 11 Karty), wolność zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12 Karty praw podstawowych), prawo własności (art. 17 Karty), prawo do azylu oraz ochrony w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 18 i 19 Karty), ogólny zakaz dyskryminacji, w tym ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy (art. 21 Karty), prawa dziecka (art. 24 Karty), swobodę przemieszczania się i pobytu (art. 45 Karty), prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 Karty), domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48 Karty), zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49 Karty) oraz zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (*ne bis in idem*, art. 50 Karty)⁷⁹.

Wszelkie środki przyjmowane przez Unię i jej państwa członkowskie w odniesieniu do kryminalizacji przestępstw terrorystycznych i działań związanych z przestępstwami terrorystycznymi oraz określanie odpowiednich sankcji karnych i pozakarnych muszą podlegać zasadzie legalności i proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary, domniemania niewinności i prawa do obrony i powinny wykluczać wszelkie formy arbitralności. Powinny one być ponadto zgodne z ogólnym zakazem dyskryminacji, w tym ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub

⁷⁹ F. Cafaggi, *Metody interakcji sądowych w sprawach dotyczących europejskich praw podstawowych*, N. Półtorak (wersja polska), Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, 2014; N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, *Europejski Przegląd Sądowy*, wrzesień, 2014.

przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, i powinny wykluczać wszelkie formy dyskryminacyjnego i rasistowskiego traktowania, również w celu uniknięcia stygmatyzacji jakiegokolwiek grupy lub wspólnoty. Poszanowanie praw podstawowych w ujęciu ogólnym oraz zasada proporcjonalności są przestrzegane poprzez ograniczenie zakresu przestępstw do poziomu niezbędnego do tego, by umożliwić skuteczne ściganie aktów, które stwarzają szczególne zagrożenie bezpieczeństwa.

W 2015 r. Komisja Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa⁸⁰, w której również podkreślono, że celem Unii Europejskiej jest to, by ludzie żyli w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Europejczycy muszą mieć pewność, że ich wolność i bezpieczeństwo są w pełni chronione, a podejmowane działania pozostają w pełnej zgodności z podstawowymi wartościami UE, włączając w to zasadę rządów prawa i poszanowanie dla praw podstawowych.

W czasie powstawania tej książki na forum instytucji UE trwają m.in. prace nad projektem dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu (COM(2015) 625), która ma zastąpić obowiązującą decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu⁸¹. W uzasadnieniu do projektu dyrektywy stwierdzono, że „proponowane środki obejmują przepisy prawne mające umożliwić odpowiednie reagowanie na zmieniające się zagrożenia terrorystyczne. Działania te pomogą ograniczyć ryzyko ataków terrorystycznych oraz ograniczyć możliwości radykalizacji i werbowania. (...) Ustanowienie, wdrożenie i stosowanie kryminalizacji musi odbywać się z pełnym poszanowaniem zobowiązań w zakresie praw podstawowych. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z podstawowych praw i wolności podlegają warunkom określonym w art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych, a mianowicie muszą być proporcjonalne i rzeczywiście odpowiadać słusznym celom służącym uznawanemu przez Unię interesowi ogólnemu lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób i być przewidziane ustawowo oraz szanować istotę tych praw i wolności”.

W 2016 roku Amnesty International opublikowała raport „Niepokojąco nieproporcjonalne. Coraz szerszy zakres bezpieczeństwa narodowego w Europie”⁸², poświęcony środkom antyterrorystycznym przyjmowanym w Europie w ciągu ostatnich dwóch lat w odpowiedzi na zagrożenie terroryzmem. Raport skupia się na wybranych 14 państwach członkowskich Unii Europejskiej: Reasumując ustalenia raportu, należy wskazać, że w ostatnich dwóch latach Amnesty International

⁸⁰ COM(2015) 185 final.

⁸¹ Dz. Urz. UE L 164 z 22.06.2002 ze zm.

⁸² Dangerously Disproportionate The Ever-Expanding National Security State In Europe, Amnesty International, Londyn, 2017, stan na 9 grudnia 2016 r.



zaobserwowało istotną zmianę paradygmatu w Europie: od poglądu, że zadaniem państw jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom, aby mogli korzystać z przysługujących im praw, do poglądu, że państwa muszą ograniczać prawa obywateli, celem zapewnienia im bezpieczeństwa. W rezultacie w przewrotny sposób zmieniły się granice pomiędzy uprawnieniami państwa a prawami jednostek.

Analiza relewantnych aktów międzynarodowych wskazuje zatem wyraźnie, że obowiązek przeciwdziałania terroryzmowi i związana z tym konieczność ważenia wartości, jakimi są bezpieczeństwo publiczne oraz prawa i wolności człowieka, nie upoważnia do stosowania bardziej liberalnych niż zazwyczaj standardów oceny⁸³. Oznacza to, że wszelkie przepisy krajowe, które ograniczają prawa i wolności człowieka i obywatela ze względu na konieczność podejmowania działań mających na celu zwalczanie terroryzmu muszą być ocenione pod kątem przesłanek dopuszczalności ograniczeń, w szczególności niezbędności i proporcjonalności.

3. Zadania Policji

Określając zakres kompetencji policji należy przede wszystkim wziąć pod uwagę kilka czynników, które będą decydowały o określeniu jakiejś grupy jako Policji. Według D.H.Bayleya będą to przede wszystkim: działanie danej grupy wewnątrz państwa, możliwość użycia przymusu bezpośredniego oraz umocowanie do działania dla dobra wspólnego⁸⁴. W szerokim więc słowa znaczeniu Policją będzie każda formacja upoważniona przez społeczność do działania z użyciem środków przymusu bezpośredniego⁸⁵. Ważnym w tym kontekście jest przyjęcie, iż Policja jest kierowana do działań w sytuacjach wewnętrznego zapewniania porządku i bezpieczeństwa. W przeciwnym wypadku nie odróżniałoby to Policji w żaden sposób od wojska, które jest przeznaczone do działań również poza granicami kraju. W tym sensie można uznać (i w rzeczywistości tak jest uznawane), iż wojsko użyte do przywrócenia porządku na terenie swojego kraju jest traktowane jak wzmocnione siły policyjne, posiadające te same kompetencje. Dlatego też często można się spotkać z definicją Policji jako niemilitarnych jednostek lub organizacji, którym rząd nadał generalne prawo do stosowania przymusu w celu wykonania prawa i których głównym celem jest reagowanie na indywidualne i grupowe konflikty wynikające z niezgodnego z prawem zachowania⁸⁶. Inne rozumienie Policji

⁸³ zob. także wyrok TK z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

⁸⁴ D.H.Bayley, *Patterns of Policing. A comparative international analysis*. Rutgers University Press, 1990, s.7.

⁸⁵ A. Bittner, L. Shering, J.H. Skolnick, *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York, John Wiley & Sons, 1996.

⁸⁶ R. Roberg, R.Kuykendall, *Police & Society*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1993, s.13.

kładzie nacisk na funkcję kontroli społecznej, jako organizacji społecznej sprawującej formalną kontrolę za pomocą środków przymusu. Krytykując kontrolną rolę Policji Roberg i Kuykendall wskazują, że lepiej oddaje charakter Policji opisywanie jej z punktu widzenia rozliczalności (accountability) jej samej przez społeczeństwo niż kontroli społecznej sprawowanej przez policję⁸⁷.

Upoważnienie do działania w celu zabezpieczenia dobra wspólnego jest przesłanką, z której wypływa kilka wniosków. Formacja policyjna może być upoważniona do działania w celu zabezpieczenia bezpieczeństwa pewnej społeczności, która niekoniecznie musi składać się ze społeczeństwa całego państwa. Przykładem takiej formacji może być Policja miejska, gminna, stanowa, czy krajowa (w państwach podzielonych na kraje, stany, czy województwa). Ochronę interesów i porządku o charakterze szczególnym, a nie kolektywnym również może realizować Policja jak np. żandarmeria wojskowa, rybacka, uniwersytecka, która otrzymuje upoważnienie od tej społeczności do działań ściśle określonych. Wreszcie, uprawnienie do działania będzie realizowało przesłankę legalności, bowiem każda inna formacja pozbawiona przesłanki legalności, staje się automatycznie zorganizowaną grupą przestępczą. Jak z tego wynika legitymacja do działania na rzecz społeczności, a tym samym legalność działania nie musi wcale wynikać z autoryzacji instytucji publicznej lecz również innych grup społecznych. Najczęściej jednak Policja będzie utożsamiana z formacją o charakterze państwowym, wyspecjalizowanym i profesjonalnym⁸⁸.

Efektywne działania Policji są możliwe dzięki nadanym kompetencjom. Kompetencja jest tytułem do działania prawnego nabytego przez podmiot działania i nadanego przez prawodawcę, jako rodzaj legitymacji do dokonywania określonych czynności prawnych na rzecz i w interesie prawnym mocodawcy⁸⁹. Zgodnie z innymi koncepcjami, „kompetencja jest sytuacją prawną podmiotu oznaczonego przez regułę kompetencyjną jako ten, który, wykonując określony ciąg czynności psychofizycznych lub konwencjonalnych niższego rzędu, wykonuje czynność konwencjonalną doniosłą prawnie, a przez to: ustanawia, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje element proceduralny w procedurach ustanawiania, zmieniania lub uchylania norm (reguł) czy

⁸⁷ Op.cit. s.31.

⁸⁸ D.H.Bayley, *Patterns of Policing. A comparative international analysis*. Rutgers Universit Press, 1990, s.11.

⁸⁹ A.Bator, *Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych*. (w:) W.Jedlecka, *Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa. Z Zagadnień teorii i filozofii prawa*. Acta Universitatis Wratislaviensis No 2627, Wrocław, 2004, s.33; zob. również L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 33; Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4.



w procedurze aktualizowania cudzego obowiązku (a więc swoistą kompetencję do aktualizowania/uruchamiania cudzej kompetencji)⁹⁰.” Jako przymiot niezależny od prawa podmiotowego w prawie publicznym kompetencja uważana jest za „legitymację konieczną do podjęcia samego działania, a także limitującą granicę tych działań”⁹¹. Z tego też powodu szczególnie ważny jest zakres kompetencji, gdyż kompetencja nie może wynikać z samoistnego działania ani z ‘natury rzeczy’ (praw podmiotowych, interesu grupy lub jednostki, godności ludzkiej, przyrodzonej wolności działania, etc.), lecz z aktu mającego charakter przyzwolenia ze strony władzy publicznej lub jednostki prywatnej na działania, które bez takiego przyzwolenia uznane by zostały za bezprawne (godzące w prawa podmiotowe, interesy grupy lub jednostki etc.)⁹².

Policja działająca jako formacja schierarchizowana wyposażona została w kompetencje zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, rozwiązywania konfliktów, przywracania porządku w społecznościach przy użyciu środków przymusu bezpośredniego⁹³. Realizując te zadania działa w zakresie kompetencji do czynności faktycznych⁹⁴, czyli w takich sytuacjach, „kiedy wykonanie danej czynności w wyróżniony sposób, w szczególności przez określony podmiot, wywołuje określone konsekwencje, które nie wystąpią w przypadku wykonania owej czynności w inny sposób, w szczególności przez inny podmiot, chociaż pozostanie to ta sama czynność”⁹⁵. Wyłania się w ten sposób tzw. reguła interpretacyjna, określająca: wymiar personalny, pozwalający ustalić, kto ma stosowny tytuł do podjęcia określonej, doniosłej prawnie czynności konwencjonalnej; wymiar proceduralny, wskazujący, w jaki sposób podjęte działania uznane zostaną jako doniosłe ze względu na oczekiwane skutki prawne; znaczeniowy (substancjalno-zakresowy), umożliwiający ustalenie, w jakim obszarze regulacji prawnej działanie podmiotu

⁹⁰ M.Matczak, Nadużycie kompetencji. Zarys problemu, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny Rok Lxix - Zeszyt 1 – 2007*, s. 20.

⁹¹ A.Bator, Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych. (w:) W.Jedlecka, Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa. *Z Zagadnień teorii i filozofii prawa. Acta Universitatis Wratislaviensis No 2627*, Wrocław, 2004, s. 34.

⁹² A.Bator, Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji..., s. 34.

⁹³ Por. z D.H. Bayley, *Patterns of Policing. A comparative international analysis*, s. 7, w odniesieniu do Policji polskiej zobacz Z.Piątek, B.Wiśniewski, *Współczesny wymiar funkcjonowania policji*. Akademia Sztuki Wojennej, 2009.

⁹⁴ M.Zieliński, Dwa nurty pojmowania kompetencji, w: *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego i B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 581-607; M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004; A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004; P.Sobolewski, *Kompetencja do dokonania czynności prawnej jako przesłanka jej prawnej doniosłości*, PPH 2009, Nr.2.

⁹⁵ S.Czepita, *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym – referat wygłoszony na Konferencji „Czynności konwencjonalne i faktyczne w prawie”*, Pogorzelnica 23-24.03.2004r.

może być uznane za zdolne do powodowania określonych skutków prawnych⁹⁶.

Szczególna rola społeczna Policji wymaga dla skutecznego i prawidłowego działania przestrzegania również innych, poza normami prawa karnego i prawa o wykroczeniach, przepisów i zasad⁹⁷. Już sama Deklaracja o Policji z 1979 roku⁹⁸ wskazuje, iż niezbędne jest przede wszystkim ustalenie jasnej hierarchii podporządkowania. Ustalenie, który ze zwierzchników ponosi ostateczną odpowiedzialność za czyny funkcjonariusza Policji polegające na działaniu bądź zaniechaniu, powinno być możliwe w każdej sytuacji. Zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego Policji⁹⁹ funkcjonowanie organizacji hierarchicznej polega na: przestrzeganiu określonej ustawami i przepisami wykonawczymi do ustaw właściwości terytorialnej i rzeczowej organów Policji; przestrzeganiu określonych przepisami prawa zasad podejmowania decyzji i wydawania rozkazów lub poleceń, związanych z wykonywaniem zadań Policji; stosowaniu drogi służbowej oraz określonych w niniejszym zarządzeniu sposobów i metod wykonywania czynności przez przełożonych oraz podwładnych oraz stosowaniu się do określonych zasad postępowania, wynikających ze starszeństwa stopni policyjnych. Organizacja hierarchiczna ma na celu zapewnienie: jednolitości, sprawności, szybkości, ekonomiczności i efektywności czynności służbowych; zdolności struktur organizacyjnych Policji do działań uporządkowanych oraz ustalenia odpowiedzialności indywidualnej w przypadku naruszenia prawa, bezczynności pomimo obowiązku działania albo wykonania zadań służbowych w sposób wadliwy¹⁰⁰.

Pomimo istnienia różnych systemów, przyporządkowanie danej struktury policyjnej do konkretnego modelu nastęcza pewne trudności spowodowane brakiem wyraźnych i ścisłych kryteriów wyznaczających granice modeli oraz ich klasyfikację. D.H. Bayley dokonuje na przykład klasyfikacji systemów policyjnych z uwzględnieniem cechy centralizacji organizacyjnej, wyróżniając model Policji, jako: jednej scentralizowanej, wielu scentralizowanych, wielu zdecentralizowanych oraz system mieszany, w skład których wchodzi zarówno siły scentralizo-

⁹⁶ A.Bator, Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych. (w:) W.Jedlecka, Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa. Z Zagadnień teorii i filozofii prawa. Acta Universitatis Wratislaviensis No 2627, Wrocław, 2004, s. 29; M. Zieliński, Z. Ziemiński, Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania, Warszawa 1992, s. 47; M.Matczak, Nadużycie kompetencji. Zarys problemu, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny Rok Lxix - zeszyt 1 – 2007, s. 21.

⁹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2008 r. II SA/Wa 512/08.

⁹⁸ Rezolucja 690 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

⁹⁹ Zarządzenie Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji Dz. Urz. KGP poz. 99.

¹⁰⁰ Zob. A. Krawczyńska, Stosunek zależności, „Policja 997” 2007, nr 3, s. 14–16; P. Suchanek, Etyka w relacji przełożony–podwładny, „Policja” 2005, nr 2, s. 86–87.



wane, jak i zdecentralizowane¹⁰¹. R. Reiner definiuje centralizację organizacji policyjnych jako jeden z elementów pozwalających określić miejsce Policji na skali, której ekstremami są: model Policji jako administracji cywilnej oraz model Policji jako państwa policyjnego. Natomiast pozostałymi elementami, które uwzględnił w swojej analizie są: środki zapewniające skuteczną odpowiedzialność Policji (*accountability of the police*), istnienie policyjnej struktury o charakterze wojskowym oraz istnienie tendencji do dominowania nad innymi organizacjami¹⁰². W Policji wyróżnia się trzy systemy kierowania Policją: scentralizowany, zdecentralizowany i częściowo scentralizowany, przy czym podstawowe różnice między nimi dotyczą: podziału kompetencji między organami władzy policyjnej różnych szczebli, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień kierowniczych¹⁰³. Podkreśla się jednocześnie, że ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego musi być z natury rzeczy kompleksowa i winna integrować dwa wątki. Z jednej strony powinna być to działalność silnie zdekoncentrowana, zaznaczająca mocno swą obecność w wymiarze najmniejszych nawet społeczności lokalnych. Spowodowane to jest znów dwoma czynnikami. Po pierwsze na porządek i bezpieczeństwo publiczne musi składać się stan ładu i wolności od zagrożeń we wszystkich społecznościach lokalnych, które tworzą przecież system naczyń połączonych, a istnienie swoistych „enklaw niepokoju” jest niemożliwe bez tego, aby ów niepokój nie rozlewał się na cały kraj, nie pozwalając tym samym na wykształcenie się stanu i poczucia bezpieczeństwa, a także, choć w mniejszej mierze, stanu porządku publicznego. Po drugie, dekoncentrację działań porządkowych i zaprowadzających bezpieczeństwo wymusza również występująca na ogół pewna specyfika terenowa, wywołująca rozmaite typy zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, wymagająca więc zróżnicowanej na nie reakcji (poszczególne obszary państwa różnią się np. układem przestrzennym, stopniem urbanizacji, gęstością zaludnienia, lokalnymi zwyczajami itd.). Wprowadzenie wszędzie tam identycznego rodzaju działań byłoby oczywiście niewłaściwe. Z drugiej znów strony występować musi niemniej silna koordynacja i integracja sił zwalczających działania wymierzone przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu – chodzi bowiem o to, że sprawcy naruszeń istniejących w tym zakresie wymogów na

¹⁰¹ D. Bayley, *Patterns of Policing: a Comparative Analysis*, New Brunswick, 1985.

¹⁰² R. Reiner, *Is Britain turning into a Police State?* (w:) *“New Society”*, 1984, s. 51-56.

¹⁰³ W. Bednarek, *Organizacja i funkcjonowanie Policji w państwach kapitalistycznych w systemie obrony kraju, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Akademia Spraw Wewnętrznych, 1989, zob. również A. Letkiewicz, *Podstawy kierowania organizacjami*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, 2005; A. Letkiewicz, *Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy policji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2007; A. Letkiewicz, *Kompetencje menedżerskie w polskiej policji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2012.

jednym terenie nie mogą liczyć na mniejsze nasilenie działań represyjnych na innych terenach¹⁰⁴.

Największy wpływ na kierowanie Policją ma obowiązujący w danym kraju stopień centralizacji i decentralizacji organów zarządzania. W systemie scentralizowanym szef resortu, któremu podlega Policja posiada rozległe uprawnienia kierownicze (nakazowe) wobec Policji. Uprawnienia szefa Policji są delegowane pracownikom zgodnie z hierarchią służbową (np. Francja, Szwecja). Uprawnienia podwładnych są pochodną uprawnień zwierzchniego organu kierującego Policją. System częściowo zcentralizowany (państwa unitarne i federalne) wyłącza z kompetencji centralnych, ogólnopaństwowych organów zarządzających Policją sprawy terenowych jednostek policyjnych. W kompetencji tych organów zwykle leży mianowanie osób na kierownicze stanowiska, określanie systemów informacji i łączności, zasad ogólnych pełnienia służby itp. Terenowe jednostki policyjne są podporządkowane lokalnym władzom administracyjnym, przy czym zakres porządkowania jest różny w różnych krajach. Uprawnienia tych organów obejmują m.in.: sprawy kadrowe szeregowych policjantów, wynagrodzenia, szkolenia podstawowe w toku pracy itp. Natomiast w systemie zdecentralizowanym kierowniczemu organ resortowy nie ma kompetencji nakazowych wobec Policji, jednostki Policji są względem siebie niezależne (np. Niemcy, USA, Kanada)¹⁰⁵. W literaturze przyjmuje się również inne kategorie modeli systemów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak np. podział podmiotowy (państwowy- zdecentralizowany lub scentralizowany; samorządowy lub państwowy z ograniczonym współdziałaniem władz lokalnych), przedmiotowy (oparty na jednolitej służbie policyjnej) oraz pluralistyczny (zakłada istnienie wielu rodzajów służb policyjnych różniących się pod względem pochodzenia, podległości, zakresu terytorialnego działania, kompetencji oraz funkcjonalności)¹⁰⁶. Występować również mogą zarówno systemy o charakterze centralnym (np. Francja), jak i zdecentralizowanym (Stany Zjednoczone), quasi-wojskowym i niewojskowym (np. Wielka Brytania), podporządkowane podmiotom cywilnym lub funkcjonujące samodzielnie, o róż-

¹⁰⁴ J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformy Policji - część I)*. Seria: Raporty z badań instytut spraw publicznych, 1998.

¹⁰⁵ I. Budzyńska, *Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji Policji w wybranych państwach*. Raport Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Nr1/185, s.2., zob. również A. Misiuk, *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przegląd Policyjny” 1996, nr 2, s. 14; J. Widacki (red.) *Przegląd modeli organizacyjnych Policji w wybranych krajach. Ustrój i organizacja w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa–Kraków 1998; B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013.

¹⁰⁶ Misiuk A., *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przegląd Policyjny”, 1996 vol. VI, nr 2, s. 9.



nym systemie nadzoru, o charakterze publicznym, obywatelskim lub prywatnym. Policja może działać na zasadzie jednolitego systemu prawnego, lub też pozostaje związana federalnymi, krajowymi i stanowymi konstytucjami, ustawami, czy aktami prawa zwyczajowego. W systemie amerykańskim istnieją procedury składania skarg przeciwko Policji, która podlega w większym stopniu niż w krajach europejskich bezpośredniej kontroli politycznej. W Wielkiej Brytanii natomiast kontrola nad działaniami funkcjonariuszy Policji jest dzielona pomiędzy władzę ministerialną i lokalną i jest poddawana stałej debacie publicznej na temat sposobu ochrony swobód demokratycznych, przy zachowaniu skuteczności w walce z przestępczością. We Francji pomimo scentralizowanego systemu bezpieczeństwa, istnieje kilka równoprawnych systemów Policji zorganizowanych w różnych resortach. Funkcjonariusze nie podlegają kontroli cywilnej, a szefowie Policji sprawują bezpośredni nadzór, co utrudnia obywatelom dochodzenie praw na drodze skargowej. Konkludując, „nieefektywność pewnych rozwiązań stosowanych w modelach tradycyjnie zdecentralizowanych zrodziła potrzebę korekt prowadzących do większej centralizacji. Natomiast sztywność struktur policyjnych - tam gdzie były one silnie scentralizowane, rodzi potrzebę decentralizacji kierowania Policją”¹⁰⁷. J.Czapska uważa więc, że najlepszym modelem dla Policji współczesnej jest „model mieszany z elementami centralistycznymi, polegający na harmonijnym połączeniu elementów centralistycznych i decentralistycznych w zarządzaniu i kontrolowaniu Policji”¹⁰⁸.

Policja, ze względu na charakter swojej funkcji, może więc być określana jako swego rodzaju „anomalia” w wolnym społeczeństwie, w tym znaczeniu, że jest uprawniona do ograniczenia wolności poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Zarządzając regułami bezpieczeństwa i będąc ich wykonawcami, dopuszcza się aktów „instrumentalnej przemocy”¹⁰⁹, uzasadnionej działaniem w imieniu państwa. Można nawet stwierdzić, iż Policja w państwie demokratycznym jest podwójnie oznaczona, jako źródło przemocy (przymusu), jak i ochrony przed nim¹¹⁰. W badaniach nad pracą Policji oraz jej rolą i funkcjami w państwie wyodrębnić można dwa nurty: pierwszy poświęcony jest zadaniom Policji w zakresie zapewniania bezpieczeństwa publicznego (najczęściej w strukturach demokratycznych), a drugi w utrzymaniu ustroju na rzecz instytucji rządzących (w państwach o systemie autorytarnym). W szczególności, w państwach niede-

¹⁰⁷ I. Budzyńska, Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji Policji w wybranych państwach. Raport Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Nr1/185, s.16.

¹⁰⁸ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, Policja w społeczeństwie obywatelskim, Kraków, 1999, s. 333.

¹⁰⁹ I.Loader, N.Walker, Civilizing security. Cambridge, 2007, s. 106-115.

¹¹⁰ J.P.Clark, R.Sykes, Some determinants of police organization and practice in a modern industrial democracy. (w:) Handbook of Criminology, D.Glaser (red.), Chicago, 1974.

mokratycznych lub społeczeństwach charakteryzujących się sankcjonowanymi prawem elementami niesprawiedliwego, czy dyskryminującego zachowania- Policja wykorzystywana jest instrumentalnie dla zabezpieczenia interesów władzy, jak np. w Republice Południowej Afryki w ramach reżimu apartheidu, czy Nigerii przez autokratycznych przywódców wojskowych i cywilnych¹¹¹. Specyficzna forma kompetencji Policji w zakresie szeroko rozumianego władztwa jest nie do przecenienia w szczególności, w stopniu, w jakim narusza prawo do wolności i prywatności jednostek. Sprawowanie przez policję takich kompetencji, jak uprawnienie do posiadania i używania środków przymusu bezpośredniego, w tym broni palnej, swoboda w zakresie uznania o zastosowaniu rewizji, czy tymczasowego aresztowania wymaga bezwzględnego i bezstronnego stosowania prawa, pozbawionego jakichkolwiek uprzedzeń. Ten rodzaj władzy, z konieczności, został delegowany na osoby pozostające na najniższym poziomie wykonawczym władzy państwowej i realizowany bywa w większości przypadków bez uprzedniej oceny i samokontroli¹¹².

Spółeczeństwa demokratyczne wykazują znaczne różnice w organizowaniu aparatu bezpieczeństwa. Wzrost znaczenia prywatnych firm detektywistycznych oraz ochroniarskich, zapewniających ochronę, bezpieczeństwo i porządek, jest współcześnie zjawiskiem charakterystycznym dla większości krajów na świecie¹¹³. W niektórych systemach krajowych, ze względu na stany wojny lub napięć w regionie, nastąpił wzrost znaczenia prywatnej Policji, co doprowadziło do zacierania granic między Policją publiczną a prywatną. Sytuacja taka stwarza niebezpieczeństwo przekraczania kompetencji oraz dokonywania nadużyć w zakresie stosowania zatrzymań, czy aresztowań, co w konsekwencji ma stosunkowo niewiele wspólnego z rzeczywistym aparatem bezpieczeństwa oraz wymiarem sprawiedliwości. Pewnym zagrożeniem dla demokracji jest pojawienie się w niektó-

¹¹¹ P. Ahire, *Imperial Policing in Colonial Nigeria, 1991*, s. 1860-1960, M. Keynes: Open University; E. Alemika, *Policing and Perceptions of Police in Nigeria*, *Police Studies*, 11, 1988, 4: 161-176; A. Aremu, F. Pakes, L. Johnston, 2009. 'The effect of locus of control in the reduction of corruption in the Nigerian police'. *Policing*, 32, 1: 144-56; C. Casey, 'Policing through Violence: Fear, Vigilantism and the Politics of Islam in Northern Nigeria', in Pratten, D. and Sen, A. eds., *Global Vigilantes*, London: Hurst 2007; A. Hills, 'The dialectic of police reform in Nigeria', *The Journal of Modern African Studies*, 2008, 46, 02: 215-234; J. Isima, 'The Privatisation of Violence and Security Sector Reform in Africa: Nigeria and South Africa Examined', *Journal of Peacebuilding and Development*, 2007, 3, 2; D. Jemibewon, 'The Nigerian Experience', *Crime and Policing in Transitional Societies*, (Seminar Report), Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung; E. Onyeozili, 'Obstacles to Effective Policing in Nigeria', *African Journal of Criminology and Justice Studies*, 2005.

¹¹² H. Goldstein, *Policing a Free Society* Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1977, s. 1.

¹¹³ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja W Społeczeństwie Obywatelskim*. Kraków, 1999, s. 55; L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, London, Routledge, 1992; M. Voß, *Privatisierung öffentlicher Sicherheit* (in:) *Strafrecht, soziale Kontrolle, soziale Disziplinierung*, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, vol. 15, 1993, s. 81-102.



rych państwach coraz większej ilości prywatnych organizacji policyjnych (Stany Zjednoczone). Zagrożenie to jest problematyczne, gdyż z jednej bowiem strony Policja niepubliczna może służyć zwiększeniu konkurencyjności i skuteczności działań Policji państwowej poprzez jej monitorowanie, czy prowadzenie równoległych czynności. Z drugiej jednak strony spowodować to może naruszenie zasady równego traktowania, w szczególności w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego, czy też tej części społeczeństwa, której nie stać na opłacanie Policji prywatnej. Ponadto część działań Policji niepaństwowej obejmuje nieformalne działania, mogące budzić wątpliwości etyczne i nie podlega kontroli sądowej, czy też innej. Zastępowanie organów państwowych przez pracowników prywatnych firm stanowi niebezpieczny precedens wymierzania sprawiedliwości we własnym zakresie przez ludzi, którzy mogą sobie pozwolić na wynajęcie takiej firmy¹¹⁴. A przecież wyjątkowe uprawnienia Policji związane z zatrzymaniem, aresztowaniem, przesłuchaniem, przeszukaniem, wymagają nie tylko szczegółowego określenia tych uprawnień w aktach wyższej rangi, ale również konieczności sprawowania stałego nadzoru i kontroli ze strony organów władzy wykonawczej, sądowej, czy społecznej¹¹⁵.

4. Przeciwdziałanie nadużyciom przez Policję

Zgodnie z powyżej opisanymi kompetencjami, Policja ma służyć przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej zwłaszcza, że wiele uprawnień przyznanych Policji pozwala na ingerowanie w sferę obywatelskich wolności i praw¹¹⁶. Jako uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji) jest jedną z instytucji, która dysponuje bardzo dolegliwymi dla obywatela środkami realizacji władztwa państwowego. Dlatego Policja jako podmiot będący profesjonalnym gwarantem przestrzegania i realizacji prawa powinna być zorganizowana w taki sposób, aby działać w oparciu o szacunek i zaufanie społeczeństwa. Zasady takiej organizacji mają na celu promowanie dobrego imienia Policji oraz skutecznej współpracy z innymi formacjami, społecznościami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi i innych przedstawicieli społeczeństwa. Policja, choć dysponuje wystarczającą niezależnością operacyjną od innych organów państwowych w wypełnianiu zadań, to jednak podczas wykonywania obowiązków

¹¹⁴ J.Czapska, J.Wójcikiewicz, *Policja w...*, s.60;

¹¹⁵ C. Shearing, and P.C. Stenning, (red.) *Private Policing*. Beverly Hills, Ca.: Sage, 1987; L. Johnson, *The Rebirth of Private Policing*. London: Routledge, 1992.

¹¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 stycznia 2014 r. III SA/Gd 833/13.

służbowych w społeczeństwie obywatelskim, pozostaje pod nadzorem władz cywilnych. Z tego też powodu funkcjonariusze Policji, na wszystkich poziomach, są osobiście odpowiedzialni za swoje działania lub zaniechania. Przejrzyste reguły odpowiedzialności zapewnione być powinny przez jasne, proste i zrozumiałe dla wszystkich funkcjonariuszy zasady podległości i zarządzania w Policji, po to, aby można było bez wątpliwości ustalić odpowiedzialność za działania lub zaniechania funkcjonariuszy.

Trybunał Konstytucyjny, powołując się na przepis art. 1 ust. 1 ustawy o Policji, zgodnie z którym Policja jest uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony i bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego uznał, że pełni ona szczególną rolę społeczną ze względu na charakter powierzonych jej zadań i posiadane kompetencje. Musi ona zatem posiadać, związane z jej działalnością, zaufanie społeczne¹¹⁷. W związku z powyższym, choć w art. 1 ust. 1 ustawy o Policji nie ujęto wprost sformułowania, że Policja jest instytucją zaufania publicznego, to w istocie rzeczy, treść tego przepisu na to wskazuje. Na zaufaniu społecznym opiera się zatem m.in. status Policji, a charakter zadań Policji, z oczywistych względów wymaga, by cieszyła się ona autorytetem i zaufaniem w społeczeństwie¹¹⁸. Stanowisko to również potwierdza orzecznictwo ETPCz, który podkreśla, iż ochrona lojalności i zaufania do konstytucyjności działań dowódców sił policyjnych nie jest kwestią wygody administracyjnej, a wstąpieniu do Policji towarzyszyć powinna świadomość ograniczeń, które obowiązują funkcjonariuszy przy wykonywaniu ich praw¹¹⁹.

Nadużycie władzy polegać w związku z tym będzie na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków i działaniu przez to na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Uprawnienia i obowiązki funkcjonariuszy publicznych wynikają w szczególności z aktów prawnych, przepisów służbowych, regulaminów, instrukcji, umów o pracę, a także mogą również wynikać z samej istoty urzędowania¹²⁰. Przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego przybiera następujące formy: gdy funkcjonariusz dokonuje czynności, która nie mieści się w zakresie jego uprawnień, ale pozostaje w związku z zakresem jego służbowej działalności oraz gdy niedopełnia obowiązków, co zazwyczaj polega na zaniechaniu działań z jego strony. To zaś może przybrać formę całkowitego niewykonania ciężącego na funkcjonariuszu obowiązku lub nienależytego jego wykonania. Może też polegać na po-

¹¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/2000.

¹¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 grudnia 2010 r. I OSK 962/10.

¹¹⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 października 2012 r., 29723/11.

¹²⁰ Orzecznictwo Sądu Najwyższego wydane na podstawie ustawy Kodeks karny z 1932 roku, np. wyrok SN z 10,10.1946 r., sygn. akt K 1292/46, (DPP 1947, nr 11).



zytywnym działaniu, jeżeli obowiązek wymagał powstrzymania się od określonych działań. Przekroczenie kompetencji stanowić będzie „nieprawidłowe wykonanie (użycie) kompetencji, którego cechą charakterystyczną jest to, iż z powodu spełnienia wszystkich wymogów formalnych oraz niektórych wymogów materialnych ustanowionych w regule kompetencyjnej *prima facie* wydaje się ono prawidłowe”¹²¹. Owe wrażenie prawidłowości opierać się będzie na obserwacji, iż „podmiot działający jest podmiotem wskazywanym przez regułę kompetencyjną jako kompetentny, a czynności z zakresu substratu materialnego są kompletne i wykonane poprawnie. (...) Jednak ze względu na niezgodność efektu wykonania kompetencji z wymogami prawa, prawidłowość aktu wykonania kompetencji jest pozorna”¹²². Przypisanie funkcjonariuszowi publicznemu odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków wymaga ustalenia wpieryw treści i źródła obowiązków funkcjonariusza, a następnie oceny, czy zarzucone zachowanie naruszyło któryś z tych nakazów. Nawet posiłkowe odwołanie się do wzorca „dobrego gospodarza”, rzetelnego urzędnika (...), wymaga wykazania, że funkcjonariusz publiczny nie podjął działań zapobiegających zagrożeniu dobra publicznego lub jednostkowego, choć wiedział, że zagrożenie istnieje¹²³. W orzecznictwie Sądu Najwyższego natomiast przyjmowano, że przestępstwo nadużycia władzy (art. 231 kk)¹²⁴ jest przestępstwem bezskutkowym, należącym do czynów abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, przy czym działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego nie jest charakterystyką skutku, ale zachowania sprawcy, a samo powstanie bezpośredniego niebezpieczeństwa szkody nie jest znamieniem tego typu czynu zabronionego¹²⁵. W świetle drugiej grupy orzeczeń przestępstwo nadużycia władzy ma charakter materialny, a jego skutkiem jest wystąpienie konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo powstania szkody, co rodzi konieczność wykazania powiązania pomiędzy przekroczeniem uprawnień

¹²¹ M.Matczak, Nadużycie kompetencji. Zarys problemu, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny ROK LXIX* - zeszyt 1 – 2007, s.28.

¹²² Op.cit., s.28.

¹²³ orzeczenie SA w Krakowie z 09.02.2000 r., II Aka 252/99, KZS 2000/4/04.

¹²⁴ Art. 231. § 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej,

podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228.

¹²⁵ z: 2.12.2002 r. (IV KKN 273/01); z 8.5.2007 r. (IV KK 93/07) oraz postanowieniu z 25.2.2003 r. (WK 3/03).

lub niedopełnieniem obowiązków a narażeniem dobra prawnego na uszczerbek¹²⁶. Sąd Najwyższy podkreślił, iż semantyka znamienia „działa na szkodę”, sugeruje pewnego rodzaju przyczynowość. W uzasadnieniu wyroku z 2.12.2002r. Sąd Najwyższy przyjął, że „działanie na szkodę interesu (...) nie jest charakterystyką skutku, lecz zachowania się sprawcy”. Trzeba zauważyć, że w pełni wyczerpujące jest ono jedynie w zakresie strony podmiotowej występku z art. 231 § 1 kk i to pomimo tego, że zwrot odwołujący się do „zachowania się sprawcy” związany jest również ze stroną przedmiotową. Wobec tych wątpliwości Sąd Najwyższy jednoznacznie sformułował wymagania dotyczące konieczności wykazywania w każdej sprawie narażonego na szkodę skonkretyzowanego interesu publicznego lub prywatnego, a nadto ustalenia związku przyczynowego pomiędzy nim a przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków przez funkcjonariusza publicznego¹²⁷.

Kwestie wiarygodności i legalności władz państwowych poprzez działania ich funkcjonariuszy podnosił niejednokrotnie ETPCz. Spoczywający na organach władzy obowiązek poniesienia odpowiedzialności za osobę pozbawioną wolności staje się szczególnie surowy w przypadku zgonu tejże osoby. W rzeczy samej, w takich przypadkach powstają silne domniemania faktyczne, związane z odpowiedzialnością funkcjonariuszy państwowych za śmierć podejrzanego, a ciężar dowodu spoczywa wówczas na władzach, które muszą przedstawić zadowalające i przekonujące - ponad wszelką wątpliwość - wytłumaczenie takiego zdarzenia¹²⁸.

Zgodnie z art. 132 ustawy o Policji, policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej (ust. 1). Objęcie policjantów odpowiedzialnością dyscyplinarną uzasadnia społeczna rola tej formacji, charakter powierzonych zadań i kompetencji oraz związane z działalnością Policji publiczne zaufanie. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęte zostało, że ustawa o Policji w rozdziale 10 zatytułowanym „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów”, zawiera zarówno regulację materialnoprawną odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, jak i regulację procesową postępowania dyscyplinarnego. Naruszenie dyscypliny służbowej stanowi czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów (ust. 2). Zawarty w tym przepisie ka-

¹²⁶ Wyroki SN z 3.3.2009 r., WA 5/09; z 28.2.2008 r., WA 35/07 oraz postanowienie SN z 26.5.2004 r., V KK 4/04).

¹²⁷ Uchwała SN (7) z 24.1.2013 r., I KZP 24/12.

¹²⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 lutego 2012 r., 23944/04.



talog zachowań i zaniechań, które mogą skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną funkcjonariusza, jest katalogiem otwartym¹²⁹. Powszechnie w orzecznictwie przyjmuje się, że w odróżnieniu od przestępstw, a także wykroczeń, nie jest możliwa precyzyjna typizacja deliktów dyscyplinarnych, gdyż nie da się w pełni wyczerpująco opisać zasad obowiązujących przy wykonywaniu określonego zawodu lub pełnienia danej służby publicznej, czy też istotnych z punktu widzenia godności danego zawodu¹³⁰. Czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej (ust.4). Norma ta wyraźnie i jednoznacznie przewiduje egzekwowanie za ten sam czyn różnych wskazanych w tej regulacji rodzajów odpowiedzialności¹³¹. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada, według której nikt nie może być ponownie ścigany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony, ma znaczenie jedynie dla możliwości wszczęcia lub kontynuowania postępowania karnego, nie zamyka natomiast drogi do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, którego wynik skutkuje odpowiedzialnością inną niż karna¹³². Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wprowadzenie egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, niezależnie od odpowiedzialności karnej i karnoskarbowej, prowadzić może w pewnych sytuacjach do ograniczenia z korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (w tym wolności, dostępu do służby publicznej i wykonywania zawodu), nie stanowi to jednak nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji w sferę wolności policjanta¹³³.

¹²⁹ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia: 1 września 2016 r. I OSK 1170/16; z dnia 13 marca 2014 r. II SA/Sz 1165/13.

¹³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00, W. Koziulewicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna Policjanta za przewinienia dyscyplinarne wypełniające znamiona przestępstw pozostających w zbiegu (w:) B.Wróblewski, P.Jóźwiak, K. Opaliński (red.): Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła, 2014, s. 17.

¹³¹ Na temat dopuszczalności albo niedopuszczalności zbiegu za ten sam czyn różnych rodzajów odpowiedzialności, także z uwzględnieniem konstytucyjnej dopuszczalności takiego zbiegu, oraz zbiegu sankcji orzekanych tytułem zbiegu za ten sam czyn różnych rodzajów odpowiedzialności, w razie uznawania zbiegu za dopuszczalny zob. więcej: P. Józwiak i W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011; P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła, 2012; H. Popławski, Zasada *ne bis in idem* we wzajemnych stosunkach prawa karnego, karnoadministracyjnego i dyscyplinarnego, „Nowe Prawo” 1964, z. 5, s. 473; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08.

¹³² OTK 2002, nr 5A, poz.63.

¹³³ wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., K 35/06, OTK 2008, nr 7A, poz. 120.

Artykuł 6 (1) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹³⁴ gwarantuje prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przy rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej. Ze względu na wyjątki wobec jawności postępowania określone w art. 6 pojawiło się zastrzeżenie co do stosowania art. 6 wobec przesłuchań dyscyplinarnych policjantów. W sprawie X v UK¹³⁵ Europejska Komisja Praw Człowieka orzekła, że policyjne postępowania dyscyplinarne nie mieszczą się w zakresie „spraw o charakterze cywilnym”. Komisja dalej uzasadniła, że ze względu na charakter pracy Policji, policjanci są specjalnie wybrani i przeszkoleni przez państwo w celu wykonywania swoich zadań w imieniu i na rzecz państwa w związku z na związane z utrzymaniem porządku publicznego. W wykonywaniu swoich funkcji, są podporządkowani wyłącznie organom rządowym (publicznym) i z tego powodu nie pozostają w cywilnych stosunkach umownych o charakterze prywatnym. W kolejnych sprawach rozszerzono stosowanie art. 6 (1) w przypadkach, które miały decydujący wpływ na prawa ekonomiczne danego funkcjonariusza, a nie tylko na jego karierę¹³⁶.

Przed podjęciem służby policjantów składa ślubowanie wedle roty ustalonej w art. 27 ust. 1 ustawy o Policji¹³⁷. Zgodnie z tą rotą zobowiązuje się, m.in. do tego, by strzec honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej. Zobowiązanie to nie jest tylko deklaracją, ale oznacza, że „policjant

¹³⁴ 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzym, 4 listopada 1950 roku Konwencja ratyfikowana przez RP, opublikowana w Dzienniku Ustaw z 1993 r. Nr 61, poz. 284; Protokół Nr 11: Dziennik Ustaw z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

¹³⁵ X v UK (1980) 21 DR 168.

¹³⁶ W sprawach: Couez v France, 24 August 1998; Benkessiouer v France, European Court (24 August 1998); Darnell v UK (1991) 69 DR 306; Lombardo v Italy, Neigel v France, Massa v Italy; Pretto v Italy (1983) 6 EHHR 182; Diennet v France (1995) 21 EHHR 554.

¹³⁷ „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków Policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. Ślubuję strzec tajemnicy państwowej i służbowej, a także honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej”.



zobowiązany jest dochować obowiązków wynikających z roty złożonego ślubowania”. Funkcjonariusz Policji ma zatem obowiązek dochowania wierności deklaracjom, które złożył składając ślubowanie. Tekst ślubowania oznacza, że policjant, z chwilą jego złożenia, zna zasady etyki zawodowej i jednocześnie zobowiązuje się do samodzielnego pogłębienia wiedzy na ich temat¹³⁸. Osoba wstępująca do służby przyjmuje zatem na siebie szereg obowiązków związanych z jej charakterem. W zamian otrzymuje gwarancję stabilności zatrudnienia i liczne uprawnienia związane ze służbą. Warunkiem służby w Policji jest charakteryzowanie się cechą nieposzlakowanej opinii. Wynika to z faktu, że funkcjonariusz - ze względu na szczególny rodzaj wykonywanych obowiązków, w tym na przyznane mu uprawnienia w obszarze praw i wolności człowieka - musi cieszyć się zaufaniem społecznym i być osobą wolną od jakichkolwiek podejrzeń o zachowania sprzeczne z normami społecznymi i prawem¹³⁹. Jak wskazuje Kotowski, „kompetentny policjant to nie tylko z racji wykonywanych czynności mający określone uprawnienia, umożliwiające samodzielne podejmowanie decyzji, ale równocześnie ten, który dysponuje odpowiednim poziomem wiedzy oraz umiejętnie korzysta z doświadczenia innych, a nadto jest serdeczny, kulturalny, uczynny, z dumą nosi mundur i odznakę oraz nie przynosi wstydu ani sobie, ani koleżankom, kolegom i przełożonym; jest skromny, a równocześnie zdecydowany, sumienny, rzetelny i odważny. Odwagą jest również przyznanie się do błędu, a jego naprawieniem - jeżeli nie ma innej możliwości - wyciągnięcie właściwych wniosków na przyszłość”¹⁴⁰. Charakter służby, jej znaczenie oraz sposób realizacji zadań służbowych sprawiają, że od funkcjonariuszy policji oczekuje się szczególnej postawy moralnej, która będzie odzwierciedleniem ich roli w społeczeństwie oraz przykładem postępowania zgodnego z prawem i zasadami współżycia społecznego¹⁴¹. Zapewnienie, by służbę w Policji pełniły jedynie osoby o najwyższych standardach etycznych i moralnych, jest istotnym elementem przyczyniającym się do przestrzegania praw człowieka w Policji¹⁴². Konieczne jest jednak istnienie mechanizmu pozwa-

¹³⁸ Por. wyroki NSA: z dnia 24 stycznia 2007 r., I OSK 664/06; z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11.

¹³⁹ „Bo jeżeli mistrzowie od latek i zelówek będą licha warci, popsują się i będą udawali, że coś robią, nie będąc niczym właściwie, to nic strasznego dla państwa. Ale strażnicy praw i państwa, jeżeli nimi być przestaną i będą tylko swoją robotę udawali, to widzisz chyba, że całe państwo z gruntu prowadzi do zguby” Platon, Państwo z dodaniem siedmiu ksiąg Praw. Tłum. W. Witwicki i. Warszawa, 1958, s. 193.

¹⁴⁰ W. Kotowski, Ustawa o Policji. Komentarz. Warszawa, 2012, s.9.

¹⁴¹ M. Żak Miejsce etyki zawodowej w służbie polskiego policjanta Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa 4, 2013, s.173.

¹⁴² Zob. więcej J. Alderson, Policjant w państwie prawa, tł. J. Krahelska, Legionowo 1994; J. Czerniakiewicz (red.), Wybrane zagadnienia etyki Policji, Szczytno 1997; Z. Galicki, Prawnomiędzynarodowe aspekty etyki zawodowej Policji, „Policyjny Biuletyn Szkoleniowy” 1994; T. Hanau-

lającego na efektywne egzekwowanie tego obowiązku w praktyce. Mając na uwadze, że pojęcie nieposzlakowanej opinii może rodzić wątpliwości interpretacyjne, warunkiem skuteczności takiego mechanizmu musi być opracowanie wskazówek interpretacyjnych terminu nieposzlakowanej opinii. Nieposzlakowana opinia odwołuje się do odbioru zewnętrznego wizerunku danej osoby, bez względu na jej rzeczywiste cechy charakteru. Punktem odniesienia nie są jednak indywidualne opinie poszczególnych obywateli, ale percepcja grup i środowisk społecznych. Jednocześnie informacje i opinie muszą być racjonalne, to znaczy ich wiarygodność musi być oceniana przez pryzmat percepcji przeciętnego obywatela.

Trybunał Konstytucyjny, zauważył, że nie można również zapominać o tym, że przez działania funkcjonariuszy publicznych kształtuje się obraz państwa i autorytet jego organów. Wdrażanie mechanizmów demokratycznych (brak jakichkolwiek ograniczeń w prawie zrzeszania się), z drugiej strony skutkuje utratą zaufania społecznego do funkcjonariuszy publicznych, znajdujących się w niejednoznacznej sytuacji. Negatywnym ocenom sprzyja kryzys moralny sfery publicznej, co znajduje odzwierciedlenie w wynikach licznych badań opinii społecznej¹⁴³. Ograniczenia i zakazy wynikające z treści stosunku służbowego są ważne dla jakości funkcjonowania Policji, a co za tym idzie - postrzegania państwa przez obywateli. Dlatego też przepisy pragmatyki służbowej, dotyczące ograniczeń w zakresie działalności funkcjonariuszy, powinny być ściśle przestrzegane zarówno przez samych funkcjonariuszy, jak i organy administracji publicznej¹⁴⁴.

Znaczenie problematyki moralnej w wykonywaniu zawodu policjanta i jego służebna wobec społeczeństwa rola, a także konieczność wzmocnienia oraz uzupełnienia obowiązków i praw policjantów wynikających z demokratycznie stanowionego prawa stały się przyczynkiem do przyjęcia *Zasad etyki zawodowej policjanta*¹⁴⁵. Zasady zawierają ogólne dyrektywy wykonywania zawodu policjanta, które stanowią przejaw przestrzegania zasad praworządności i prowadzą do pogłębienia społecznego zaufania do Policji. Wprowadzając „Zasady etyki zawo-

sek, Zasada etyki zawodowej w realizacji zadań wynikających z podstaw procesu karnego (w:) *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności*. Księga ku czci profesora Stanisława Wąltosia, J. Czapska i in. (red.), Warszawa 2000, s. 729–735; B. Hołyst, *Problemy etyki w działalności Policji* (w:) *Problemy nauk penalnych*, L. Tyszkiewicz (red.), Katowice 1996, s. 323–331; A. Pawłowski, M. Róg, E. Wiszowaty, *Zasady etyki zawodowej Policjanta z komentarzem*, Szczytno 2000; M.S. Pike, *The Principles of Policing*, Houndmills 1985; A. Szostek, *Elementy etyki zawodowej Policjanta*, „Przegląd Policyjny” 1991, nr 1, s. 113–120.

¹⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

¹⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 lutego 2015 r. III SA/Łd 1038/14; por. wyroki NSA: z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11; z dnia 31 stycznia 2014 r., I OSK 2687/12.

¹⁴⁵ Wprowadzonych jako załącznik do zarządzenia Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej Policjanta”, Dz. Urz. KGP.2004.1.3.



dowej policjanta” szczególnie dbano, by stale mieć na uwadze znaczenie problematyki moralnej w wykonywaniu zawodu policjanta i jego służebną rolę wobec społeczeństwa, a także konieczność wzmocnienia oraz uzupełnienia obowiązków i praw policjanta, wynikających z przepisów obowiązującego prawa. Naruszenie zasad etyki zawodowej jest przesłanką autonomiczną w stosunku do naruszenia dyscypliny służbowej - może występować w związku z takim naruszeniem lub być od niego niezależne. Zarządzenie nie zawiera znamion zachowań uznawanych za przewinienia dyscyplinarne, lecz pewne wzorce, których funkcjonariusz powinien przestrzegać i których naruszenie może skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną. Zawarte w § 1 załącznika do zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie zasad etyki zawodowej policjanta sformułowanie, że „zasady etyki zawodowej policjanta wynikają z ogólnych wartości i norm moralnych uwzględniających specyfikę zawodu policjanta”, nie oznacza, że zasady te dotyczą tylko „działalności służbowej”, lecz odnoszą się do funkcjonariuszy w służbie czynnej tzn. „wykonujących zawód policjanta”. Na znamiona specyfiki tego zawodu zwraca uwagę E. Wiszowaty¹⁴⁶, wskazując przede wszystkim, że podobnie jak w innych zawodach, policjant spotyka się nie z czynnikiem materialnym, a z żywą osobą, posiadającą niezbywalną godność, pomimo tego, iż zwykle taka osoba popadła w konflikt z prawem. Kolejnym wyróżnikiem jest określenie pracy Policji mianem „służby”, jako określenia zwyczajowo do zawodów o szczególnej doniosłości społecznej, w której oczekuje się powołania oraz ponadprzeciętnego zaangażowania i poświęcenia¹⁴⁷. Specyfika zawodowa, w szczególności zaś wymóg ustawy dbania o honor i dobre imię służby, może powodować również pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariusza za naruszenie zasad etyki zawodowej, jakiego dopuścił się po służbie, nawet bez związku ze służbą, o ile zachowanie można uznać za naruszenie zasad, których przestrzegania ślubował. Zawód policjanta jest szczególny z uwagi na podwyższone standardy etyczne, do których przestrzegania policjant jest obowiązany. Charakter stosunku służbowego policjanta, polegający na szczególnym podporządkowaniu, oznacza, iż przewinienie dyscyplinarne można popełnić także poza godzinami służby. Oznacza to, że funkcjonariusz Policji powinien zachowywać się godnie nie tylko w czasie wykonywania czynności służbowych, ale także w życiu prywatnym, tak, aby jego

¹⁴⁶ E. Wiszowaty, *Etyka w Policji. Między prawem moralnością i skutecznością*. 2011, s. 56-58, zob. również J. Grieve, C. Harfield, A. MacVean, *Police Ethics and Human Rights (w:) Policing*, Sage Publications, 2007.

¹⁴⁷ Zob. więcej M. Żak, *Życie rodzinne w sferze zawodów wysokiego ryzyka (na przykładzie zawodu policjanta)*. Katowice, 2015.

zachowanie prowadziło do pogłębienia zaufania do Policji¹⁴⁸. Wreszcie czynnikiem wyznaczającym specyfikę służby policyjnej jest podejmowanie ponadprzeciętnego ryzyka w obronie praw podstawowych obywateli. Trudno również wyobrazić sobie prawidłowe funkcjonowanie służb mundurowych bez przepisów prawnych mających na celu zapobieganie podkopywaniu wymaganej dyscypliny przez funkcjonariuszy (na przykład na drodze pisemnej)¹⁴⁹. W analizie proporcjonalności sankcji ograniczających prawo np. do wyrażania poglądów krytycznych ważony jest zakres, w jakim wolność wypowiedzi członka sił policyjnych może zostać ograniczona w celu zapobiegania zakłóceniom porządku w szeregach policji, która jest organem zorganizowanym hierarchicznie, gdzie dyscyplina jest konieczna dla realizacji jego funkcji.

Wykorzystywanie Policji do działań nielegalnych skłoniło organizacje międzynarodowe do opracowania norm regulujących kwestie przekroczenia ram etycznego działania, czy niewspółmiernego użycia siły i środków przymusu bezpośredniego. Stąd ważnym uzupełnieniem prawa jak i praktyki są postanowienia *Kodeksu Postępowania Funkcjonariuszy Porządku Prawnego*¹⁵⁰. Dokument ten stanowi, że funkcjonariusze porządku prawnego mogą użyć siły wyłącznie w wypadku absolutnej konieczności i tylko w granicach niezbędnych do wypełnienia swego obowiązku (art. 3). Użycie broni palnej jest zatem środkiem ostatecznym i należy podjąć wszelkie kroki, by je wykluczyć (zwłaszcza przeciwko dzieciom) lub nie używać wcale¹⁵¹. Wyjątek stanowią sytuacje, w których osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa stawia zbrojny opór lub w inny sposób naraża czyjeś życie, a mniej drastyczne środki nie wystarczają do powstrzymania jej lub skłonienia do poddania się¹⁵².

Jeszcze bardziej szczegółowo normują kwestie użycia środków przymusu bezpośredniego *Podstawowe zasady użycia siły oraz broni palnej przez funkcjonariuszy porządku prawnego*¹⁵³. Pozwalają one na użycie siły i broni palnej tylko wtedy, gdy

¹⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 września 2016 r. III SA/Kr 339/16; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2012 r. II SA/Wa 626/12; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2012 r. II SA/Wa 242/12.

¹⁴⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 października 2012 r., 29723/11.

¹⁵⁰ Rezolucja 34/169 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1979 r.

¹⁵¹ J. Jabłńska-Bonca, Prywatna ochrona bezpieczeństwa. Warszawa, 2017, s. 176-182; M. Jurgielewicz, Środki przymusu bezpośredniego i broń palna. Użycie lub wykorzystanie w ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego. Editions Spotkania, Seria: Bezpieczeństwo dziś i jutro, 2015.

¹⁵² T. Bulenda, Z. Hołda, A. Rzepliński, Prawa człowieka a zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w polskim prawie i praktyce jego stosowania. (w:) Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie a prawa człowieka, pod red. Z. Hołdy i A. Rzeplińskiego. Lublin: Wydawn. UMCS 1992, s. 35-37.

¹⁵³ Rezolucja VIII Kongresu ONZ w Sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępcami z 1990r.



inne środki okażą się nieskuteczne bądź gdy nie ma innej możliwości osiągnięcia zamierzonego celu. Nakładają także na funkcjonariuszy obowiązek działania rozważnego i proporcjonalnego do wagi przestępstwa, minimalizowania szkody i uszkodzenia ciała oraz nakazują szanować i chronić życie ludzkie, zapewnić jak najszybciej pomoc i opiekę medyczną wszystkim zranionym, a także upewnić się, czy poinformowano krewnych i bliskich osoby zranionej lub poszkodowanej. *Zasady...* zalecają, aby reguły i przepisy wykonawcze w sprawie użycia broni palnej zawierały m. in. określenie okoliczności, w których funkcjonariusze porządku prawnego są uprawnieni do jej noszenia, typów dozwolonej broni palnej i amunicji, sposobu kontroli broni, sporządzania raportów o każdym jej użyciu oraz gwarancję, że broń ta będzie używana jedynie w stosownych okolicznościach i w sposób, który zmniejsza ryzyko niepotrzebnego uszkodzenia ciała. Podstawowe zasady użycia siły oraz broni palnej przez funkcjonariuszy porządku prawnego zawierają normy zobowiązujące rządy do zagwarantowania, że odpowiedzialność za użycie broni palnej przez policjantów w sposób sprzeczny z prawem poniosą także przełożeni, którzy wiedzieli, że ich podwładni używają bądź używali broni w taki sposób, a nie podjęli wszelkich dostępnych im środków, aby temu zapobiec. Podporządkowanie się rozkazom przełożonych nie może stanowić usprawiedliwienia, jeśli policjanci wiedzieli, że rozkaz użycia broni palnej, którego wynikiem jest śmierć lub ciężkie uszkodzenie ciała, był sprzeczny z prawem, a mieli oni wystarczającą możliwość odmowy jego wykonania.

Kolejny dokument - *Deklaracja o Policji z 1979 r*¹⁵⁴. sporo uwagi poświęca zasadom etyki służbowej wskazując przede wszystkim, że funkcjonariusz policji wypełnia obowiązki nałożone nań przez prawo, ochraniając współobywateli oraz społeczność przed przemocą, grabieżą i innymi szkodliwymi czynami określonymi przez prawo. Jest on zobowiązany zwalczać naruszenia prawa, w szczególności, jeśli mogłoby ono wywołać szkodę natychmiastową lub nieodwracalną bądź znacznych rozmiarów, powinien niezwłocznie podjąć działania, aby – w granicach swych możliwości - jak najskuteczniej mu zapobiec. Postanowienia Deklaracji nakazują również policjantowi nieposłuszeństwo lub odmowę wykonania bezprawnego rozkazu - „(...) funkcjonariusz Policji jest zobowiązany do nieposłuszeństwa lub niewypełnienia rozkazu czy polecenia, jeśli bezprawność tego rozkazu jest lub powinna być mu znana” (cz. A. pkt 3 Deklaracji). Deklaracja nakazuje „powstrzymać się od wykonania jakiegokolwiek rozkazu, którego bezprawność jest lub powinna być mu znana.” Podczas pełnienia obowiązków funkcjonariusz policji powinien wykazać zdecydowanie niezbędne do osiągnięcia celu wymaganego

¹⁵⁴ Rezolucja 690 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.



bądź dopuszczonego przez prawo; zakazuje się jednakże użycia siły w stopniu większym niż jest to konieczne. W interesie ochrony podstawowych zasad, na których jest oparte, państwo prawne powinno bronić policjantów sprzeciwiających się bezprawiu oraz surowo karać tych, którzy wydają rozkazy sprzeczne z obowiązującym prawem. Wreszcie pkt 7 cz. A Deklaracji zakazuje podejmowania jakichkolwiek działań karnych bądź dyscyplinarnych wobec funkcjonariusza Policji, który odmówi wykonania niezgodnego z prawem rozkazu. Obowiązek nieposłuszeństwa funkcjonariuszy Policji wobec nakazanego im bezprawia stanowi jedną z ustawowych gwarancji państwa prawa. Chroni on obywateli przed przestępczymi rozkazami przełożonych. Podporządkowanie się przełożonym, a nie wyłącznie prawu, jest sprzeniewierzeniem się istocie obowiązków zawodowych policjanta. Osobną kwestią jest zachowanie równowagi przez państwo (i system prawny) między karaniem zachowań przestępczych funkcjonariuszy Policji, a odpowiednim wyrównywaniem szkód jakich doznali oni w trakcie wykonywania obowiązków służbowych. Deklaracja wreszcie przypomina, że funkcjonariusz Policji ponosi osobistą odpowiedzialność za swe działania sprzeczne z prawem oraz za także czyny polegające na działaniu lub zaniechaniu, których popełnienie nakazał. W związku z tym w państwie musi istnieć system gwarancji i prawnych środków zadośćuczynienia za wszelkie szkody wynikłe z działań Policji.

Zgodnie z *Europejskim Kodeksem Etyki Policyjnej*¹⁵⁵ głównymi celami Policji w demokratycznym społeczeństwie, rządzącym się zasadami prawa, jest utrzymanie spokoju publicznego i porządku w społeczeństwie, a w szczególności zapobieganie i zwalczanie przestępczości, wykrywanie przestępstw oraz zapewnienie funkcji pomocy i usługi dla ludności przy zapewnieniu ochrony i poszanowania podstawowych praw i wolności jednostki zawartych w szczególności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Policja jest instytucją publiczną, działającą na zasadzie i w granicach prawa. Stąd, prawo, na podstawie którego działa Policja powinno być publicznie dostępne, wystarczająco jasne i precyzyjne, a wszelkie operacje policyjne zawsze muszą być realizowane zgodnie z prawem krajowym w oparciu o standardy międzynarodowe. Na równi z obywatelami oraz innymi organami obowiązuje funkcjonariuszy Policji równość wobec i przed prawem. Podlegają oni tym samym przepisom, a wszelkie odstępstwa od reguł mogą być uzasadnione jedynie w celach prawidłowego wykonania pracy Policji w demokratycznym społeczeństwie. Kodeks Etyki Policyjnej wyznacza również rolę Policji

¹⁵⁵ Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics (Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001 at the 765th meeting of the Ministers' Deputies), Zalecenie Rec (2001) 10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące Europejskiego Kodeksu Etyki Zawodowej Policji (przyjęte przez Komitet Ministrów 19 września 2001 r. na 765. sesji Zastępców Ministrów).



w systemie i polityce karnej państwa. Policja bowiem nie przejmuje roli, ani zadań organów śledczych, sądowych oraz innych działających w ramach systemu karnego państwa- nie sprawuje ona żadnych funkcji kontrolnych nad tymi organami, a jedynie gwarantuje niezależność i bezstronność sądów. W związku z tym, delegowanie uprawnień sądowych na funkcjonariuszy Policji jest ograniczone i może się odbywać tylko na zasadach ściśle określonych prawem. Ponadto, jednostka musi posiadać możliwość kwestionowania działania, decyzji lub zaniechania funkcjonariusza przed organami sądowymi. W państwach, w których Policja pozostaje pod nadzorem prokuratora lub sędziego śledczego, Policja jest zobowiązana do prowadzenia postępowania zgodnie z wyznaczonymi instrukcjami i priorytetami oraz powinna regularnie informować nadzorujące ją organy o wynikach i etapach postępowania. Policja respektuje również rolę obrońcy w procesie karnym oraz, w określonych sytuacjach, oferuje pomoc, zapewniając prawo dostępu do skutecznej pomocy prawnej, w szczególności w odniesieniu do osób pozbawionych wolności. Kodeksy etyki Policji oparte na zasadach wyrażonych w Kodeksie Etyki Policynjnej powinny być rozwijane w państwach członkowskich i nadzorowane przez właściwe organy.

5. Policja wobec zasad demokratycznego państwa prawa

Kategoria państwa prawa charakteryzuje się konkurującymi ze sobą ujęciami treściowymi i metodologicznymi, a ponadto posiada zróżnicowane tożsamości w poszczególnych dziedzinach nauki oraz w zmieniających się warunkach historycznych. „Pojęcie ‘państwo prawne’ jest bowiem niedookreślone. [...] Konsekwencją tego stanu rzeczy jest wielość ujęć państwa prawnego i to na różnych poziomach teoretycznego uogólnienia”¹⁵⁶. Klauzule „rządy prawa”, „państwo praworządne” i „państwo prawne”, czyli takie, w których rządzą prawa obejmują identyczne dezyderaty, różni je sama tylko nazwa¹⁵⁷. Rozumienie państwa prawnego obejmuje szereg różnego rodzaju postulatów, formułowanych w języku reguł bądź zasad, które państwo powinno realizować¹⁵⁸. Państwo prawa jest metapraw-

¹⁵⁶ A. Gryniuk, Pozytywistyczna koncepcja państwa prawnego i jej późniejsze teoretyczne i praktyczne modyfikacje, [w:] Teoria prawa, filozofia prawa, współczesne prawo i prawoznawstwo, Toruń 1998, s. 87; zob. również L. Morawski, Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian, Warszawa 1999, s. 257-258: „Spór między pozytywistami i niepozytywistami o interpretację, zasady państwa prawa dotyczy trzech podstawowych kwestii: - co jest źródłem prawa, — w jaki sposób normy prawne mogą utracić moc obowiązującą, -jakie są granice obowiązku posłuszeństwa wobec prawa; Z. Tobor, Wolność jako wartość państwa prawnego, Studia Iuridica Silesiana, 1.17, Katowice 1994, s. 42-50.

¹⁵⁷ J. Nowacki, Rządy prawa. Dwa problemy, Katowice 1995, s. 15-65.

¹⁵⁸ J. Nowacki, O uzasadnianiu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Cz. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.): Zasady prawa. Materiały konferencyjne. Katowice, 2007, s.165.

ną doktryną czy ideologią zalecającą określone rozwiązania prawne, realizowane w praktyce ustrojowej wielu państw¹⁵⁹. Wedle innych koncepcji, pojęcie „państwo prawne” wyrosło ponad pojęcie „rządów prawa”, choć oczywiście rządy prawa są koniecznym warunkiem zaistnienia państwa prawnego¹⁶⁰. Zasada państwa prawa jest czynnikiem konstytuującym państwo¹⁶¹, stąd istnieje przekonanie o potrzebie realizacji idei rządów prawa, zgodnie z którą obywatele winni są posłuszeństwo prawu i jego rządóm, a organy państwa powinny działać zgodnie z prawem i na jego podstawie¹⁶². Zasada rządów prawa może być postrzegana jako model zarządzania, jako suma przesłanek charakterystycznych dla przestrzeni prawnej¹⁶³,

¹⁵⁹ F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960, s. 206; J. Nowacki, O uzasadnianiu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Cz. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.): *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*. Katowice, 2007, s. 176.

¹⁶⁰ J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy* Katowice 1995, s. 15 i n. Por. L. Morawski, *Państwo prawa* (w:) *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997, s. 11-16; S. Wronkowska (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 6; E. Łętowska, *Trudności w przyswajaniu w Polsce praktyki państwa prawa* (w:) *Zasada demokratycznego państwa prawa w konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 195. Por. J. Mikołajewicz, *Pojmowanie państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP* (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 100-101; E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995; *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008. P. Sztompka, *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej* (art. 2 Konstytucji) (w:) *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010, s. 63-70. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 58; *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

¹⁶¹ Por. J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 38; J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice, 1995; I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*. Toruń, 2010; H. Kelsen, *General Theory of Law and State*. London, 2008, s. 326-327; J. M. Finnis, *Natural law and Natural Rights*. Clarendon, Oxford 1980, s. 147; B. Tamanaha, *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*. Cambridge, 2007, s. 141; N. Walker, *The Idea of Constitutional Pluralism*, s. 30; J. Waldron, *The Rule of Law in Contemporary Liberal Theory*. *Ratio Juris* 1989, no. 2 (1), s. 94; Zob. F. Viola, *The Rule of Law in Legal Pluralism* (w:) T. Gizbert-Studnicki, J. Stelmach (red.): *Law and Legal Cultures in the 21st Century. Diversity and Unity*. Plenary Lectures at 23rd IVR World Congress, August 1-6, 2007, Cracow, Poland, s. 129; T. Inoue, *The Rule of Law as the Law of Legislation* (w:) L.J. Wintgens (red.) *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, 2007, s. 57-74; N. Walker, *Legal Theory and the European Union*. EU Working Paper LAW No. 2005/16; W. Wallace, *Europe as a confederation: the Community and the nation state* *Journal of Common Market Studies*, 1982/83 nr 21; S. Beaulac, *An Inquiry into the International Rule of Law*. EU Working Paper LAW No. 2007/14; M. Dawson, *Soft Law and the Rule of Law in the European Union. Revision or Redundancy?* EU Working Paper LAW No. 2009/24; L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*. Jean Monnet Working Paper 04/09.

¹⁶² J. Raz, *Autorytet...*, op.cit., s. 210 i n.

¹⁶³ F. Viola, *The Rule of Law in Legal Pluralism* (w:) T. Gizbert-Studnicki, J. Stelmach (red.): *Law and Legal Cultures in the 21st Century. Diversity and Unity*. Plenary Lectures at 23rd IVR World Congress, August 1-6, 2007, Cracow, Poland, s. 129.



czy też synonim państwa prawa¹⁶⁴. Jeszcze inne koncepcje dostrzegają niebagatelne oddziaływanie tej zasady we współczesnym państwie, charakteryzując jej rolę, jako „idealnego zarządcy”¹⁶⁵. Klauzula „państwo prawne” wskazuje i narzuca aksjologicznie zdeterminowany rodzaj ideologii politycznej, zgodnie z którą ma być ukształtowany ustrój i funkcjonowanie państwa¹⁶⁶. Zasad ta, rozumiana jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, będzie się składała z pewnych fundamentalnych elementów¹⁶⁷, jak zasada pewności prawa (zaufania obywatela do państwa) i bezpieczeństwa prawa, czy zakaz działania prawa wstecz. Inne koncepcje dostrzegają niebagatelne oddziaływanie tej zasady we współczesnym państwie, charakteryzując jej rolę, jako „idealnego zarządcy”¹⁶⁸.

Zasada rządów prawa w literaturze wprost bywa wiązana również z solidaryzmem¹⁶⁹ - prawo nie stanowi wówczas jedynie środka służącego do osiągnięcia celów władzy państwowej, lecz staje się także miernikiem działań państwa przy uwzględnieniu, jakie działania i w jakich warunkach mogą być przezeń podejmowane¹⁷⁰. Miernik ten jest koniecznym i niezbędnym narzędziem w celu zarówno określania granic praw i obowiązków obywateli jak i granic praw i obowiązków samego państwa. Tak, jak bowiem oczywistymi wydają się być obowiązki nakładane na państwa, tak granice kompetencji i uprawnień organów państwowych pozostają kwestią dyskusyjną. Państwo bowiem, dysponujące pełnią uprawnień do legalnego używania przemocy, w celu przymuszania obywateli do podporządko-

¹⁶⁴ T. Inoue, *The Rule of Law as the Law of Legislation* (w:) L.J. Wintgens (red.) *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, 2007, s.57-74; inaczej J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice, 1995.

¹⁶⁵ F. Viola, *The Rule of Law...*, s. 107.

¹⁶⁶ J.Nowacki, O uzasadnianiu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Cz.Martysz, A.Matan, Z.Tobor (red.): *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*. Katowice, 2007, s.165.

¹⁶⁷ Elementy te jednakże mogą się różnić w zależności od przyjętej wykładni: systemowej, celowościowej, czy też podmiotu dokonującego analizy pojęcia. Tym samym wypowiedzi doktryny, czy też judykatury o wynikaniu pewnych zasad z klauzuli „państwo prawne” nie spełniają, zdaniem J.Nowackiego, żadnego kryterium wynikania, ani implikacyjnego, ani inferencyjnego, ani też przyczynowościowego. Wypowiedzi o wynikaniu jednej zasady z drugiej niczego nie orzekają o stanie prawnym, pełniąc jedynie funkcję perswazyjną, opartą na preferowaniu określonych założeń aksjologicznych. J.Nowacki, O uzasadnianiu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Cz.Martysz, A.Matan, Z.Tobor (red.): *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*. Katowice, 2007, s.163; S. Tkacz, O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii). Toruń, 2014, s.125.

¹⁶⁸ F. Viola, *The Rule of Law...*, s. 107.

¹⁶⁹ m.in. Ch. Taylor, przyjmując koncepcję proceduralnego liberalizmu, utożsamia obywateli ze wspólnym dobrem, którym w tym wypadku będzie liberalna koncepcja rządów prawa (rozumiana, jako zgoda co do zasad sprawiedliwości, z którymi identyfikują się jednostki).

¹⁷⁰ Szerzej zob. B.Z. Tamanaha, *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*, Cambridge 2007, s. 91 i n.; S. Tkacz, A. Wentkowska, *Rozdział I, O naturze teoretyczno-prawnej i uwikłaniach pojęcia solidaryzmu* (w:) A. Łabno (red.): *Solidaryzm*, Warszawa, 2011.



wania się ustalonym przez państwo obowiązkom, nie może ich używać w sposób niekontrolowany i nieograniczony. Pomimo tego, iż organizacyjny aparat ścigania, sądenia i kontroli obywateli jest niewspółmiernie potężniejszy i doskonalszy wobec kompetencji jednostki, to tym większe powinny być zabezpieczenia prawne chroniące przed ewentualnym nadużyciem tych uprawnień przez państwo. Zasada rządów prawa w kontekście dysproporcji uprawnień na linii państwo - obywatel powinna spełniać rolę wentylu bezpieczeństwa, gdyż „ten sam hobbesowski rozsądek, który leży u podstaw powołania do życia organizacji państwowej jako strażnika bezpieczeństwa obywateli, przestrzega zarazem przed niebezpieczeństwem, jakie wiąże się z potęgą powstającego w ten sposób Lewiatana”¹⁷¹.

W systemach konstytucyjnych, w których podkreśla się wagę praw jednostkowych i w których większe znaczenie odgrywa konkretna sytuacja, niż reguła, punkt ciężkości zostaje przesunięty na integrującą rolę rządów prawa (*integration through law*)¹⁷². Ze względu na różnice w formie i funkcji systemów demokratycznych, następuje również dywersyfikacja w stosowaniu podstawowych wartości związanych z nowoczesną demokracją, właśnie takich jak rządy prawa, równość, udział obywateli w wykonywaniu władzy oraz kontrola działania tej władzy¹⁷³.

Na gruncie polskim, normatywne znaczenie art. 2 Konstytucji RP w części dotyczącej urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej wyraża się m.in. z obowiązkiem ustawodawcy w takim stanowieniu prawa, by nie naruszało ani zasady sprawiedliwości, ani zasady równości, jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli¹⁷⁴. Będąc fundamentem polskiego ładu konstytucyjnego treść art. 2 Konstytucji rozstrzyga o modelu państwa, określając je jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”¹⁷⁵. Zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża jedną z fundamentalnych

¹⁷¹ T.Pietrzykowski, Ujarmianie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa. Katowice, s. 14.

¹⁷² F. Viola, *The Rule of Law...*, s. 119.

¹⁷³ Smit, B.F. & Botha, C.J. (1990). *Democracy and policing: an introduction to paradox*. *Acta Criminologica*, 3(1); M. Amir, S. Einstein (red.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, Office of International Criminal Justice, Huntsville, 2001; D. Bradley, N. Walker, R. Wilkie, *Managing the Police: Law, Organisation and Democracy*. Brighton: Wheatsheaf 1986; A. J. Goldsmith, L. Colleen, *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*. Hart Publishing, 2000; T. Jones T. Newburn, D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*. *British Journal of Criminology*, 1966, 36(2): 182-198; A. Kuper, *Democracy beyond Borders: Justice and Representation in Global Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2004; O. Marenin, *Police Training for Democracy, Police Practice and Research*, 2004, 5, 2, 107-123; B. Parrott, *Perspectives on Postcommunist Democratization*. In: Dawisha K and Parrott B (red.) *Politics, Power and the Struggle for Democracy in South-East Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 1-39.

¹⁷⁴ Cyt. za K. 1/90; OTK 1990, s.27; Wniosek RPO do TK z dnia 10.01.2002 r. (RPO-366574-IX/01/WK).

¹⁷⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r. K 41/02.



dyrektyw konstytucyjnych, które określają podstawowe i szczególnie chronione cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazuje się, że są one wyznacznikiem współczesnego państwa demokratycznego. Zawarte w niej wskazania stanowią istotne dyrektywy interpretacyjne, znajdujące zastosowanie zarówno na etapie stanowienia prawa, stosowania prawa, jak i jego oceny. Z tej ogólnej zasady wywieść można dalsze zasady stanowienia prawa¹⁷⁶, a w szczególności: zakaz działania prawa wstecz, nakaz dochowania *vacatio legis*, przewidywalność rozstrzygnięć prawodawcy, ochrona praw nabytych, zasada określoności prawa oraz zakaz nadmiernej ingerencji¹⁷⁷. Państwo prawne powinno mieć charakter państwa konstytucyjnego, zaś prawa i wolności obywatelskie powinny mieć charakter praw zasadniczych (podstawowych), co oznacza w przypadku praw obywatelskich, że statuuje one zasadniczo te prawa w stosunku do państwa i zasadniczo ograniczoną możliwość władczego oddziaływania państwa na obywateli. Państwo prawne samo określa granice swych relacji wobec obywateli, przekształcając tym samym stosunki między wspólnotą państwową a jednostką w stosunki prawne¹⁷⁸.

Zasada demokratycznego państwa prawnego wytycza kierunki rozwoju ustroju państwa, stanowi nakaz dla parlamentu, jak również dla całego aparatu państwowego, by jego działalność służyła realizacji tej zasady. Demokratyczne państwo prawne winno zatem nie tylko zabezpieczać wpływ obywateli na władzę państwową i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych, ale także gwarantować poszanowanie wolności i praw jednostki oraz urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej¹⁷⁹. Zmiany dokonywane w systemie prawnym nie mogą naruszać podstawowych zasad, jakie charakteryzują demokratyczne państwo prawa, a w szczególności należy starać się, aby nie powstał stan niepewności prawa, naruszający zasadę zaufania obywateli do państwa¹⁸⁰. Państwo prawne samo określa granice swych relacji wobec obywateli, przekształcając tym samym stosunki między wspólnotą państwową a jednostką w stosunki prawne. Jednakże powinno ono mieć charakter państwa konstytucyjnego, zaś prawa i wolności obywatelskie powinny mieć charakter praw zasadniczych (podstawowych), co oznacza w przypadku praw obywatelskich, że statuuje one zasadniczo te prawa w stosunku do państwa i ograniczoną możliwość władczego oddziaływania pań-

¹⁷⁶ S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*. Toruń, 2014, s. 125.

¹⁷⁷ Wiliński P. *Zasada demokratycznego państwa prawnego - art. 2 konstytucji*, [w:] *Proces karny w świetle konstytucji*. WKP 2011.

¹⁷⁸ Wniosek RPO do TK z dnia 10.01.2002 r. (RPO-366574-IX/01/WK).

¹⁷⁹ WG RPO do Ministra Skarbu Państwa z dnia 5.05.2011 r. (RPO-608141-IV/09/AT).

¹⁸⁰ Wniosek RPO do TK z dnia 3.07.1997 r. (RPO-247694-VI/97/AB-Z); Wniosek RPO do TK, 29.06.2011 r. (RPO-666037-II/11/MK).

stwa na obywateli. Demokratyczne państwo prawa nie może również istnieć bez możliwości ochrony praw przez organy wymiaru sprawiedliwości. Prawomocność orzeczeń sądowych, instrumentalny cel każdego postępowania, jest podstawowym komponentem zasady pewności prawa oraz stabilności obrotu, a tym samym stanowi jeden z fundamentów państwa prawnego, w tym prawa do sądu. Swobody wolności wypowiedzi, pracy, zgromadzeń, czy zrzeszania się kreują zdolność do debaty publicznej. Inne definicje demokracji, wskazują na mierniki, jakimi są: siły polityczne, konsolidujące struktury państwowe, stopień efektywności zarządczej władzy czy umiejętność skupienia i wykorzystania instytucji przedstawicielskich do dochodzenia roszczeń politycznych¹⁸¹.

Pomimo faktu, iż zasada rządów prawa często bywa łączona z zasadą demokracji, to jednak oddziela się ją w doktrynie, w sensie sposobu zorganizowania władzy w danym państwie, uznanego na gruncie przyjętych przekonań politycznych. Wypracowany poprzez wykładnię sądów i poglądy doktryny „standard” państwa prawnego określają wywiedzione z klauzuli demokratycznego państwa zasady: zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zasada demokratycznego państwa prawa w części dotyczącej urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej wyraża się m.in. obowiązkiem ustawodawcy w takim stanowieniu prawa, by nie naruszało ani zasady sprawiedliwości, ani zasady równości, jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Zmiany dokonywane w systemie prawnym nie mogą jednak naruszać podstawowych zasad, jakie charakteryzują demokratyczne państwo prawa, a w szczególności nie mogą powodować stanu niepewności prawa, naruszającego zasadę zaufania obywateli do państwa. Istotą zasady zaufania obywateli do państwa jest bowiem stanowienie prawa w poczuciu świadomości istniejącego po stronie obywateli zaufania do państwa¹⁸².

¹⁸¹ D. Collier, S. Levistky, *Democracy with Adjectives*. World Politics, 1997, 49(3), s. 434; B. Parrott, *Perspectives on Postcommunist Democratization*. In: Dawisha K and Parrott B (eds) *Politics, Power and the Struggle for Democracy in South-East Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 4; K. Dawisha, *Democratization and political participation: research concepts and methodologies*. In: Dawisha K and Parrott B (eds) *Politics, Power and the Struggle for Democracy in South-East Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 43.

¹⁸² Wg RPO do Ministra Obrony Narodowej z dnia 17.01. 2003, (RPO-426702-V/02/KD) w związku ze skargami osób (m.in. żołnierzy Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA) zwolnionych ze służby wojskowej pełnionej jako służba stała z powodu wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z restrukturyzacją Sił Zbrojnych bez zachowania prawa do kwatery, którym do dnia zwolnienia ze służby nie wypłacono ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z osobnej kwatery stałej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368 ze zm.). W stosunku do tych osób tworzona była bowiem iluzja, iż przyznane im prawo do



Obywatel powinien mieć pewność, że prawo nie zostanie zmienione arbitralnie, a także, że będzie ono chroniło jego interesy. Zasada ta przejawia się więc w takim stanowieniu prawa, aby nie stawało się ono dla obywatela pułapką. Każdy powinien bowiem układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji¹⁸³. Dotyczy to w tej samej mierze zasady ochrony praw nabytych, której treścią jest zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez obowiązujące ustawy lub zakaz ich ograniczania w sposób arbitralny¹⁸⁴.

Demokratyczne państwo prawa powinno również szanować prawa i podstawowe wolności, takie jak prawo do rzetelnego procesu sądowego i prawo do przesłuchania, nawet wobec tych, którzy będąc u władzy zasodom tym urągali¹⁸⁵. Nie może również istnieć bez możliwości ochrony praw przez organy wymiaru sprawiedliwości. Niewydolność organizacyjna sądów nie może prowadzić do przekazywania ich kompetencji innym podmiotom, nie będącymi sądami. Takie działanie stanowi bowiem naruszenie prawa obywateli do sądu¹⁸⁶ oraz zasady równości¹⁸⁷. Prawomocność orzeczeń sądowych - instrumentalny cel każdego postępowania, jest podstawowym komponentem zasady pewności prawa oraz stabilności obrotu, a tym samym stanowi jeden z fundamentów państwa prawnego, w tym prawa do sądu. Standardy państwa prawnego, w tym zwłaszcza zasada niedopuszczalności norm prawnych o charakterze retroaktywnym jest uważana za jeden z podstawowych składników formuły państwa prawnego w zakresie

kwatery zostanie zrealizowane poprzez wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego, jednak wypłata nigdy nie nastąpiła. Osoby te zostały pozbawione przyznanych im uprawnień pomimo tego, iż zwolnienie ze służby nastąpiło z przyczyn, na które nie miały wpływu. Rozważenia wymaga także kwestia, czy odmowa wypłaty ekwiwalentu omawianej grupie osób da się pogodzić z wyinterpretowaną przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasadą ochrony praw nabytych. Treścią zasady ochrony praw nabytych jest zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez obowiązujące ustawy lub zakaz ich ograniczania w sposób arbitralny.

¹⁸³ Wniosek RPO do MRiRW, 3.09.2009 r. (RPO-607834-I/09/AW).

¹⁸⁴ Wg RPO do MON z dnia 5.05.2003 r. (RPO-426702-V/02/KD) w kwestii odmowy wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z osobnej kwatery stałej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002r. Nr 42, poz. 368 ze zm.) osobom zwolnionym ze służby wojskowej pełnionej jako służba stała z powodu wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z restrukturyzacją Sił Zbrojnych bez zachowania prawa do kwatery, którym do dnia zwolnienia ze służby nie wypłacono tego świadczenia.

¹⁸⁵ Wniosek RPO do TK z dnia 13.02.2001 r. (RPO-363572-I/01/AM).

¹⁸⁶ Wniosek RPO do TK z dnia 13.06.1997 r. (RPO-231615-VI/96/JF).

¹⁸⁷ Wniosek RPO do TK, 20.06.2011 r. (RPO-625338-I/09/MSW), zob. również WG RPO do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 14 marca 2003 (RPO-), w którym RPO dowodzi, iż pozbawienie dzieci niepełnosprawnych realizujących program indywidualnego nauczania możliwości jakiegokolwiek uczestnictwa w zajęciach szkolnych, podważa konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

stanowienia i stosowania prawa. Dopuszczalne jest odstępianie od tej zasady w szczególnych okolicznościach, jednak odstępianie to może być dokonane jedynie w imię ochrony innej zasady prawnokonstytucyjnej¹⁸⁸.

Funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego zakłada pewność prawa, która definiowana jest w orzecznictwie TK, jako taki zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Zatem „swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa „(...) jest w świetle przepisów Konstytucji równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad „przyzwoitej legislacji”. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Przewidywalność zatem rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych, ich stabilność, to podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego¹⁸⁹.

W orzeczeniu K 9/95 Trybunał podkreślił, że bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla oby-

¹⁸⁸ Cyt. Za orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 1992 r., K 15/91, publ. OTK 1992/1/8; WG RPO do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 13.11.2001, RPO-383247-IV/01/BB w sprawie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r. (III CZP 49/00), iż Sąd Najwyższy może na podstawie art. 393 § 1 kpc w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. nr 48, poz. 554) odmówić przyjęcia kasacji do rozpoznania także wtedy, gdy orzeczenie sądu drugiej instancji zostało wydane przed dniem 1 lipca 2000 r.

¹⁸⁹ K 8/98 z dnia 2000-04-12.



wateli prawa pozostaje w sprzeczności z konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna (...) rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości¹⁹⁰. Dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji konieczne jest m.in. stwierdzenie, czy jest on na tyle precyzyjny, że możliwe są jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie¹⁹¹. Konieczność spełnienia wymagania precyzji przepisów prawa w zakresie kompetencji instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa rysuje się w sposób szczególny, po pierwsze ze względu na to, że precyzyjne definicje mają wpływ na ustalenie zakresu kompetencji poszczególnych organów państwowych, a po drugie – ma wpływ na ustalenie zakresu dopuszczalnego ograniczenia praw i wolności obywatelskich. Dobrami, które mogą być w takich wypadkach naruszone w wyniku działań organów państwa na podstawie przepisów, w których jest m.in. zdrowie i życie ludzkie, czy też nienaruszalna godność człowieka. W sytuacji, w której ustawa nie określa w wielu miejscach środków kontroli i środków prawnych nad działaniami właściwych organów, precyzja definicji musi być wymagana, w szczególności dlatego, że podejmowane decyzje organów będą mieć charakter ostateczny, a niemożliwe będzie skonstruowanie jakiegokolwiek efektywnego mechanizmu naprawczego. Po drugie – kontekst sytuacyjny podejmowanych na jego podstawie decyzji jest niezwykle dynamiczny. Presja odpowiedzialności i czasu, w powiązaniu ze zbyt dużą niedookreślonością przepisów kompetencyjnych, może prowadzić do sytuacji, w której przesłanki wydania decyzji nie będą skrupulatnie przestrzegane, a reakcja właściwych organów będzie miała miejsce „na wyrost”. Prawodawca powinien unikać takich konstrukcji definicji legalnych, które opierają się na przesłankach ocennych, relatywnych, niepoddających się obiektywizacji, gdyż stwarza to zagrożenie arbitralnej ingerencji w sferę wolności jednostki.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada przyzwoitej legislacji, jako przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest jedną z podstawowych cech państwa prawnego. Brak precyzji przepisów powoduje bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących prawo, które muszą zastępować ustawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób nieprecyzyjny. Jak podkreślił TK, „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce

¹⁹⁰ Orzeczenie z dnia 1996-01-31.

¹⁹¹ Przykładowo orzeczenia TK: z 19 czerwca 1992 r. w sprawie U 6/92; z 26 kwietnia 1995 r. w sprawie K 11/94 oraz wyroki z 17 października 2000 r. w sprawie SK 5/99, z 30 października 2001 r. w sprawie K 33/00; z 24 lutego 2003 r. w sprawie K 28/02; z 5 marca 2003 r. w sprawie K 7/01, czy też z 28 czerwca 2005 r. w sprawie SK 56/04.

zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”¹⁹². W wyroku z 11 stycznia 2000 r. w sprawie K 7/99 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasada przyzwoitej legislacji, będąca elementem demokratycznego państwa prawnego, obejmuje m.in. wymóg określoności przepisów, które powinny być tworzone w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności”¹⁹³.

Z zasady przyzwoitej legislacji wynika również zasada zaufania obywateli do państwa. Zasady zaufania do państwa nie można pojmować tylko w sposób formalny, rozumiany jako poprawne proceduralnie uchwalenie przepisów, ich opublikowanie, niezależnie od ich treści. Aspekt materialny działalności prawodawczej, uwzględniający zakres działalności normatywnej ustawodawcy, jego treść oraz relacje podejmowanych rozstrzygnięć do standardów demokratycznego państwa prawnego, ma fundamentalne znaczenie z perspektywy obywatela i jego stosunku do państwa. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zaznaczał, że „(...) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”¹⁹⁴. Nie bez przyczyny zasadę tę nazywa się inaczej zasadą lojalności państwa wobec obywateli. Na aspekt materialny zasady zaufania obywateli do państwa wskazuje *expressis verbis* W. Sokolewicz: „zasada zaufania (lojalności) odnosi się nie tylko do trybu i formy stanowionego prawa. Cały proces stosowania prawa, począwszy od wykładni, powinien odbywać się w zgodności z tą zasadą”¹⁹⁵. Jak się wydaje, zasadę zaufania obywateli do państwa należy pojmować jeszcze szerzej. Składa się na nią nie tylko właściwy formalnie proces stanowienia prawa, wprowadzenie *vacatio legis* i stabilność prowadzonej wykładni. Zasadę lojalności urzeczywistnia się już na etapie kształtowania treści przepisów. Nie sposób utrzymać relację zaufania i lojalności, jeżeli państwo kształtuje swoje kompetencje w sposób poważnie ingerujący w wolności i prawa obywateli, nie wskazując granic korzystania z tych kompetencji, lub wyznaczając granice przekraczające zasadę proporcjonalności.

¹⁹² Wyrok z 22 maja 2002 r. w sprawie K 6/02 albo wyrok z 14 czerwca 2000 r. w sprawie P 3/00).

¹⁹³ P. Tuleja, Komentarz do art. 2 Konstytucji RP, w: M. Safjan, L. Bosek (red.) Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, s. 224-225.

¹⁹⁴ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r. w sprawie P 3/00.

¹⁹⁵ W. Sokolewicz, Komentarz do art. 2, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V Warszawa 2007, s. 34. Por. też wyrok TK z 27 listopada 1997 r., U 11/97.



Szanując zasady wynikające z demokratycznego państwa prawa, Konstytucja RP formułuje klauzulę generalną odnoszącą się do ograniczeń określonych w niej praw i wolności (art. 31 ust. 3)¹⁹⁶. Na gruncie Konstytucji przyjmuje się zatem zasadę uznaną powszechnie w prawie konstytucyjnym państw demokratycznych głoszącą, że ustalenie granic praw i wolności może być „dokonane tylko w ustawie”. Zwrot ten zarówno w nauce prawa¹⁹⁷ jak i w orzecznictwie TK rozumiany jest w ten sposób, że obejmuje nie tylko przypadki, w których ustawa stanowi jedyne źródło ograniczeń, ale także i takie sytuacje, w których ustawodawca formułuje jedynie podstawowe elementy ograniczeń, zaś ich rozwinięcie, uzupełnienie może być już dokonane w innym akcie. Ustalając konstytucyjność ograniczeń wprowadzonych przez ustawodawcę, TK stara się udzielić odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych?,
- 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy?,
- 3) czy regulacja ustawowa jest niezbędna dla ochrony interesu, wartości konstytucyjnej, z którą jest powiązana?,
- 4) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?¹⁹⁸

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. w sprawie K 32/04, „nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów (...). Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość, czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. Bez znaczenia jest też argument porównawczy, że podobne środki w ogóle bywają stosowane w innych państwach. Tylko bowiem odwołanie się geograficznie i historycznie do środków koniecznych w demokratycznym państwie prawnym może mieć wartość perswazyjną. Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki

¹⁹⁶ Podobna klauzula znajduje się w art. 52 ust. 2 KPP UE, jak również – w odniesieniu do prawa do prywatności – w art. 8 ust. 2 EKPCz.

¹⁹⁷ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110.

¹⁹⁸ Zob. wyrok z 25 lutego 1999 r. w sprawie K 23/98.

jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu (...).”

W art. 8 ust. 2 EKPCz dopuszcza się wyjątki od zakazu ingerencji w prawo do prywatności w przypadkach, gdy jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób. Z kolei art. 52 ust. 1 KPP UE wskazuje, że ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Patrząc na przesłanki uzasadniające dokonanie ograniczenia danego prawa konstytucyjnego należy zaznaczyć, że określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji (a także w art. 8 ust. 2 EKPCz oraz art. 52 ust. 1 KPP UE) wymóg konieczności w demokratycznym państwie prawnym jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa może być uzasadniony, jeśli celem całej ustawy jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Usprawiedliwione jest stosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronią one wartości istotne w państwie demokratycznym, i to w sposób (bądź w stopniu), który nie mógłby zostać osiągnięty przy stosowaniu innych środków. Gwarancje bezpieczeństwa prawnego jednostki nabierają szczególnego znaczenia w przypadku, gdy ingerencja przez władze publiczne w jej prawa i wolności ma charakter niejawnym. E. Łętowska zwraca w związku z tym uwagę na to, że „(...) istnieje naturalna antynomia między działalnością operacyjną a stanowiącymi przedmiot konstytucyjnej ochrony prywatnością i autonomią informacyjną. Ta antynomia nakłada na ustawodawcę zwykłego, regulującego kompetencję i inne gwarancje proceduralne/instytucjonalne, obowiązek zachowania szczególnej uwagi i staranności. (...) Z natury rzeczy - i tego nie podobna kwestionować - czynności wykrywcze i operacyjno-rozpoznawcze musi charakteryzować tajność *ex ante* (także wobec osób poddawanych takim czynnościom). Jednakże nie zwalnia to (a przeciwnie, właśnie do tego zobowiązuje) z obowiązku zachowania szczególnej precyzji i jednoznaczności przepisów określających granice ingerencji (przepisy kompetencyjne), ich form i postaci, jak również procedur, w jakich są one podejmowane”¹⁹⁹. W orzecznictwie TK oraz ETPCz ustanowienie odpowiednich mechanizmów, np. następczej kontroli nad prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, jest uważane za fundamentalny warunek funkcjonowania demokratycznego państwa praw-

¹⁹⁹ Zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07, OTK z 2009 r., Nr 6/A, poz. 86.



nego²⁰⁰. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 23/11 podkreślił, że brak jest generalnych standardów konstytucyjnych, które miałyby przesądzać o tym, że kontrola nad niejawnym pozyskiwaniem danych dotyczących jednostki zawsze musi mieć charakter uprzedni i tym samym dopuścić możliwość ustanowienia – w zależności od intensywności ingerencji organów państwowych – także odpowiedniej kontroli w formie następczej. Za niedopuszczalny natomiast należy uznać brak jakiegokolwiek – tj. także następczej – kontroli nad niejawnym pozyskiwaniem przez służby informacji o jednostce. Prawo do sądu statuuje art. 45 ust. 1 Konstytucji, który pozostaje w ścisłym związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zakazującym zamykania drogi sądowej. W literaturze wskazuje się, że „związki między proklamowanym w art. 45 ust. 1 prawem do sądu a statuowanym w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazem zamykania drogi sądowej są bardzo ścisłe i powszechnie podkreślane nie tylko w judykaturze”²⁰¹. Praktycznym wyrazem tych związków jest to, że przepisy te stanowią nierzadko kumulatywnie wzorce kontroli konstytucyjności i są równolegle rozpatrywane przez TK przy ocenie kwestionowanych rozwiązań ustawowych. Do utrwalonych należy zapatrywanie, że o ile art. 45 ust. 1 ujmuje prawo do sądu od strony pozytywnej, o tyle w art. 77 ust. 2 chodzi o stronę negatywną tego prawa – zakaz zamykania drogi sądowej²⁰².

6. Zasada *Democratic policing*

Stan demokracji, jako proces lub rezultat wieloletniej polityki państwa, opiera się na wartościach i zasadach obejmujących uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy i realizujących je formalnych procedurach, takich jak np. wybory. Jednym z elementów składających się na obraz demokratycznego społeczeństwa jest Policja, która podlega regułom i zasadom prawa urzędniczym poszanowanie godności ludzkiej, może ingerować w życie obywateli, w określonych i ściśle kontrolowanych warunkach w związku z czym ponosi publiczną odpowiedzialność²⁰³. Policja posiada mandat użycia siły w świetle prawa w celu zapewnienia obywatelom wolności. Pomimo tego, że wszystkie

²⁰⁰ Wyrok ETPCz w sprawie Zakharov przeciwko Rosji, skarga nr 47413/06 czy Szabó i Vissy przeciwko Węgrom, skarga 37138/14.

²⁰¹ Komentarz do art. 45 ust. 1, w: Komentarz do Konstytucji RP, Tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 15; wyroki TK z 14 czerwca 1999 r. w sprawie K 11/98 czy z 15 czerwca 2004 r. w sprawie SK 43/03 albo z 20 września 2006 r. w sprawie SK 63/05.

²⁰² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2004 r. w sprawie SK 43/03 czy z 20 września 2006 r. w sprawie SK 63/05.

²⁰³ G.T. Marx, *Police and Democracy* (w:) M. Amir and S. Einstein (red.) *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, vol. 2, zob. również P.A.J. Waddington, *Policing Citizens: Police, Power and the State*. Routledge, 1998; D.Dilip, O. Marenin, *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective*. Routledge, 2012; M.S. Hinton, *Policing Developing Democracies*. Routledge, 2008.



społeczeństwa stworzyły formacje mundurowe, które mają przyczyniać się do kontroli przestępczości i utrzymania porządku publicznego, to jednak środki, których te formacje używają pozostają bardzo zróżnicowane zarówno w społeczeństwach demokratycznych jak i niedemokratycznych. W większości systemów demokratycznych tego typu działania, które ograniczają prawa wolnościowe obywateli, jak podsłuch czy zatrzymanie muszą być usankcjonowane orzeczeniami niezależnych organów sądowych. Całe zaś postępowanie przed sądowe, związane z egzekwowaniem prawa przez policję jest ograniczone regułami demokratycznych procedur spełniających przesłanki przejrzystości, otwartości, nadzoru i odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. Procedury te w szczególności opierają się na poszanowaniu godności osoby, praw obywatelskich, czy granic ingerencji państwa w życie prywatne. Uznanie tych zasad wiąże się również z koncepcją Policji politycznie neutralnej, co w praktyce (w szczególności systemów państw autorytarnych) jest trudne do zrealizowania i wymaga zmian ustrojowych. Polityczna neutralność Policji związana jest z zasadą równego traktowania jednostek oraz egzekwowania prawa w ten sam, jednakowy sposób w równoważnych sytuacjach, niezależnie od rasy, płci, wieku, czy stanu zdrowia danej osoby. Wyjątkowe uprawnienia Policji związane z zatrzymaniem, aresztowaniem, przesłuchaniem, przeszukaniem, czy użyciem siły, czynią z formacji jaką jest Policja (co dotyczy również wojska) potencjalne zagrożenie dla systemów demokratycznych- znacznie większe, niż w przypadku pozostałych agencji państwowych.

Społeczeństwa demokratyczne balansują pomiędzy dwoma wartościami, jakimi są: wolność i bezpieczeństwo. Obydwie wartości stanowią o trwałości fundamentalnych praw obywatelskich i powinny się równoważyć, gdyż w pewnym zakresie pozostają ze sobą związane. Nie ma bowiem możliwości, aby demokratyczne społeczeństwo mogło w pełni korzystać z wolności, jeśli nie ma zapewnionego minimalnego stopnia porządku i bezpieczeństwa. Dlatego też działania Policji w postaci używania przymusu, czy siły są w pewnym sensie anomalią w społeczeństwie demokratycznym, które szanuje godność osoby i wszelkie pochodne wartości. Doprowadza to działania Policji do swoistego paradoksu: w celu zapewnienia funkcjonowania porządku demokratycznego, Policja zmuszona jest do używania środków niedemokratycznych, co w konsekwencji prowadzi społeczeństwo do tego, że będzie potrzebować ochrony zarówno przez Policję, jak i przed samą Policją.



Proces demokratyzacji Policji poddawany bywa krytyce²⁰⁴, w szczególności w państwach o silnych systemach autorytarnych²⁰⁵. W państwach postkolonialnych²⁰⁶ i post- autorytarnych jak w Afryce²⁰⁷, Australii i Oceanii²⁰⁸ Europie²⁰⁹, i Ameryce Południowej²¹⁰ nacisk położony jest na demokratyzację Policji i demokratyczne zarządzanie Policją. W państwach stabilnych demokratycznie, w procesie wdrażania zasad demokratycznych do systemów wartości, zarządzania i ewalu-

²⁰⁴ P.K. Manning, *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder, CO: Paradigm, 2010; P.K. Manning, *Community policing as a drama of control*. In: Greene J.R., Mastrofski S.D. (Eds.). *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York: Praeger Publishers, 1988; P.K. Manning, *Community-based policing*. In: Dunham R.G., Alpert G.P. (Eds.). *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, 2nd ed., Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc., 1993.

²⁰⁵ B. Bowling, J. Sheptycki, *Global Policing*. London: Sage; G. Ellison, N. Pino, *Globalization, Police Reform and Development. Doing it the Western Way?* London: Palgrave Macmillan, 2012.

²⁰⁶ D.H. Bayley, *The Police and Political Development in India*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1969; D.H. Bayley, *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1985; D.H. Bayley, *Changing the Guard*. Oxford: Oxford University Press, 2006; D.H. Bayley, *Police for the Future*. Oxford University Press, 1996; D.H. Bayley, (red.), *Police and Society*. London: Sage Publications, 1977; D.H. Bayley, *Forces of Order: police behaviour in Japan and the United States*, 1976; D.H. Bayley, *Community policing: a report from the devil's advocate*. In: J.R. Greene, S.D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York: Praeger Publishers, 1988; D.H. Bayley, *A Model of Community Policing: The Singapore Story*. National Institute of Justice Research Report. Washington, DC: US Department of Justice, 1989; D.H. Bayley, *A blueprint for the future of the police*. *Criminology Australia*, 1994, 6 (1), 2- 7; O. Marenin, *Policing African States: Towards a Critique*. *Comparative Politics*, 1982, 14(4): 379-396; O. Marenin, *The Goal of Democracy in International Police Programs*. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 1998, 21(1): 159-177; O. Marenin, *The Role of Support for Bilateral Police Reform Processes: the Case of the USA*, *International Peacekeeping*, 2000, 6, 4, 93-112; O. Marenin, "Police Training for Democracy," *Police Practice and Research*, 2004, 5, 2, 107-123; O. Marenin, "Building a Global Police Studies Community," *Police Quarterly*, 2005, 8, 1, 99-136; O. Marenin, "Reconstructing Policing Systems in Conflict-Torn Societies: Policies, Practices and Lessons Learned." *International Journal of Comparative Criminology*, forthcoming, 2005; O. Marenin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper no. 7, 2005.

²⁰⁷ M. Marks, A. Goldsmith, 'The state, the people and democratic policing: the case of South Africa' in Wood, J., Dupont, B. eds., *Democracy, Society and the Governance of Security* (Cambridge University Press) 2006; M. Marks, 'Policing For Democracy: A Case For Paramilitary Policing in Africa?' *Crime and Conflict*, 1988, 11, materiał znajduje się na stronie internetowej: www.und.ac.za/und/indic/archives/crime/issue11/moniqu2.html; M. Marks, C. Shearing, J. Wood, 'Who should the police be? Finding a new narrative for community policing in South Africa' *Police Practice and Research*, 2009, 10, 2 : 145 – 155; M. Marks, *Organising the blues*. *African Security Review*, 2002, 11(2). Materiał znajduje się na stronie: ISS: <http://www.iss.co.za/pubs/asr/11no2/Marks.html>.

²⁰⁸ A. Goldsmith, S. Dinnen, *Transnational police building: critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands*. *Third World Quarterly*, 2007, 28(6): 1091-1109; A. J. Goldsmith, L. Colleen, *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*. Hart Publishing, 2000.

²⁰⁹ B. Ryan, *Statebuilding and Police Reform: The Freedom of Security*. London: Routledge, 2011.

²¹⁰ M. Hinton, *Police and State Reform in Brazil: Bad apple or Rotten Barrel?* In: Hinton M., Newburn T (eds) *Policing Developing Democracies*. Abingdon: Routledge, 2008, 213-33.

acji służb policyjnych, rola Policji w procesie tworzenia lub utrzymanie demokracji oraz zasad demokratycznego zarządzania służbami policyjnymi pozostaje kwestią marginalną²¹¹. Nie oznacza to deprecjacji zadań Policji, lecz uczynienie z niej jednego z elementów spójnie i sprawnie funkcjonującego systemu państwowego, wobec którego kompetencji nie ma żadnych wątpliwości. W tych państwach, w których struktury demokratyczne są stabilne, jak np. w demokracjach liberalnych, nie podejmowane są dyskusje na temat roli Policji w utrzymaniu aktualnie obowiązujących rządów, gdyż taki problem nie występuje. Sytuacja jednak ulega zmianie, a debata się pojawia, gdy znaczenia nabiera konflikt swobód obywatelskich z jednej strony i ich ograniczenia na rzecz bezpieczeństwa (w szczególności w kontekście ochrony aktualnego reżimu państwowego) z drugiej²¹².

6.1. Zasada *Community Policing*

Niewątpliwie jednym z założeń osiągnięcia ideału demokratycznej, a przez to dobrej Policji są prowsłotnotowe działania Policji okreřlane jako *community policing* (Policja řrodowiskowa). *Community Policing* sprawia w doktrynie pewnř trudnořć w zwiřzku z jednoznacznym okreřleniem i sformułowaniem definicji²¹³.

²¹¹ O. Marenin 1998, Jones i wsp. 1996, M. Marks 2003, OHR 2004.

²¹² T. Jones, T. Newburn, D. Smith, Policing and the Idea of Democracy. *British Journal of Criminology* 36(2), 1996: s. 182-198; D. Bradley, N. Walker, R. Wilkie, *Managing the Police: Law, Organisation and Democracy*. Brighton: Wheatsheaf (1986); I. Loader, N. Walker, *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press (2007), s. 153, 163.

²¹³ J. Alderson, *The Case for Community Policing*. Submission to Lord Scarman's Inquiry, Part II, (1986); G.P. Alpert, R.G. Dunham, *Community policing*. In: R.G. Dunham and G.P. Alpert (Eds.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, 2nd ed., Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc. (1993), D.H. Bayley, *Community policing: a report from the devil's advocate*. In: J.R. Greene and S.D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York: Praeger Publishers; Bayley, D.H. (1989). *A Model of Community Policing: The Singapore Story*. National Institute of Justice Research Report. Washington, DC: US Department of Justice; Bennett, T. (1994). *Community policing on the ground: developments in Britain*. In: D.P. Rosenbaum (Ed.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; Davis, R., Henderson, N. and Merrick, C. (2003), 'Community Policing: Variations on the Western Model in the Developing World', *Police Practice and Research*, 4, 3, 285-300; Ericson, R.V., Haggerty, K.D., & Carriere, K.D. (1993). *Community policing as communications policing*. In: Dolling, D. & Feltes, T.(Eds.). *Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, (Band 5). Holzkirchen, Germany: Felix Verlag; Friedmann, R.R. (1992). *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. Hemel:: Harvester Wheatsheaf; Greene, J.R. & Mastrofski, S.D. (1988). *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York: Praeger Publishers; Kelling, G.L. & Bratton, W.J. (1993). *Implementing community policing: the administrative problem*. *Perspectives on Policing*, July 17, Washington, DC: US Department of Justice; Kelling, G.L., Wasserman, R., & Williams, H. (1988). *Police accountability and community policing, Perspectives on Policing*, November 7, Washington, DC: US Department of Justice; Mackenzie S and Henry A (2009) *Community Policing: A Review of the Evidence*. Edinburgh: Scottish Government Social Research; Manning PK (2010) *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder, CO: Paradigm; Manning, P.K. (1993). *Community-based policing*. In: Dunham R.G., Alpert G.P. (Eds.).



Koncepcja policji środowiskowej opiera się na założeniu, że skuteczne zwalczanie przestępczości i antyspołecznych zachowań wymaga bliskiej współpracy policji z członkami społeczności lokalnej. Zmiany w systemach policyjnych współczesnych państwowości następują pod wpływem wysokiej dynamiki i różnicowania się zjawisk przestępczych i terrorystycznych, a także rosnącego wpływu obywateli na zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa publicznego w skali lokalnej, przybierającego również formę udziału społecznościach lokalnych w ochronie własnego bezpieczeństwa w ramach Policji środowiskowej²¹⁴. Już w 1829 roku szef londyńskiej Policji Robert Peel wskazał na konieczność kreatywnego działania, współpracę Policji i społeczeństwa oraz budowanie społecznego zaufania do Policji, stwierdzając: „we wszystkich podejmowanych przez siebie działaniach policjanci zawsze winni przestrzegać zasady, że Policja to społeczeństwo, a społeczeństwo to Policja”²¹⁵. Za autora koncepcji uznaje się również Woodsa - szefa Policji w Nowym Jorku w latach 1914–1919, który starał się szeregowym policjantom wpajać znaczenie społecznej wagi, poszanowania i wartości pracy policyjnej²¹⁶. Dyskusja na temat *community policing* zaczęła się pojawiać w kręgach doktryny organów ścigania w 1980 roku, zakładając początkowo, że kontrola przestępczości jest w wyłącznej gestii Policji²¹⁷. Badania przeprowadzone w 1982 roku przez George’a L. Kelling i James Q. Wilson, wskazywały na związek pomiędzy wzrostem

Critical Issues in Policing: Contemporary Readings, 2nd ed., Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc; Miller, L.S. & Hess, K.M. (1994). *Community Policing: Theory and Practice*. Minneapolis/St. Paul: West Publishing Company; Peak, K.J. & Glessor, R.W. (1996). *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall; Schaffer, E.B. (1980). *Community Policing*. London: Croom Helm; Sparrow, M.K. (1988). *Implementing community policing, Perspectives on Policing*, November 1988, No. 9. Washington, DC: US Department of Justice; Trojanowicz, R. and Bucqueroux, B. (1990). *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Cincinnati: Anderson Publishing Co;

²¹⁴ I. Budzyńska, *Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji Policji w wybranych państwach*. Raport Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Nr1/185, s.10; J. Alderson, *The Case for Community Policing*. Submission to Lord Scarman's Inquiry, Part II (1981); J.R. Greene and S.D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York: Praeger Publishers; D.P. Rosenbaum (Ed.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; Brogden, M. (2004), 'Commentary: Community Policing: A Panacea from the West', *African Affairs*, s. 103, 413, 635-49.; R. Davis, N. Henderson, C. Merrick, 'Community Policing: Variations on the Western Model in the Developing World', *Police Practice and Research* (2003), s. 4, 3, 285-300; D. Dolling, T. Feltes, (Eds.) *Community Policing, Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*. Holzkirchen/OBB:Felix Verlag, (1993).

²¹⁵ Debata o bezpieczeństwie, http://kppnowydwor.Policja.waw.pl/portal/pnd/212/35655/DEBATA_O_BEZPIECZENSTWIE.print.

²¹⁶ J.H. Skolnick, D.H. Bayley, *Community Policing; Issues and Practices around the World*, Washington D.C., National Institute of Justice (1988), s.37; J.Czapska, J.Wójcikiewicz, *Policja w...*, s.134.

²¹⁷ Więcej na temat historii koncepcji zob. J.Czapska, J.Wójcikiewicz, *Policja w...*, s.133 i nast.

zachowań przestępczych z widocznym upadkiem pewnych dzielnic miejskich²¹⁸. Uznano, że zaniedbane dzielnice przyciągają pewne zachowania przestępcze. Teoria ta była podstawą do przyjęcia filozofii zarządzania i działania Policji zorientowanej na społeczność lokalną. Z tego powodu koncepcja *community policing* nie kreuje nowatorskich rozwiązań w tym sensie, że pewne rozwiązania, funkcjonujące w policji od chwili jej powstania, przenosi się i dostosowuje do współczesnych warunków²¹⁹. W idei chodził o pewną, wyraźnie rozpoznawalną filozofię zarządzania i działania²²⁰. Koncepcja *community policing*, stopniowo ewoluowała w oparciu o proaktywną politykę planowania, ukierunkowaną na skuteczne zmniejszenie ilości przestępstw w społeczeństwie²²¹. Dopiero od 1992 w literaturze przedmiotu pojawiają się pierwsze próby zdefiniowania *community policing*, zaproponowane przez J. Aldersona²²² oraz R. Trojanowicz i B. Bucqueroux²²³. J. Alderson przedstawił dziesięć zasad dotyczących działań Policji z naciskiem na gwarancje wolności osobistej, a zasady zaproponowane przez Trojanowicz i Bucqueroux w większej mierze skoncentrowane były wokół realizacji zadań w obrębie struktury policyjnej. Koncepcja R. Friedmana opiera się na tym, aby za *community policing* uznawać rodzaj polityki i strategii, które za pomocą proaktywnego podejścia mają na celu osiągnięcie bardziej efektywnej i skutecznej kontroli przestępczości, zmniejszenia obaw społecznych przed przestępczością, poprawy jakości życia jak również poprawy samych działań Policji²²⁴. Proaktywne, kompleksowe podejście zakłada zwiększenie odpowiedzialności Policji jak i większy udział społeczeństwa w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa oraz większej troski o prawa i wolności obywatelskie. Działania Policji, oprócz typowej reakcji powinny być proaktywne, prewencyjne i zorientowane na społeczeństwo. Nie można w związku z tym i nie jest to możliwe, aby zrezygnować z działań reakcyjnych, jednego z dwóch filarów działań, na

²¹⁸ Teoria rozbitych okien ("broken windows theory") jest koncepcją w kryminologii i socjologii miasta zakładającą, że brak reakcji na łamanie mniej ważnych norm społecznych, np. tłuczenia szyb w oknach w danej dzielnicy, sprzyja wzrostowi przestępczości i łamaniu innych norm na zasadzie wzrostu kryminogennych zachowań. G.Kellinga, C.Coles, Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities 1982; Thibault E., Lynch L., McBride (2004). Proactive Police Management. s.174.

²¹⁹ Zob. Spór o nowatorstwo koncepcji w J.Czapska, J.Wójcikiewicz, Policja w..., s.139 i nast.

²²⁰ C. Swanson, L. Territo, R. Taylor, Police Administration: Structures, Process, and Behavior, (2004), s. 18.

²²¹ J.Czapska, J.Wójcikiewicz, Policja w..., s.129.

²²² J.C.Alderson, Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies. Eastover, Plymouth: Macdonalds & Evans, 1979.

²²³ R.C.Trojanowicz, B. Bucqueroux. Community Policing: A Contemporary Perspective. Cincinnati, OH: Anderson, 1990.

²²⁴ R.R.Friedmann, Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. New York: St. Martin's Press., 1992, s. 4.



których opiera się misyjna służba Policji. Głównym bowiem celem działań Policji jest zlokalizowanie i zmniejszenie potencjalnego źródła przestępczości. Definicja Friedmana wskazuje trzy elementy składające się na realizację *community policing*, którymi są: zmiany wewnątrzresortowe, współpraca pomiędzy agencjami i relacje ze społeczeństwem. Po pierwsze, w celu uzyskania lepszej relacji Policji ze społecznością musi ona stać się i działać na zasadach otwartych, co wywołuje również konsekwencje dla organizacji służb policyjnych. Struktura służb policyjnych powinna być bardziej zdecentralizowana, aby umożliwić lepsze rozlokowanie wśród społeczeństwa w celu budowania efektywniejszej sieci relacji z obywatelami. Poprzez przełamanie stosunkowo sztywnej struktury dowodzenia nastąpić powinna poprawa przepływu informacji oraz komunikacji wewnętrznej²²⁵. Wzmocnienie zaś interakcji pomiędzy wszystkimi poziomami dowodzenia służyć powinno wzmocnieniu przejrzystości ponoszenia odpowiedzialności. Jako kolejny czynnik Friedman podaje walkę z przestępczością: Policja sama nie może i nie jest w stanie kontrolować przestępczości. Dlatego też współpraca między agencjami powinna sprzyjać zwiększeniu zakresu i poziomu interakcji między różnymi szczeblami nie tylko w samej Policji, ale i innych agend państwowych, w zakresie których kompetencji pozostaje zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego. Instytucje te powinny posiadać wypracowane procedury współpracy w oparciu o wspólne bazy danych. Jak uważa Friedman, jest to jeden z kluczowych elementów *community policing*, mający na celu zwiększenie poczucie partnerstwa i wzajemnej odpowiedzialności za efektywność bezpieczeństwa. Powstała w ten sposób tzw. „super-agencja” powinna działać jako łącznik pomiędzy aktywnymi obywatelami, organizacjami pomocy społecznej i egzekwowania prawa, skupiając działania na rzecz wyeliminowania warunków sprzyjających powstawaniu przestępczości w społeczeństwie. Jako trzeci i być może najważniejszy element *community policing* Friedman wskazuje na charakter relacji ze społeczeństwem. Samo bowiem doskonalenie służby policyjnej bez odniesienia do danej społeczności oraz związanych z nią np. napięć społecznych, etnicznych, czy imigracyjnych, nie rozwiąże podstawowych problemów, nadal generując zachowania przestępcze. Dlatego oprócz zwiększenia umiejętności i wiedzy profesjonalnej, konieczne jest budowanie Policji opartej na wiedzy społecznej przy współpracy z lokalnymi władzami samorządowymi, instytucjami gminnymi, ośrodkami kościelnymi, czy organizacjami

²²⁵ zob. więcej J. Stawnicka, „Kiedy słowo jest bronią...” – wybrane aspekty komunikacji w sytuacjach kryzysowych (w:) J. Stawnicka (red.), *Komunikacja w sytuacjach kryzysowych*, Katowice, 2010.

pozarządowymi. Proaktywne planowanie zatem oparte być powinno na szerokiej koordynacji działań zorientowanych społecznie²²⁶.

Koncepcja *community policing* jest więc rozumiana jako „zbiór wartości, które stanowią podstawę etyczną oraz moralną, wartości, które starały się zmienić zarówno istotę zadań wykonywanych przez Policję, jak i liczbę ludzi odpowiedzialnych za wyznaczenie pożądaných środków oraz celów związanych z pracą policyjną”²²⁷. Innymi słowy będzie to specyficzny rodzaj usług publicznych skierowanych przez policję do społeczności lokalnej, w którym produktem finalnym jest bezpieczeństwo i poczucie bezpieczeństwa danej społeczności lokalnej²²⁸. *Community policing* to jednocześnie budowanie świadomości społecznej– obywatelskiej, że odpowiedzialność za poziom bezpieczeństwa obciąża przede wszystkim poszczególne jednostki żyjące w społecznościach lokalnych²²⁹. Koncepcja *community policing* jest nie do przecenienia - w Stanach Zjednoczonych stanowi obecnie najbardziej atrakcyjną perspektywę poprawy skuteczności Policji- zarządzania nią i relacji ze społeczeństwem, dając szereg nowych możliwości. Wśród nich są: zapobieganie przestępczości (wraz z kontrolą) oraz rozwiązywanie w kreatywny sposób problemów, co stanowi alternatywę dla środków represyjnych i pozwala zapewnić poczucie bezpieczeństwa²³⁰.

Przeciwnikiem tej koncepcji jest D.Sklansky, który uważają, że *community policing* nie może reprezentować wszystkich interesów: państwa, obywateli, czy Policji. Nawiązuje w ten sposób do koncepcji demokracji pluralistycznej, podkreślając niejednorodność interesów w nowoczesnej społeczności (zwłaszcza miejskiej)²³¹.

Obecnie *community policing* zyskuje coraz większą popularność na całym świecie²³². Zwolennicy tej koncepcji uważają, iż dzięki zmianie pracy Policji na bliższą

²²⁶ R.R. Friedmann, *Community Policing: Some Conceptual and Practical Considerations*. Home Affairs Review, „Community Policing: Some Conceptual and Practical Considerations,” Volume XXXIV, No. 6, 1996, s. 114-23.

²²⁷ R. Łuszcz, *Koncepcja Policji Środowiskowej (Community Policing) jako rdzeń marketingu relacji w procesie świadczenia usług publicznych przez policję*. ZN WSH Zarządzanie 2016 (1), s. 115.

²²⁸ R. Łuszcz, *Koncepcja Policji Środowiskowej...*, op.cit., s. 116.

²²⁹ E.Magda, *Idea community policing w pracy polskiej Policji*, ZESZYTY NAUKOWE Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy Nr 21(4)/2016, s.68, zob. również Stawnicka J., 2012, *Komunikacja społeczna Policji. Historia, stan obecny i perspektywy*. Opis projektu badawczego [w:] *Komunikacja w sytuacjach kryzysowych*, t. III, red. J. Stawnicka,, Katowice, s. 15–37.

²³⁰ J.Czapska, J.Wójcikiewicz, *Policja w...*, s.136.

²³¹ No single set of interests should be valorized as belonging to “the community.” D.A. Sklansky, *Police and Democracy*, Michigan Law Review, Vol. 103:1699, s.1810.

²³² W Stanach Zjednoczonych w 1994 roku powstało nawet w Departamencie Sprawiedliwości Biuro Policji zorientowanej na wspólnotę (The Office of Community Oriented Police Services). R.C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Cincinnati, OH: Anderson, 1990, s. 17.



obywatelowi możliwa będzie również reforma całego systemu wymiaru sprawiedliwości w zakresie karnym. Model ten więc koncentruje się na związku funkcjonariusza z obywatelem, co w najskuteczniejszy sposób widać na przykładzie małych społeczności, w których policjanci i obywatele współpracują ze sobą w rozwiązywaniu problemów²³³. Oznacza on również zerwanie z biurokratyczno-technicznym modelem ścigania, który promował działanie Policji na zasadach skuteczności, neutralności, ale separacji od społeczeństwa. Policja zmienia zatem w ten sposób swój wizerunek zachęcając do współpracy w oparciu o służbę funkcjonariuszy współtworzących lokalną wspólnotę, przewidujących potrzeby i problemy społeczności oraz podejmujących szybką i skuteczną interwencję. Czapska i Wójcikiewicz uważają, że „*community policing* nie stanowi ciągle zamkniętej koncepcji i prawdopodobnie nigdy taką nie będzie”²³⁴. Zamierzenia te mają na celu zwiększenie demokratyzacji Policji poprzez udział obywateli i Policji we współtworzeniu bezpieczeństwa lokalnego. Opierają się one na założeniu, że działania Policji będą bardziej skuteczne, przy wsparciu i udziale ze strony wspólnoty obywateli. Zatem wynika z tego, że idea *community policing* jest oddalona od tradycyjnego pojęcia i działania Policji o charakterze wyłącznie reaktywnym i restrykcyjnym.

6.2. Koncepcje *democratic policing*

Pomimo tego, że pojęcie demokratyzacji Policji (*democratic policing*) zostało zdefiniowane i opisane przez naukę i praktykę to jednak istnieje ograniczony konsensus w sprawie tego, jakie zjawiska i procesy wpływają na „udemokratycznianie” Policji i w jaki sposób to osiągnąć²³⁵. Podkreślenia wymaga, iż temat ten nie był szeroko podejmowany w literaturze²³⁶. Wydaje się bowiem, że łatwiej jest zdefiniować niedemokratyczne działania Policji niż ich przeciwstawne, pozytywne przykłady. Oprócz działań w obronie porządku demokratycznego państwa w postaci np. zahamowania przestępczości, Policja może wykorzystywać te same środki w postaci użycia siły, zatrzymań i aresztowań w celu wspierania reżimów dyktatorskich, czy grup interesu. Wypaczone w ten sposób działanie Policji może prowadzić do powstania państwa

²³³ R.C. Trojanowicz, B.Bucqueroux. *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Cincinnati, OH: Anderson, 1990, s. 17.

²³⁴ I dalej „Jeśli stu Policjantów powie, że realizują w swej pracy nową filozofię Policji, prawdopodobnie każdy z nich będzie miał na uwadze inne formy działania.” J.Czapska, J.Wójcikiewicz, *Policja w...*, s.130.

²³⁵ OBWE w 2008 r.; N. Pino, M. Wiatrowski, *Principles of Democratic Policing*. In: N. Pino, M. Wiatrowski (Eds) *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*. Aldershot: Ashgate, s. 69-98; D. H. Bayley, *Changing the Guard*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

²³⁶ J.Angell, *The Democratis Model needs a Fair Trial* Angell's Response, 1975, Guyot 1979; E.Bitner, *The Functions of the police in Modern Society*, 1972; P. Manning, *Police Work: The Social Organization of Policing* 1997; L. W. Sherman, *Middle Management and Police Democratization: A Reply to John E. Angell*, *Criminology*, Volume 12, Issue 4 February 1975.

policyjnego. W pierwszych pracach poświęconych temu zagadnieniu wskazuje się na powiązanie działalności Policji i reżimów politycznych. W końcu Policja jest na tyle wszechmocną strukturą, a nie pasywną formacją, że będąc kształtowana przez otoczenie polityczne, pomaga budować zarówno środowisko jak i system rządów²³⁷.

W związku z tym, *democratic policing* to będzie taki sposób zarządzania Policją, który nie demontuje, lecz aktywnie wspiera rozwój kluczowych elementów demokracji. A. Kuper ujmuje demokrację, jako globalny mechanizm oparty na podstawowym elemencie, jakim jest jego zdaniem reakcja. W tym sensie rozróżnia wymiar poziomy i pionowy²³⁸. Reakcja pionowa oznacza prawo obywateli do rozsądnego kwestionowania podejmowanych wobec nich działań (*reasonable contestations*) w celu uzyskania stosownej reakcji od władz. Reakcja pozioma natomiast skupia się na systemie *checks and balances* w trójpodziale władzy pomiędzy podmiotami i instytucjami politycznymi. Podkreślając wartość dyskursu i komunikacji współzależne aparaty władzy państwowej muszą działać na zasadzie reakcji, porozumienia i współpracy. Instytucje i obywatele, działający zarówno w relacjach wertykalnych, jak i horyzontalnych zmuszeni są do współdziałania i reakcji oraz odpowiedzi na wzajemne potrzeby.

Dlatego też, w kreowaniu i wspieraniu koncepcji *democratic policing* wystarczające będzie wyznaczenie i korzystanie jedynie z podstawowych funkcji Policji, gdyż przy silnej demokracji nie ma potrzeby sięgania po takie środki, które mogłyby ograniczać prawa obywatelskie. Podstawą do takiego założenia jest z jednej strony powściągliwość w wykorzystaniu twardych kompetencji Policji (np. środków przymusu bezpośredniego lub metod operacyjnych), a z drugiej strony realizacja pozytywnych obowiązków w ochronie z korzystania z wolności politycznych²³⁹. Owa powściągliwość oznacza unikanie działań mających na celu zastraszanie osób korzystających z praw politycznych (np. kampanie polityczne, uczestnictwo w wiecach, spotkaniach wyborczych). Oczywistą konsekwencją będzie również zasada, iż Policja nie powinna wspierać aktorów politycznych, którzy chcą podważać środkami pozaprawnymi instytucje demokratycznego państwa prawa. Wynika z tego bezpośrednio, że demokratyczna Policja jest budowana na zasadzie zaufania obywateli do Policji, co w niektórych systemach będzie wymagało przeformowania roli Policji w obliczu nowych wyzwań (aktów terrorystycznych, systemu prawa, opracowania nowego modelu dowodzenia i kontroli wewnętrznej i innych).

²³⁷ D.H.Bayley, *The Police and Political Development in India*. Princeton, 1969, s. 12-13.

²³⁸ A. Kuper, *Democracy beyond Borders: Justice and Representation in Global Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s.103-4.

²³⁹ A. Aitchison, J. Blaustein, *Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform*. *European Journal of Criminology*, Vol 10, Issue 4, 2013, s. 4.



Demokratyczny wzorzec organizacji Policji przedstawiany jest również, jako opierający się na takich przesłankach, jak:

1. Rozdział i rotacja zadań pomiędzy policjantami dokonującymi zatrzymania, aresztowania, czynności operacyjnych, czy przesłuchania,
2. Utrzymanie podporządkowania na zasadzie struktury wojskowej,
3. Wydzielenie Policji z wojska,
4. Wyodrębnienie agencji zewnętrznych, nadzorujących działania Policji oraz wydających zgody na przeprowadzania czynności o wysokim stopniu zagrożenia praw i wolności obywatelskich (np. zakładanie podsłuchów),
5. Publiczne ujawnianie oraz ocena przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy oraz innych zdarzeń, jak np. korupcji,
6. Zapewnienie godnych warunków pracy i wynagradzania²⁴⁰.

Zdaniem G.Berkleya, zarówno Policja jako organizacja, jak i system demokratycznych rządów wpływają na siebie nawzajem²⁴¹. Będzie to dotyczyło zarówno zewnętrznego działania Policji skierowanego na czynności wykrywcze i prewencyjne, jak i na relacje wewnątrz organizacji (działania antydyskryminacyjne, czy antymobbingowe). Berkley uważa, że każda modelowa instytucja demokratyczna posiada zorganizowaną biurokratycznie strukturę wewnętrzną, która powinna być osadzona w ustandaryzowanych zasadach i procedurach, pozwalających na udział w ich tworzeniu również jej funkcjonariuszom i pracownikom²⁴². Wskazuje również na rolę liberalnego zarządzania Policją w oparciu o zasadę słuszności, scentralizowanej administracji, roli szkoleń oraz nadzoru, które mają prowadzić do wypracowania schematu „demokratycznego policjanta”²⁴³. Rola zaś takiego policjanta to przede wszystkim walka z przestępczością, lecz na zasadzie prewencji kryminalnej. Działania w ramach tego typu prewencji powinny być przedsięwzięte na bardzo szeroką skalę w celu bezpośredniego i pośredniego zwalczania przestępczości przy jednoczesnym ograniczeniu w miarę możliwości sankcji wolnościowych.

Powyżej opisany typ modelu Policji kwestionował D. Bayley²⁴⁴ uznając, że chociaż demokratyczne państwo prawa jest niezbędnym czynnikiem dla demokratycznej Policji, to jednak nie może ona samodzielnie działać bez oparcia na pewnych kategoriach wytycznych jak: świadczenie usług w zakresie bezpieczeństwa pojedynczym obywatelom, jak i całemu społeczeństwu jako najwyższy

²⁴⁰ G.T. Marx, *Police and Democracy* (w:) M. Amir and S. Einstein (red.) *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, vol. 2, s.5.

²⁴¹ D.H.Bayley, *The Police and political development in India*. Princeton, 1969, s.409-410.

²⁴² G.Berkley, *Democratic Policeman*, Boston, 1969.

²⁴³ G.Berkley, *Democratic Policeman*, Boston, 1969, s.4.

²⁴⁴ D.Bayley, *Changing the guard*. 2006.

priorytet działań; odpowiedzialność za podjęte czynności wobec prawa a nie wobec rządu; ochrona praw człowieka, w szczególności tych osób, które pozostają zaangażowane w niezależną działalność polityczną; transparentność i przejrzystość (odpowiedzialność) za wszystkie podejmowane działania. Założeniem dla tak sformułowanych wytycznych jest w pewnym zakresie samodzielne działanie Policji w społeczeństwie demokratycznym, na podstawie legitymacji nadanej przez demokratyczne instytucje państwowe. Przyjęcie takiej koncepcji uniemożliwia jednak takie samodzielne działania Policji, które powodowałyby, iż byłaby ona mechanizmem rozwoju państwa demokratycznego, czy też liderem wprowadzania wartości demokratycznych w państwie. Według Bayleya, jedynymi podmiotami, które są za to odpowiedzialne oraz ku temu uprawnione są społeczeństwo i państwo. Nie zaprzecza on jednak temu, iż dobra Policja może pozytywnie wpływać i kształtować któryś z wielu czynników składających się na demokratyczne państwo.

Zasada *democratic policing* może przybrać dwa kierunki działania: *policing for democracy* (Policja na rzecz demokracji) oraz *democratically responsive policing* (Policja reagująca w oparciu o zasady demokracji). Pierwszy z nich stanowi swego rodzaju bazę do osiągnięcia *democratically responsive policing*, jako zbioru podstawowych zdolności i gotowości Policji skutecznie zabezpieczającej przestrzeń publiczną, w której swobodnie może się rozwijać demokracja lokalna. W oparciu o rozróżnienie Bayleya, Policja, w pierwszej kolejności jest publiczną jednostką zdolną do użycia siły, (niezależnie od istniejących w państwie formacji wojskowych), jak również mechanizmem upoważnionym społecznie lub politycznie przez kompetentne instytucje odpowiedzialne za regulację stosunków międzyludzkich²⁴⁵. Zaznaczenie elementu społecznego i politycznego wskazuje, iż w państwach demokratycznych Policja nie jest pasywną grupą zawodową kształtowaną przez środowisko polityczne, lecz wręcz odwrotnie- pomaga w kształtowaniu tego środowiska i systemu rządów²⁴⁶. Minimalnie określone standardy praktyki policyjnej są konieczne i celowe, aby zabezpieczać i konsolidować demokratyczną strukturę państwa oraz aktywnie wspierać rozwój podstawowych elementów demokracji (*policing for democracy*)²⁴⁷. W ujęciu praktycznym oraz

²⁴⁵ D.H. Bayley, *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1985, s.7.

²⁴⁶ D.H. Bayley, *The Police and Political Development in India*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1969, s.12-13.

²⁴⁷ A. Aitchison, *Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assistance*. *Policing and Society* 17(4):, 2007, s. 321-343; J. Alderson, *Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies* (Social Topics Series), 1979, Plymouth: Macdonald and Evans; A. MacVean, P. Spindler, *The Handbook of Policing, Ethics and Professional Standards*, Routledge, 2012; G.P. Alpert, R.G. Dunham, *Community policing*. In:



etycznym formacje policyjne zobowiązane są do neutralności i powściągliwości politycznej oraz ochrony obywateli w ich korzystaniu ze swobód politycznych. Neutralność ta oznaczać będzie również zakaz jakichkolwiek działań mających na celu zastraszenia społeczeństwa w realizacji ich politycznych uprawnień (np. kampanii, wieców, zgromadzeń). W sensie pozytywnym obowiązki wynikające z neutralności politycznej obejmować będą ochronę uprawnień obywatelskich związanych z procesem wyborczym, a następnie w zapewnieniu stabilnego wykonywania władzy wyłonionej w demokratycznie przeprowadzonych wyborach. Próby obalenia tej władzy w trybie niedemokratycznego przewrotu, wymagają

R.G. Dunham, G.P. Alpert (Eds.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, 2nd ed., Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc, 1993; M. Amir, S. Einstein (eds.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, Office of International Criminal Justice, Huntsville, 2001; M. Anderson, M. den Boer, (Eds.) *Policing Across National Boundaries*. London: Pinter, 1994; B. Baker, 'Multi-choice Policing in Africa: is the Continent Following the South African Pattern?', *Society in Transition*, 2004, s. 35, 2, 204-223; D.H. Bayley, *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1985; T. Bennett, *Community policing on the ground: developments in Britain*. In: D.P, 1994; B. Bowling, J. Sheptycki, *Global Policing*. London: Sage 2011; J. Brewer, A. Guelke, I. Hume, E. Moxon-Browne, R. Wilford, *The Police, Public Order and the State: policing in Great Britain, Northern Ireland, the Irish Republic, the USA, Israel, South Africa and China*. London: Macmillan Press, 1988; M. Brogden, 'Commentary: Community Policing: A Panacea from the West', *African Affairs*, 2004 s. 103, 413, 635-49; D. Das, O. Marenin, (eds.) *Challenges of Policing Democracies*, Newark, NJ: Gordon and Breach Science Publishers, 2000; R. Davis, N. Henderson, C. Merrick, 'Community Policing: Variations on the Western Model in the Developing World', *Police Practice and Research*, 2003, s. 4, 3, 285-300; K. Dilip, Das, O. Marenin, *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective*. Routledge, 2000; B. Dixon, 'Accountable Policing: A Four Dimensional Analysis' *SACJ*, Vol. 13, No. 1, 2000; J.E. Eck, D.P. Rosenbaum, *The new police order: effectiveness, equity, and efficiency in community policing*. In: D.P. Rosenbaum (Ed.). *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; W. Garriott, *Policing and Contemporary Governance: The Anthropology of Police in Practice*. Palgrave Macmillan, 2013; H. Gramckow, J. Jacoby, *Community policing: a model for local governments*. In: D. Dolling and T. Feltes (Eds.). *Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, (Band 5), Holzkirchen, Germany: Felix Verlag; B. Heberton, T. Thomas, *Policing Europe: Co-operation, conflict and control*. New York: St. Martin's Press, 1995; M. Hinton, T. Newburn (eds) *Policing Developing Democracies*. Abingdon: Routledge, 213-33; J. Murphy, *Policing for Peace in Northern Ireland: Change, Conflict and Community Confidence*, Palgrave Macmillan, 2013; M. King, *Towards Federalism? Policing the borders of a "new" Europe*. Discussion Papers in Federal Studies, Faculty of Social Sciences, University of Leicester, 1993; C. Lewis, "The politics of civilian oversight; serious commitment or lip service?" In *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*. A. J. Goldsmith, C. Lewis, eds. Oxford; Portland Oregon: Hart Publishing, 2000, s. 19-40; P.K. Manning, *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder 2010; CO: Paradigm; M. Marks, A. Goldsmith, 'The state, the people and democratic policing: the case of South Africa' in Wood, J. and Dupont, B. eds., *Democracy, Society and the Governance of Security* (Cambridge University Press) , 2006; S.D. Mastrofski, J.R. Greene, *Community policing and the rule of law*. In: D. Weisburd, C. Uchida (Eds.). *Police Innovation and Control of the Police: Problems of Law, Order, and Community*, New York: Springer-Verlag, 1993; N.Pino, M. Wiatrowski, *Principles of Democratic Policing*. In: N. Pino, M. Wiatrowski (eds) *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*. Aldershot: Ashgate, 2006, s. 69-98.

natomiast zgodnie z zasadą *policing for democracy*, współpracy z odpowiednimi władzami prokuratorskimi i sądowymi. W szerszym ujęciu, Policja jest zobowiązana do wykonywania decyzji i orzeczeń wydanych przez konstytucyjnie uprawnione ku temu organy sądowe i prokuratorskie, w szczególności poprzez wykonanie nakazów aresztowania i prowadzenia dochodzeń. Wreszcie, zasada *policing for democracy*, wymaga generalnego utrzymywania porządku i bezpieczeństwa, który jest niezbędny dla wolnej i otwartej przestrzeni społeczno-politycznej. Działanie zatem według zasad demokratycznie zorganizowanej Policji oznaczać będzie: odpowiedzialność wobec prawa oraz demokratycznych struktur państwowych, jak i przed społeczeństwem; przejrzystość; gwarancję zachowania najwyższego priorytetu operacyjnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony praw jednostek; ochronę prawa człowieka oraz zapewnienie społeczeństwu profesjonalnej ochrony, którego Policja jest przedstawicielem i któremu służy²⁴⁸. Prawa te i obowiązki gwarantują, że instytucje państwowe mogą działać, zgodnie ze swoim konstytucyjnym przeznaczeniem, w otwartej przestrzeni porozumienia i debaty publicznej z obywatelami i (lub) ich przedstawicielami politycznymi. Tego typu konsolidacja działań władz (w rozumieniu ich trójpodziału), na zasadach i w granicach prawa, ale gwarantująca swobodne działanie i uwzględniająca dialog społeczny zapewnia minimum bezpieczeństwa, nazywanego również stanem pacyfikacji wewnętrznej (*internal pacification*)²⁴⁹. Poprzez minimalny poziom stabilności społecznej i politycznej, porządku i bezpieczeństwa, „pacyfikacja wewnętrzna Policji” zapewnia właściwą realizację kryteriów *democracy for policing*²⁵⁰.

Założenia w ten sposób funkcjonującego systemu (*democratic policing*) zmierzają również w kierunku zdefiniowania *policing for democracy*²⁵¹. Pojęcie *policing for democracy* określa generalne i podstawowe zadania Policji oraz jej wkład, jako formacji do systemu zabezpieczenia i utrzymania demokratycznych form rządów. Natomiast *policing for democracy* staje się konieczną, choć niewystarczającą teorią polityczną określającą przesłanki i warunki działania sił policyjnych w oparciu

²⁴⁸ M. Daruwala, D. Prasad, M. La Canineu, S. Mehta, J. Rauch, The Commonwealth Human Rights Initiative: Police Reforms: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay. The 2005 Report by the International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative Chaired by Sam Okudzeto. CHRI, 2005.

²⁴⁹ N. Elias, *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*. Malden MA.: Blackwell 1994, s. 419-420.

²⁵⁰ Minimal expectation of stability, order and routines which allows people to predict what they are able to do Marenin O (1982) *The Goal of Democracy in International Police Programs. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 21(1), s.171.

²⁵¹ A. Aitchison, J. Blaustein, *Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform*, *European Journal of Criminology* 07/2013; 10(4), s. 501.



o ich reakcyjne uprawnienia²⁵². Działanie struktur policyjnych na zasadzie *democratically responsive police* koncentruje się na zapewnieniu i dostarczaniu minimalnego poziomu usług w zakresie bezpieczeństwa. Zasada równości i zdolności Policji do zapewnienia tego minimalnego progu bezpieczeństwa obejmuje takie wartości jak efektywność i skuteczność świadczonych usług w zakresie bezpieczeństwa, a elementy zasady *policing for democracy* stanowią niezbędny warunek demokratycznie reagującej Policji (*democratically responsive policing*). Zasada reaktywności Policji będzie działaniem oraz odpowiedzią na oczekiwania społeczne oraz realizacją zamierzeń demokratycznie obranej przez społeczeństwo władzy²⁵³. Demokratyzacja Policji powinna być postrzegana jako stały proces zachodzący w demokratycznym państwie prawnym, a nie ostateczny rezultat następujący po etapie przemian ustrojowo-instytucjonalnych²⁵⁴. Wynika to ze specyfiki Policji, uprawnionej w swych działaniach do korzystania z przymusu bezpośredniego. W odróżnieniu od innych umundurowanych grup (np. Straży Pożarnej), zawsze będzie istniało niebezpieczeństwo nadużycia zastosowania tych środków, lub przekroczenia kompetencji, niezależnie od tego jak bardzo państwo przestrzega zasad wolności i demokracji. Paradoxem, dlatego jest fakt, że społeczeństwo demokratyczne potrzebuje mechanizmów ochrony zarówno ze strony Policji jak i przed Policją, a sama formacja stanowi zarówno ważne wsparcie jak i poważne zagrożenie dla społeczeństwa demokratycznego.

T.Jones, T.Newburn, D.Smith w swoich opracowaniach dokonali swego rodzaju klaryfikacji pojęć podając siedem przesłanek oceny stopnia demokratyzacji Policji w państwie, którymi są: słuszność, świadczenie usług, odpowiedzialność, podział władzy, prawo do informacji i zadośćuczynienia oraz partycypacja²⁵⁵. W głównej mierze autorzy opierają się na zasadzie efektywnej realizacji usług przez policję, która wypływa z zasady słuszności. Licząc, iż spełniając te wymagania w minimalnym przynajmniej stopniu osiągnie się pewien stopień demokratycznego zarządzania Policją autorzy zdają sobie sprawę z trudności osiągnięcia tego celu wynikającego z niepopularności Policji ze względu na zdarzające się przypadki

²⁵² A. Aitchison, J. Blaustein, Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform, *European Journal of Criminology* 07/2013; 10(4), s.501; O. Marenin, The Goal of Democracy in International Police Programs. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 21(1), 1982, s. 169; P.K. Manning, *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder, CO: Paradigm; T. Jones, T. Newburn, D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*. *British Journal of Criminology* 36(2), 2010, s. 191.

²⁵³ T. Jones, T. Newburn, D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*. *British Journal of Criminology* 36(2), 1996, s.191.

²⁵⁴ G.T. Marx, *Police and Democracy* (w:) M. Amir, S. Einstein (red.) *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, vol. 2.

²⁵⁵ T.Jones, T.Newburn, D.Smith, *Democracy and policing* (PSI research report; 784). London: Policy Studies Institute, 1994.

przekraczania kompetencji przy użyciu siły. Skuteczność działania Policji powinna być mierzona oczekiwaniami społecznymi oraz zasadą proporcjonalności. Natomiast nadzór obywatelski nad Policją zostaje przez T. Jonesa, T. Newburna, D. Smitha ograniczony do wspólnotowego dozoru (*community watch*), czy rad konsultacyjnych. Koncepcje wniesione przez T. Jonesa, T. Newburna, D. Smitha po raz pierwszy odnoszą się do wykorzystania zasady słuszności oraz wprowadzają zasadę sprawiedliwości dystrybutywnej w odniesieniu do zadań Policji.

C. Shearing, chociaż nie proponuje bezpośredniej koncepcji demokratycznej Policji, to opracował szeroki zakres kontroli społecznej Policji i bezpieczeństwa²⁵⁶. Nowatorska koncepcja Shearinga neguje zdecentralizowaną, socjologiczną teorię państwa i kontroli społecznej, firmowaną przez Hobbesa i Webera. Shearing szuka źródeł legitymizacji, stosując podejście kompleksowe: wiele społeczności i grup o charakterze lokalnym, narodowym, czy międzynarodowym, o zróżnicowanych celach i wartościach oraz odmiennym spojrzeniu na kwestie prawa i moralności stanowi źródło budowania porządku oraz dostosowywania do tego porządku sposobu zarządzania Policją. W tym kontekście to nie rząd, ani państwo stanowią źródło władzy w kontekście bezpieczeństwa, lecz działające „w ich cieniu” formacje mundurowe.

Według P. Manninga cechami demokratycznie działającej Policji są: odpowiedzialność, podejmowanie działania z urzędu, a nie tylko na żądanie obywatela, etos, używanie przemocy z zachowaniem proporcjonalności, w określonych sytuacjach i tak, aby nie szkodzić, kompetencja do zarządzania bezpieczeństwem, ale nie ustalanie reguł²⁵⁷. Uważa również, iż w urzeczywistnieniu wartości wolności i równości najbardziej zasadna wydaje się być koncepcja sprawiedliwości społecznej, porządkująca, w oparciu o prawo relacje pomiędzy jednostkami²⁵⁸. Realizacja tych wartości następuje zarówno w instytucjach, jak i w ramach społeczeństwa, będącego systemem sprawiedliwej kooperacji, w którym warunki tejże kooperacji zostają wspólnie ustalone przez obywateli²⁵⁹. Zgodnie z wyznacznikami zasady sprawiedliwości, reguła sprawiedliwości politycznej stawia granice zasadzie osiągania dobra pojmowanego jako cel. Dzieje się tak dlatego, że jednostki mają różne i niewspółmierne koncepcje dobra, dlatego też jedność społecznej kooperacji opiera się na publicznej koncepcji sprawiedliwości, która zabezpiecza

²⁵⁶ C.D. Shearing, *Relation between public and private policing*. (w:) M.N.M. Tonry (red.): *Crime and Justice: A review of research*. Chicago, 1992.

²⁵⁷ P.K.Manning, *Democratic Policing in Changing World*. s. 81.

²⁵⁸ Zgodnie z założeniem, że „sprawiedliwość opiera się na prawie, nie zaś prawo na sprawiedliwości” S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice, 2003, s. 43 i nast.

²⁵⁹ J.Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa, 1998, s. 72.



podstawowe prawa i wolności. W liberalnej koncepcji J. Rawlsa, będzie to „sprawiedliwość jako bezstronność”²⁶⁰ z towarzyszącymi jej ideami obywateli wolnych i równych, zintegrowanych węzłem kooperacji oraz ideą społeczeństwa dobrze urządzonego. Te trzy idee można połączyć i realizować w postaci politycznej koncepcji sprawiedliwości, znajdującej oparcie w konsensusie, obejmującym nie tylko same wartości, ale i wszystkie przeciwstawne rozumne doktryny (religijne, filozoficzne i moralne)²⁶¹. W ten sposób, przez pryzmat sprawiedliwości, jako bezstronności należy badać dobro jednostkowe oraz dobro w szerszym ujęciu. Niewątpliwie zasada sprawiedliwości, jako bezstronności może być realizowana przy założeniu, iż po pierwsze każda jednostka ma te same prawa i wolności, równe zakresowo pozostałym. Po wtóre, istniejące nierówności społeczne i ekonomiczne powinny tak być rozplanowane, aby zabezpieczać uboższą część społeczeństwa oraz gwarantować wszystkim równy dostęp do urzędów i instytucji. Zasada sprawiedliwości, jako bezstronności jest motywem przewodnim społeczeństwa, jako sprawiedliwego systemu kooperacji, przy współdziałaniu koncepcji: obywateli-wolnych i równych oraz społeczeństwa dobrze urządzonego, jako społeczeństwa skutecznie zarządzanego polityczną koncepcją sprawiedliwości²⁶².

Wyraźnie jednak Rawls podkreśla, iż społeczeństwo dobrze urządzone nie jest ani wspólnotą, ani stowarzyszeniem, gdyż te ostatnie łączy jakaś rozległa doktryna, natomiast społeczeństwo posiada cele określone konstytucyjnie. Cele te, jak pełniejsza sprawiedliwość, dobrodziejstwo wolności, czy wspólne dobro muszą być zarządzane polityczną koncepcją sprawiedliwości i publicznego rozumu²⁶³. Przyjęcie zasady „sprawiedliwości jako bezstronności” z jednej strony gwarantuje szeroki pluralizm wartości, z drugiej natomiast odrzuca absolutną neutralność wobec każdej wizji dobra. Sprawiedliwość staje się granicą w dystrybucji dóbr, które poddane zostają ocenie słuszności, gdyż „założenie, że członkowie dobrze urządzonego społeczeństwa powinni być traktowani w sposób bezstronny, iż powinni być postrzegani, jako cel sam w sobie, że przysługują im pewne prawa i wolności, jest założeniem pierwotnym względem jakiegokolwiek pojęcia dobra,

²⁶⁰ J.Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.

²⁶¹ Solidarność, jako zasada prawna, kształtująca struktury społeczne, orientuje się na kontrybucyjną sprawiedliwość społeczną. Solidarność rozpatrywana w tym aspekcie domaga się zarówno od państwa, jak i od jednostki spełnienia obowiązków, które w odniesieniu do społeczności przejawiają się w sprawiedliwości i współodpowiedzialności za pomyślność całości jako „moralnego obowiązku rządu i współczesnych”. Ten moralny obowiązek chroni wprawdzie „samodzielność jednostki i związków wewnątrzpaństwowych”, „domaga się jednak wyraźnie podporządkowania prywatnych interesów interesom całości (...).” Pesch: *Lehrbuch der Nationalökonomie*. T. I. wyd. 2 s. 429.

²⁶² J.Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa, 1998, s. 73.

²⁶³ *Ibidem*, s. 81.



jako spójnej idei `rozległej doktryny`²⁶⁴. Rawls stara się wskazać, iż liberalny indywidualizm wcale nie musi prowadzić do atomizacji wspólnoty, a przeciwstawić się temu może założenie `rozumnego pluralizmu`, eliminujące celowy charakter wizji dobra wspólnego. Tym samym, to nie różnorodnie formułowane przez jednostki koncepcje dobra i wartości będą bazą społeczeństwa liberalnego, lecz reguły sprawiedliwego rozdziału dóbr. Ten sprawiedliwy rozdział dóbr może zostać zakłócony względami pragmatyzmu czy pożytku publicznego oraz ważeniem dobra wyższego. Sprawiedliwy rozdział dóbr w kontekście bezpieczeństwa publicznego to nic innego, jak działania Policji, dokonujących swego różnicowania w wyborze środków i metod, jak również jednostek (np. podlegających ściąganiu, czy też podlegających ochronie). Różnicowanie staje się więc nieuchronnym elementem życia społecznego, a jakiegokolwiek założenie o równości w wyborze środków lub działań jest, zdaniem Rawlsa, nieporozumieniem. Z zasadą rządów prawa związane są pewne nakazy sprawiedliwości w tym nakaz by podobne przypadki traktować podobnie, a rozróżnienie uzasadniać przez odwoływanie się do norm i zasad. Na podstawie formuły praworządności, organy stanowiące oraz egzekwujące prawo powinny działać w dobrej wierze, a każda jednostka ma prawo żądania równorzędnej ochrony swych praw podstawowych. Oznaczać to będzie działanie uzasadnione, transparentne i efektywne. Tylko w ten sposób może działać dobrze zorganizowane społeczeństwo.

Zasada wolności Rawlsa mówi, iż każda osoba powinna mieć równe prawo do jak najszerzego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich. Zasada ta ma charakter absolutny, chociaż wolności na różnych płaszczyznach mogą pozostawać ze sobą w konflikcie, dlatego może być konieczne rezygnowanie z ich części, w celu uzyskania jak najobszerniejszego systemu praw jednostki. Nierówności społeczne i ekonomiczne, zdaniem Rawlsa mają być tak ułożone aby były z jak największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych (zasada dyferencjacji) oraz były związane z dostępnością do urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans. Zgodnie z zasadą dyferencji wszelkie odejścia od zasady równości mają uzasadnienie jedynie w przypadku, gdy wiążą się z korzyścią dla jednostek znajdujących się w najgorszym położeniu. System prawny i polityczny państwa ma za zadanie dążenie do minimalizacji nierówności. Odbywa się to na zasadzie dążenia do idealnego wzorca społeczeństwa dobrze urządzonego na podstawie danej koncepcji sprawiedliwości. Będzie to zatem społeczeństwo, w którym każdy uznaje, i wie, że każdy inny uznaje i publicznie popiera te same

²⁶⁴ R. Prostak, *Rzecz o sprawiedliwości*, s. 241.



zasady sprawiedliwości; publicznie wiadomo, czy są dobre powody by sądzić, że jego struktura podstawowa – jego główne instytucje polityczne i społeczne i to, jak się one razem utrzymują jako jeden system kooperacji – czyni zadość tym zasadom; oraz że obywatele mają normalnie skuteczne poczucie sprawiedliwości, to jest takie, które umożliwia im rozumienie i stosowanie zasad sprawiedliwości i działanie przeważnie na ich podstawie, jak tego wymagają warunki, w jakich żyją²⁶⁵. Tak skonstruowany porządek moralny, zarówno w samej wspólnotce, jak i instytucjach państwowych, realizuje, zgodne z prawem, zasady dynamicznie pojmowanego dobra wspólnego. Wynikać będzie z tego dla członków wspólnoty obowiązek posłuszeństwa wobec władzy, opartej na odpowiedzialności, godności i poszanowaniu instytucji rządowych. W szczególności odnosić się to będzie do zagadnień z dziedziny bezpieczeństwa. W części władztwa państwowego, związanego bowiem z zapewnieniem bezpieczeństwa, procesy polityczne bywają wysoce podatne na obawy wyrażane przez opinię publiczną, co skłania władze do niepokojów wyrażanych przez większość niejednokrotnie kosztem praw mniejszości²⁶⁶.

W tym kontekście, działania Policji jako instytucji egzekwujących realizację prawa powinny odbywać się z uwzględnieniem zasad słuszności, dobrej wiary, uznawania czynów przestępnych za naruszenie prawa oraz traktowania i rozpatrywania spraw w ten sam sposób. Takie, demokratyczne działanie Policji, które nie narusza tych zasad znajduje uzasadnienie również w zasadzie bezpieczeństwa i stałości prawa oraz ekspektatywie prawnej. Policja, będąc częścią podstawowej struktury aparatu państwowego, staje się jednocześnie i w pewnym sensie wykonawcą zasady sprawiedliwości dystrybucyjnej. Wniosek ten wywieść można z faktu, iż każde przestępstwo jest swego rodzaju aktem niesprawiedliwości społecznej, które musi zostać ukarane. Dlatego działania Policji porządkują w sensie formalnym ład społeczny, doprowadzają, poprzez czynności wykrywcze, do wyrównania niesprawiedliwości oraz redystrybucji szans wśród obywateli. Poprzez czynności śledcze oraz operacyjno- rozpoznawcze wybranej grupy osób- po-

²⁶⁵ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, ... s. 559.

²⁶⁶ Jak stwierdził A. Barak – były prezes Sądu Najwyższego Izraela: „Prawo potrzebne jest nam zwłaszcza wtedy, gdy grzmią armaty[...]. Każda walka toczona przez państwo – przeciwko terroryzmowi bądź jakimkolwiek innemu wrogowi – powinna być prowadzona zgodnie z regułami i obowiązującym prawem. Zawsze istnieje prawo, którego państwo winno przestrzegać. Nie istnieją żadne »czarne dziury«. [...] Uzasadnieniem takiego podejścia nie są wyłącznie pragmatyczne konsekwencje realiów politycznych i normatywnych. Jego korzenie tkwią znacznie głębiej. Jest ono odzwierciedleniem różnicy pomiędzy walczącym o przetrwanie państwem demokratycznym a walką terrorystów o jego obalenie. Państwo walczy w imię prawa oraz jego utrzymania. Terrorysty walczą przeciwko prawu, powodując jego pogwałcenie. Wojna z terroryzmem jest także wojną prawa przeciwko tym, którzy przeciwko niemu występują”.

dejranych oraz dokonując zatrzymań, przeszukań, kontroli drogowych, Policja w sposób radykalny wpływa na relacje społeczne, a w szczególności na wolność jednostki. Działając w ramach mechanizmu redystrybucji w kontekście niwelowania nierówności społecznych, rola Policji, jako bezpośredniego reprezentanta państwa powinna opierać się na zasadzie zróżnicowanego działania. Oznacza ono działania konsekwentne i nieuchronne, ale dostosowane do danej sytuacji w ramach wyrządzenia jak najmniejszej szkody obywatelom (pomagać, aby nie szkodzić)²⁶⁷. Działania takie niewątpliwie podnoszą zaufanie obywateli do policji, która współpracuje ze społeczeństwem w ramach realizacji zadań zapobiegania przestępczości oraz wykrywania sprawców tych przestępstw. Pomyślność owej współpracy zależy w znacznej mierze od poziomu szacunku dla Policji wśród społeczeństwa. Jak to podkreślono w raporcie końcowym Brytyjskiej Komisji Królewskiej do spraw Policji, „nie jest przesadą stwierdzenie, że Policja nie może skutecznie wykonywać swoich zadań w zakresie utrzymania porządku bez wsparcia i zaufania ludzi”²⁶⁸.

Koncepcja sprawiedliwości J.Rawlsa w przełożeniu na działania Policji powinna sprzyjać realizacji mechanizmu redystrybucji w oparciu o zasady słuszności, zaufania oraz legitymizmu²⁶⁹. Z zasady dyferencjacji wynika dla Policji, iż nie może ona wywodzić żadnych korzyści z sytuacji charakteryzujących się nierównościami, czy rażącą niesprawiedliwością. Bez względu na system, każde zarządzanie Policją będzie wymagało zwrócenia się ku zasadzie dyferencjacji ze względu na redystrybucyjny i równościowy aspekt działania Policji. K. Manning przytacza szereg kryteriów, które będą realizowały powyższą zasadę. W szczególności należy wymienić ograniczenie do minimum kontaktów z obywatelami w sytuacji konieczności zastosowania środków przymusu bezpośredniego, reaktywne podejście do skarg obywatelskich, czy odpowiedzialność indywidualną oraz instytucjonalną za podjęte działania oraz równe traktowanie zarówno obywateli, jak i funkcjonariuszy²⁷⁰. K. Manning dla zobrazowania zróżnicowanego kryterium doboru przesłanek oraz argumentów, opisujących koncepcje *democratic policing* przytacza kilka następujących koncepcji opisanych w literaturze²⁷¹.

D.A. Sklansky przedstawia Policję w kontekście szeroko rozumianej demokracji, poniekąd uzależniając jej funkcjonowanie od rodzaju systemu politycznego w państwie. Wskazuje, że inna będzie rola Policji w pluralistycznej koncepcji demokracji, opierającej się na pojęciu elit jako decydentów- dla pluralistów funkcjo-

²⁶⁷ P.K.Manning, *Democratic policing in a changing world. Paradigm*, s. xiii.

²⁶⁸ K.Russell, *Complaints against the police: A sociological view*. Leicester, 1976, s. 1.

²⁶⁹ P.K.Manning, *Democratic policing in a changing world. Paradigm*, s. 3.

²⁷⁰ *Op.cit.*, s. 65-66.

²⁷¹ P.K.Manning, *Democratic policing in a changing world...*, s. 4-21.



nowanie zróżnicowanych, konkurencyjnych interesów stanowi podstawę równowagi w demokracji i korzystnego rozwoju polityki publicznej²⁷². Władza w ujęciu pluralistycznym ma charakter niehierarchiczny, a przy tym konkurencyjny - jest nieodłączną częścią „nieustannego procesu targowania się” pomiędzy dużą liczbą grup reprezentujących różne interesy (organizacjami biznesowymi, związkami zawodowymi, partiami politycznymi, grupami etnicznymi, stowarzyszeniami, związkami religijnymi). Natomiast w demokracji partycypacyjnej występuje proces kolektywnego podejmowania decyzji, z wykorzystaniem kombinacji elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Demokracja partycypacyjna opiera się na dojrzałych politycznie obywatelach, współodpowiedzialnych za dobro publiczne²⁷³. Zdaniem Sklanskiego, skoro koncepcja demokracji pluralistycznej może pomóc w budowaniu i umacnianiu niektórych słabych elementów demokratyzującej się Policji, to tym bardziej należy wykorzystać koncepcję demokracji uczestniczącej²⁷⁴. Krytyka argumentów Sklanskiego opiera się na tym, że połączenie w jednej dyskusji wątków Policji oraz szeroko zakrojonych kwestii równości, bezpieczeństwa, szansy i dostępu do dóbr publicznych jest na ogół nieuzasadnione. Działania Policji są bowiem formą redystrybucji kosztów lub korzyści dla wszystkich warstw społecznych i w tym sensie Policja nie może ulec dominacji grup sprawujących władzę, ani działać w ich imieniu. Nie jest ani nie może być wiadome w jaki sposób i jaki jest rzeczywisty stopień zaangażowania Policji w redystrybucję praw, towarów i usług, Policja bowiem nie jest oceniana według tych kryteriów. Z drugiej zaś strony Policja powinna pozostawać „niezagrożającym narzędziem naturalnej dominacji państwa”²⁷⁵.

Czynnikami, które wpływają na proces demokratyzacji Policji, zdaniem Sklanskiego jest przede wszystkim udział obywateli w pewnej formie kontroli nad Policją, przez co zwiększa się jej odpowiedzialność wobec obywateli oraz transparentność procesu decyzyjnego w samej Policji²⁷⁶. Innymi czynnikami są: demokratyczne zasady służby w Policji, w tym realizacja zasady równego traktowania oraz powstrzymanie się od działań dyskryminacyjnych. Zagrożeniem w procesie demokratyzacji Policji mogą być procesy związane z prywatyzacją służb policyjnych²⁷⁷. Z tych właśnie czynników Sklansky wywodzi wzajemne implikacje

²⁷² D.A. Sklansky, *Democracy and the police*. Stanford, 2007.

²⁷³ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*. Warszawa, 2009.

²⁷⁴ D.A. Sklansky, *Police and Democracy*, Michigan Law Review, Vol. 103:1699, s.1807

²⁷⁵ *Ibidem.*, s.1807.

²⁷⁶ E. Luna, *Transparent Policing*, 85 IOWA L. REV. 1107, 1120 (2000); J. H. Skolnick, *On Democratic Policing 2* (1999); W. J. Bratton, *Dispelling New York's Latest Fear*, N.Y. TIMES, Feb. 28, 1999, § 4, s 19.

²⁷⁷ D.A. Sklansky, *Democracy and the Police*. Stanford University Press, 2007.

dla szeroko pojmowanej demokracji oraz Policji. Podobnie jak Bayley i Shearing, Sklansky wyraża swoje obawy wobec powiększającego się prywatnego sektora bezpieczeństwa, który może przyczynić się do pogorszenia się usług świadczonych przez policję państwową. Sklansky, jako jeden z nielicznych autorów, zwraca uwagę na politykę równych szans w zatrudnianiu, zjawisko wypalania zawodowego oraz system promocji w organizacjach policyjnych.

Nową wizję *democratic policing* zaproponowali Ian Loader oraz Neil Walker²⁷⁸. Opiera się ona na założeniu, że *democratic policing* staje się jedynie tłem dla całościowego zadania państwa, jakim jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa. Obowiązkiem Policji pozostaje więc zapewnienie bezpieczeństwa, a jej rola jest w tym kontekście wtórna wobec zobowiązań państwa. Dla Loadera i Walkera ważnym jest to, że Policja jako instytucja jest osadzona w „kulturze policyjnej”, obejmującej etos policyjny, symbolikę oraz tradycje. To nie tylko agencja zajmująca się „egzekwowaniem prawa”, ale również instytucja o wypracowanych tradycjach i kulturze²⁷⁹. Na przykładzie Policji brytyjskiej po II wojnie światowej, autorzy zwracają uwagę na stopień zmian społecznych, jako na istotną zmienną kształtującą obraz Policji i społeczeństwa. W tym kontekście ważny jest wizerunek Policji na arenie społeczno-kulturowej, w której Policja jest jedną spośród wielu innych instytucji oprócz kościoła, środowiska lokalnego, czy rodziny. Powstaje tym samym trudna do opisanego relacja pomiędzy „symboliką” (formą) wyrażenia *policing* a jego treścią. Będą się w tym pojęciu stykać niejednoznaczne narracje i „sentymenty” („emocje”) związane z symbolem i ikoną Policji. Owe narracje, w nawiązaniu do faktów społecznych E. Durkheima, wyznaczają Policji specjalne miejsce w kontekście społeczno-biologicznym (pamięć, uczucia, tradycja). Dlatego ważnym elementem badania roli Policji jest skupienie się na „policyjnej kulturze zawodowej”. Kultura Policji to amalgamat opinii o Policji, emocji, jakie te opinie wywołują oraz odczuć społecznych związanych z koncepcją porządku i bezpieczeństwa. Loader i Mulcahy podkreślają, że Policja reprezentuje styl demokratycznego myślenia, jako swoistego symbolu swoich kompetencji. O ile społeczeństwo szanuje pojęcia równości i sprawiedliwości, to te pojęcia będą odzwierciedlane w społecznych wizerunkach na temat Policji i jej działań. Policja staje się poprzez to jednym z elementów (ikon) kultury: zawsze gotowych (*semper paratus*), reagujących na łamanie prawa i walczących z bezprawiem. Argumentacja Loadera i Walkera skupia się na opisanu sposobów, w jaki Policja powinna utrzymać porządek oraz dbać o prawa osób

²⁷⁸ I.Loader, N.Walker, *Civilizing security*, Cambridge University Press, 2007; I.Loader, *Policing, recognition, and belonging. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605/2006; I.Loader, *The cultural lives of security and rights. Security and Human Rights*, Hart, 2007.

²⁷⁹ I.Loader, Aogan Mulcahy, *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture* (Clarendon Studies in Criminology), Oxford, 2003.



należących do mniejszości. Autorzy przypisują Policji państwowej centralną rolę, widoczną w codziennych sytuacjach²⁸⁰. Ów porządek publiczny, który Policja jest zobowiązana chronić, opiera się na założeniu różnorodności społecznej o różnych szansach życiowych i różnym zapotrzebowaniu na realizację swojego bezpieczeństwa, ale zawsze na zasadzie równych szans. Jako reaktywna, odpowiedzialna za bezpieczeństwo organizacja, Policja najbardziej efektywnie w państwie realizuje dobro wspólne, będąc odbiciem zbiorowej lub ogólnej woli i odczuć społecznych. Policja nie jest maszyną, zaspakajającą popyt: w sensie instrumentalnym zapewnia ochronę bezpieczeństwa publicznego, a w sensie symbolicznym realizuje istotę tego, co jest postrzegane jako źródło bezpieczeństwa i pozytywnego odbioru społeczeństwa. To połączenie- instrumentalne i symboliczne, składa się, zdaniem autorów na „bezpieczeństwo ontologiczne”. W tym sensie ochrona bezpieczeństwa to zdolność Policji do reakcji, zbiorowa skuteczność, będąca swoistą formą kapitału społecznego, a nie wyłącznie klasyczna kontrola przestępczości. Państwo, działające jako meta-autorytet i regulujące życie publiczne, ekonomiczne i obywatelskie, równocześnie zapewnia, że wszystkie formacje policyjne działają w oparciu o zasady demokratyczne²⁸¹. Pod nadzorem państwa budowane jest zaufanie do Policji, będące samym trzonem kompetencji Policji. Sam zaś policjant w tej roli występuje jako opiekun i patron. Silna i ugruntowana pozycja ustroju demokratycznego pozwala na to, aby Policja pełniła funkcję pośrednika pomiędzy tym, co można określić, jako polityką państwa a dobrem wspólnym.

Loader i Walker budują takie pojęcie moralnego bezpieczeństwa, które stanowi połączenie bezpieczeństwa osobistego i zbiorowego, wynikającego z indywidualnych relacji społecznych poprzez wspólne odczuwanie bezpieczeństwa i wzajemne zaufanie, kończąc na refleksyjnym zrozumieniu takiego stanu²⁸². Powstaje w ten sposób koncepcja „cywilizowanego bezpieczeństwa”, które zagwarantować może wyłącznie państwo, a nie potrzeby rynku. Autorzy zwracają uwagę na istotne zmiany w konfiguracji sił, w kontekście bezpieczeństwa w państwie i na świecie w sytuacji współczesnych zagrożeń. Koncepcja silnego, demokratycznego państwa oraz pasywnej Policji nie daje jednak odpowiedzi na pytanie, na zasadzie jakich kryteriów można oceniać działanie Policji.

Podobne, niepisane wartości, czy tradycje, które kształtują działania i intencje Policji wypływają z koncepcji Hsi-Huey Lianga²⁸³. Tworzą się one głównie w opar-

²⁸⁰ I.Loader, N.Walker, *Civilizing security*. Cambridge University Press, 2007.

²⁸¹ I.Loader, *Policing, Recognition, and Belonging*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol 605, Issue 1, 2006, s.210.

²⁸² I.Loader, N.Walker, *Civilizing security*, Cambridge University Press, 2007, s. 145.

²⁸³ H. Liang, *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War* (Woodrow Wilson Centre). Cambridge, 1992.

ciu o lokalne zwyczaje struktur społecznych, a w mniejszym stopniu w oparciu o prawo i zwyczaje. W koncepcji Lianga nie są to wartości tworzone przez samą Policję, ale przez Policję stosowane, niezależnie od struktury i stopnia jej wyspecjalizowania. Policja demokratyczna powinna działać w oparciu o przepisy prawa, powstrzymać się od stosowania tortur i koncentrować się na problemach jednostek, a nie grup politycznych, minimalizując przy tym ewentualne szkody wyrządzane społeczeństwu. Stosowanie tortur jest nie tylko nieskuteczne, ale prowadzi do eskalacji przemocy w egzekwowaniu prawa. Liang rozwija postulaty tak prosperującej Policji w kontekście historycznego rozwoju demokracji europejskiej, przeciwstawiając je przykładom reżimów niedemokratycznych. Na zasadach ściśle wytyczonych normami prawa obywatele niezadowoleni z działań Policji mają możliwość wystąpienia o zastosowanie stosownych środków o charakterze naprawczym: cywilnym lub karnym. Skoncentrowanie zainteresowania Policji na jednostkach a nie na grupach pozwala na rzetelne i równościowe traktowanie osoby zatrzymanej, zgodne z powszechnymi zasadami domniemania niewinności, a nie np. przesłankami rasowymi, przynależności do związku wyznaniowego, czy partii politycznej.

Liang przestrzega przed traktowaniem jednostek przedmiotowo, na zasadzie odbierania im ich cech indywidualnych i kategoryzowania wedle jakiś kryteriów. Prowadzi to bowiem nieuchronnie do powstania totalitarnej formy sprawowania rządów, jak określa to H. Arendt, „żelaznej obręczy terroru niszczącej wielość ludzi i czyniącej z wielu jedność”²⁸⁴. Terror bowiem „wybiera ofiary nie relatywizując ze względu na indywidualne działania lub myśli, a wyłącznie zgodnie z obiektywną koniecznością procesu naturalnego lub historycznego”²⁸⁵. Ponadto, Policja posługując się terrorem wobec jednostek lub grup terrorystycznych działa w pewnym sensie na zasadzie odwetu na tych samych warunkach i kontynuuje zamknięty cykl przemocy. Im więcej będzie stosowanych przez Policję przypadków przymusu bezpośredniego, tym bardziej może zostać ograniczony system demokratyczny państwa, Policja publiczna zyskując bowiem hegemonię, sprawować będzie monopol siły.

²⁸⁴ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993, s. i dalej: „Terror jest urzeczywistnieniem prawa ruchu; jego zasadniczym zadaniem jest umożliwienie swobodnego oddziaływania na ludzkość sił przyrody czy historii, nie powstrzymywanych przez żadne spontaniczne działanie człowieka. Terror jako taki nie dąży do „stabilizacji” ludzi z myślą o wyzwoleniu sił przyrody czy historii. To ten ruch wyodrębnia wrogów ludzkości, przeciw którym skierowuje się terror, i nie wolno dopuścić, by jakiegokolwiek swobodne działania czy to przeciwstawne, czy popierające, przeszkadzały w usuwaniu „obiektywnego wroga”: historii bądź przyrody, klasy bądź rasy. Pojęcia winy i niewinności tracą sens; „winny” jest ten, kto stoi na drodze procesu przyrodniczego lub historycznego, który wydał wyrok na „niższe rasy”, na jednostki „nie nadające się do życia”, na „ginące klasy i chylące się ku upadkowi narody”.

²⁸⁵ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993.



Podobną argumentację przedstawia J.Czapska i J.Wójcikiewicz, wskazując, iż „dotychczasowe strategie policyjne okazują się niewystarczające dla skutecznej walki z rosnącą przestępczością. W każdym razie ich skuteczność jest dużo mniejsza, aniżeli się spodziewano. Jednocześnie zmniejsza się zdolność społeczeństwa do utrzymania bezpieczeństwa i porządku bez państwowej interwencji. Rozluźnia się struktura społeczna i osłabiają międzyludzkie stosunki, dewaluują wartości. Taka sytuacja wymaga zwrócenia się Policji przeciw nowym zagrożeniom, wspólnie z innymi społecznymi siłami”²⁸⁶. Autorzy słusznie zauważają, że tradycyjne wykonywanie funkcji policyjnych ma ograniczony wpływ na przestępczość, ale jest mocno utrwalone w społecznej świadomości. Tym samym ignoruje się istotne elementy rzeczywistości, a mianowicie fakt, że agresja wywołuje sprzeciw, a przemoc rodzi po stronie sprawców dalszą przemoc. Wymaga to przyjęcia nowego działania Policji, skierowanej ku konkretnym problemom jednostek²⁸⁷. W założeniu ma ją realizować nowa filozofia sprawowania funkcji policyjnych- *community policing*. Stanowi ona przesunięcie akcentu od skoncentrowania zainteresowania wyłącznie na sprawcach przestępstw do czynienia służby wśród praworządnych obywateli.

7. Prawo do dobrej administracji i dobrej policji

Zasada dobrej administracji ma na celu zapewnienie, że stan relacji pomiędzy organami a jednostkami jest optymalny²⁸⁸, a stosowane środki są podejmowane z należytą starannością, sprawnością i sprawiedliwością. To również „zespół zasad (wymagań) prawnych odnoszących się do działań administracji publicznej, na tyle spójnych, jednoznacznych i precyzyjnych, iż można je traktować jako uniwersalne kryteria oceny prawidłowości rozwiązań ukształtowanych w systemach poszczególnych państw”²⁸⁹. Wedle innych poglądów „dobra administracja” może być rozpatrywana zarówno w ujęciu dyrektywalnym, jako jedna z zasad pochodnych względem zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i w ujęciu opisowym, jako wartość²⁹⁰. Zasada dobrej administracji eksponuje obowiązki po stronie administracji oraz konkretyzuje podstawy dla ewentualnych roszczeń

²⁸⁶ J.Czapska, J.Wójcikiewicz, *Policja w...*, s.129-130.

²⁸⁷ Zob. również J.Jabłńska-Bonca, *Prywatna ochrona bezpieczeństwa*. Warszawa, 2017.

²⁸⁸ K. Kowalik-Bańczyk Artykuł 41. Prawo do dobrej administracji. (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa 2013.

²⁸⁹ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 65.

²⁹⁰ A. Malanowski, *Zasady...*, s. 70. R.Hauser, Z. Niewiadomski, A.Wróbel, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego Tom 2*, Warszawa, 2012, s. 31.

zgłaszanych przez podmioty, które dostrzegają nieprawidłowości w działaniu tej administracji bądź czują się przez jej działania skrzywdzone²⁹¹.

Prawo do dobrej administracji (art. 41 Karty Praw Podstawowych)²⁹² oraz prawo do składania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach Unii (art. 43 Karty Praw Podstawowych) są zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej KPP), jako prawa przysługujące obywatelom Unii²⁹³. Na prawo do dobrej administracji składają się zasady o charakterze materialnym (stosowane w sprawach dotyczących praw i obowiązków jednostki) oraz proceduralnym (regulujące całość postępowania administracyjnego)²⁹⁴. Stąd w ramach zasady właściwego administrowania można wyróżnić zasady: przeprowadzenia konsultacji, wysłuchania adresata decyzji, poufności, działania w zgodzie z przepisami wewnętrznymi instytucji, ogłoszenia decyzji oraz wydania jej odpowiedniego uzasadnienia. Wynika z tego, że określone w KPP prawo do dobrej administracji stanowi „rodzaj syntezy powszechnie akceptowanych zasad i wartości obowiązujących w postępowaniu przed organami administracji w demokratycznym państwie prawnym”²⁹⁵. Jak wy-

²⁹¹ Kowalik-Bańczyk Artykuł 41. Prawo do dobrej administracji. (w:) A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz. Warszawa 2013.

²⁹² Artykuł 41. Prawo do dobrej administracji.

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
2. Prawo to obejmuje:
 - a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
 - b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
 - c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

²⁹³ Zob. więcej A. Łazowski, Źródła prawa i ich tworzenie, (w:) Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze 2008, Meritum, Warszawa 2008; Podstawowe zasady prawa Wspólnot Europejskich, w: A. Wróbel (red.), Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), Kraków 2002; S. Biernat, Źródła prawa Unii Europejskiej, (w:) J. Barcz (red.), Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2006; C. Mik (red.), Zasady ogólne prawa unijnego, Toruń 2007; Z. Brodecki (red.), Europa sędziów, Warszawa 2007; A. Wasilkowski, Prawo krajowe – prawo unijne – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne, (w:) Prawo międzynarodowe i unijne w wewnętrznym porządku prawnym, Warszawa 1997; M. Dybowski, Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS, Warszawa 2007; G. Krawiec, Europejskie prawo administracyjne, Warszawa 2009; J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony Warszawa 2009.

²⁹⁴ G. Krawiec, Europejskie prawo administracyjne. Warszawa, 2009, s.23.

²⁹⁵ Z. Kmiecik, Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2010, s. 58 -59.



nika z KPP każda osoba ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje i organy Unii. W tym celu może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Każda osoba również ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Ewentualne przypadki niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji i organów Unii czyli sytuacje, gdy „gdy organ publiczny nie postępuje zgodnie z przepisami lub zasadami dla niego właściwym”²⁹⁶ bada Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich.

Zasada dobrego administrowania pierwotnie w prawie UE nie stanowiła zasady, którą można było jednoznacznie wywieść z norm traktatowych. Dopiero Trybunał Sprawiedliwości UE w nawiązaniu do zasad pewności i przewidywalności prawa, określił dobrą administrację jako fundamentalną i „podstawową zasadę”²⁹⁷. Trybunał, wielokrotnie wypowiadając się na temat zasad dobrej administracji, spowodował powstanie samodzielnego Kodeksu dobrego zachowania w administracji (lub inaczej Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, Code of Good Administrative Behaviour)²⁹⁸. 6 września 2001 Parlament Europejski przyjął rezolucję zatwierdzającą Kodeks dobrej praktyki administracyjnej, którego powinny przestrzegać instytucje i organy Unii, ich służby administracyjne i urzędnicy w kontaktach z indywidualnymi osobami. W ślad za nim zostały opracowane również inne kodeksy, jak np. Kodeks dobrego zachowania w administracji dla pracowników Europejskiego Banku Inwestycyjnego czy Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Biała księga re-

²⁹⁶ definicja niewłaściwego administrowania zawarta w Sprawozdaniu Rocznym Rzecznika Praw Obywatelskich za 1997, zob. również J.Świątkiewicz, Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa, 2007.

²⁹⁷ wyr. TSUE z 31.3.1992 r., C-255/99 P, Jean-Louis Burban przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Zb.Orz. 1992, s. I-2253; post. SPI z 12.12.1997 r., T-167/94, Detlef Nölle przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. 1997, s. II-2379; wyr. SPI z 9.7.1999 r., T-231/97, New Europe Consulting i Michael P. Brown przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. 1999, s. II-2403.

²⁹⁸ Zob. sprawy: Netherlands v. High Authority, C-6/54, 1954–1956; Kuhner, 1980, 75/79, ECR; Roquette Freres v. Council, C-138/79, ECR, 1980; Maizena v. Council, C-139/79, ECR, 1980; Macchiorlati Dalmas v. Commission, C-21/64, ECR, 1965; Commission v. Council, C-22/70, ECR, 1971; France v. High Authority, C-1/54, ECR, 1954–1956; Italy v. High Authority, C-2/54, ECR, 1954–1956; Nold v. High Authority, C-18/57, ECR, 1959; Handelsvereniging Rotterdam v. Minister van Landbouw, C-73/63, ECR, 1964; Usinor v. Commission, C-185/85, ECR, 1986; Commission v. Dafix, C-166/95P, ECR, 1997; Amministrazione delle Finanze v. Salumi, C-217/80, ECR, 1981; Mulder, C-120/86, ECR, 1988; Snupat v. High Authority, C-42/59 i 49/59, ECR, 1961; Demont, C-115/80, ECR, 1981.

formy administracyjnej (The White Paper on Administrative Reform), przyjęta przez Komisję 1 marca 2000, podkreśla podstawowe reguły postępowania europejskiej administracji publicznej odzwierciedlające się w niezależności, odpowiedzialności, efektywności oraz przejrzystości. Na tej podstawie Komisja przyjęła 13 września 2000 Kodeks dobrego zachowania w administracji, oparty na zasadach praworządności, zakazie dyskryminacji czy proporcjonalności podejmowanych środków w stosunku do zamierzonych celów. Od 1 listopada 2000, czyli od dnia wejścia Kodeksu w życie, działania administracji są poddawane nadzorowi oraz badaniu, przejawiającymi się w składaniu raportów obrazujących zarówno sukcesy, jak i błędy w adaptacji reguł kodeksowych²⁹⁹. Każdy obywatel, który uzna, że zachowanie organów administracji w stosunku do jego osoby pozostaje w sprzeczności z zasadami kodeksowymi, ma prawo do złożenia skargi. Normy kodeksowe wiążą nie tylko cały personel określony w rozporządzeniu dotyczącym personelu, ale i osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnych (ekspertów czy stażystów). Urzędnicy powinni przede wszystkim działać niezawisłe w ramach polityki ustalonej przez Komisję, a ich zachowania nie może nigdy wyznaczać prywatny lub narodowy interes lub presja polityczna. Innym wyznacznikiem dobrego zachowania jest informowanie o przebiegu postępowania i uprawnieniach zainteresowanych stron, do których należy: wysłuchanie, uzasadnienie decyzji oraz pouczenie o możliwości jej zaskarżenia. Kodeks wskazuje również na elementy właściwego postępowania ze stronami w postaci właściwego prowadzenia korespondencji, rozmów telefonicznych oraz elektronicznych czy też okazywania dokumentów. Wreszcie zawarto w nim zasady utrzymania w tajemnicy danych osobowych czy dochowania tajemnicy zawodowej.

Zasada dobrej administracji, odgrywa znaczną rolę w procesie interpretacji działań organów i instytucji, ograniczając przez to możliwość powoływania się na nieprzewidywalne sytuacje. Odnosi się przede wszystkim do nieustannych zmian zachodzących zarówno w systemie, jak i w praktyce prawa zarówno krajowego, jak i unijnego. Na tym właśnie polu najczęściej dochodzi do zderzenia, z jednej strony, zasady przewidywalności prawa, a z drugiej, zasady działania instytucji zgodnie z prawem, choć z marginesem przyznanej im swobody. Podkreślenia wymaga, że „pojęcie dobrej administracji coraz częściej łączone jest nie tyle z dyrektywami adresowanymi do organów administracji, ile z zasadami określającymi prawa jednostki”³⁰⁰.

²⁹⁹ Rules of Procedure of the Commission, C (2000) 3614, OJ L 308 z 08.12.2000, s.0026-0034.

³⁰⁰ Z.Kmieciak, *Postępowanie Administracyjne i sądowno-administracyjne a prawo europejskie*. Warszawa, 2010, s.60.



Tym samym, postulat „dobrej” administracji zmierza w kierunku „zapewnienia bezpieczeństwa już nie przed nadużyciem władzy – oswojonej, słabszej, przejrzystej i przyjaznej (a przez to mniej groźnej), ale bezpieczeństwa „na zewnątrz”³⁰¹. Postępowanie administracyjne będące przejawem dobrej administracji i realizujące „prawo do sprawiedliwych procedur” służy jakości administracji, ponieważ ma gwarantować sprawne, skuteczne i sprawiedliwe działanie owej administracji³⁰². Innymi słowy, „dobra administracja – oparta na zakotwiczonych w konstytucji wartościach, rzetelna, sprawna i efektywna, działająca według właściwej podstawy prawnej i w formach prawem przewidzianych, przestrzegająca procedury administracyjnej a równocześnie elastyczna i odbiurokratyzowana, to pewien wyobraźalny dla obywateli ideał tej części władzy wykonawczej”³⁰³.

Koncepcja dobrej administracji łączy się nierozzerwalnie z koncepcją *good governance* w kontekście dobrego zarządzania sferą publiczną³⁰⁴. W zakresie pojęcia dobrej administracji leży poszanowanie zasady rozsądnego i właściwego zarządzania. Pomimo tego, iż pojęć tych używa się zamiennie, to jednak rozróżnienie pozostaje istotne z uwagi na to, że zasada *good governance* „uwzględnia osiągnięcia teorii organizacji i zarządzania, gdy tymczasem dobra administracja ustanawia pewne legalne standardy jakości wykonywania usług publicznych”³⁰⁵.

Termin dobra administracja, jako pojęcie ogólne, często powiela się z innymi fundamentalnymi zasadami prawa, takimi jak: zasada pewności prawa, zasada ochrony uprawnionych oczekiwań czy zasada równości wobec prawa oraz potocznym, powszechnym rozumieniem pojęcia „dobrego państwa”, czy „dobrej władzy”³⁰⁶. W związku z faktem, iż organy władzy publicznej związane są standardem demokratycznego państwa prawnego, przyjmuje się, że treść prawa do dobrej administracji można zrekonstruować na podstawie zasad pochodnych względem zasady demokratycznego państwa prawnego i wartości leżących u ich podstaw. Stąd, działania administracji wymagają

³⁰¹ I. Lipowicz, Prawo obywatela do dobrej administracji [w:] R. Hauser, L. Nawacki (red.), „Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Państwo w służbie obywateli”, Warszawa 2005, s. 130.

³⁰² I. Kawka, Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym, w: C. Mik (red.), Zasady ogólne prawa wspólnotowego, Toruń 2007, s. 190.

³⁰³ I. Lipowicz, Prawo obywatela do dobrej administracji... ibidem, s. 111.

³⁰⁴ Zob. więcej R. Grzeszczak (red.) *Challenges of Good Governance in the European Union*. Baden-Baden: Nomos, 2016.

³⁰⁵ G. Krawiec, Europejskie prawo administracyjne, s. 23.

³⁰⁶ I. Lipowicz, Prawo obywatela do dobrej administracji [w:] R. Hauser, L. Nawacki (red.), „Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Państwo w służbie obywateli”, Warszawa 2005, s. 111; Kowalik-Bañczyk Artykuł 41. Prawo do dobrej administracji. (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa 2013.

stworzenia procedury administracyjnej zgodnie z zasadami: legalności, równości, sprawiedliwości, proporcjonalności, pomocniczości, dobra wspólnego, czy też jawności postępowania³⁰⁷. Podstawę rekonstrukcji prawa do dobrej administracji stanowią oprócz zasady rządów prawa, zasada sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych, czy zasada dobra wspólnego³⁰⁸.

Źródeł prawa do dobrej administracji niewątpliwie można się doszukiwać w zasadzie rządów prawa. Ma ona gwarantować pewność i przewidywalność sytuacji prawnej jednostki jako adresata działań organów administracji³⁰⁹. Jednakże, tak, jak zasada państwa prawa jest zasadą o charakterze ogólnym i obiektywnym, tak prawo do dobrej administracji ma pozwolić na skonkretyzowanie tej zasady, tzn. ułatwić egzekwowanie jej przestrzegania przez podmioty prawa. W literaturze wskazuje się, że prawo do dobrej administracji staje się „subiektywnym” prawem podmiotowym³¹⁰ lub pozytywnym publicznym prawem podmiotowym³¹¹, za pomocą którego jednostka może skutecznie żądać określonego zachowania organu administracji i które ma gwarantować bardziej efektywną ochronę.

Prawo do dobrej administracji jest również realizacją zasady zaufania do państwa. Opiera się ono na wymaganii pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny - w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pu-

³⁰⁷ Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego. Tom 2, s. 29.

³⁰⁸ A. Malanowski, *Zasady...*, s. 70. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego Tom 2*, Warszawa, 2012, s.28; E. Olejniczak-Szałowska, *Rozważania o pojęciu dobrej administracji w świetle zasad konstytucyjnych i zasad prawa administracyjnego*, w: *Samorządowe kolegia odwoławcze*, s. 159 i n.

³⁰⁹ K. Warzecha, *O prawie do dobrej administracji*, w: *Prawa stają się prawem*, s. 231; L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji*, s. 25; S. Sagan, *Prawo do dobrej administracji (aspekty konstytucyjno-prawne)*, w: *Jakość administracji publicznej*, s. 372.

³¹⁰ Kowalik-Bañczyk Artykuł 41. *Prawo do dobrej administracji*. (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa 2013.

³¹¹ K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji*, s. 151.



łapką dla obywateli³¹² (...) w razie zmiany przepisów kształtujących sytuację prawną obywateli należy szczególnie dbać o respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa³¹³. Konstytucyjna zasada zaufania do państwa w aspekcie stosowania prawa znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³¹⁴. Wyrażona tam zasada pogłębiania zaufania zawiera między innymi konieczność przewidywalności zachowań administracji publicznej oraz zakaz przerzucania na obywatela skutków błędnych działań administracji. Fundamentalny charakter zasady zaufania uwypuklony został w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2009 r.³¹⁵, w którym wskazano, że zasada ta wyznacza standardy funkcjonowania organów administracji publicznej, które powinny działać w taki sposób, aby podstawy ich działania były zrozumiałe dla obywateli, a skutki niedopełnienia obowiązków służbowych, czy niewłaściwe prowadzenie postępowania nie mogły działać na niekorzyść obywateli. W myśl zasady zaufania niedopuszczalne jest także przerzucanie na obywatela negatywnych skutków działań organów administracji publicznej, w szczególności działań sprzecznych z prawem³¹⁶.

Wynikać będzie z tego również prawo do odwołania się od otrzymanej decyzji, realizujące prawo do sądu. Na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo do skutecznego środka odwoławczego wyrażone zostało w art. 13, który stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Samo istnienie jakiegoś krajowego środka odwoławczego może okazać się niewystarczające, bo art. 13 wymaga, by środek ten był „skuteczny”. W orzecznictwie przyjmuje się, że krajowy środek odwoławczy spełnia wymaganie skuteczności, o ile odpowiada przesłankom:

- 1) adekwatności – środek ten musi umożliwiać rozpatrzenie przez właściwy organ krajowy „istoty” skargi, tzn. zbadanie i rozstrzygnięcie tych wszystkich elementów, które – w rozumieniu Konwencji – składają się na prawo czy wolność powołane w skardze,

³¹² Orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, wyroki z: 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 29 listopada 2006 r., SK 51/06 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07.

³¹³ wyroki z: 15 lipca 1996 r., K 5/96, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 3 czerwca 2008 r., K 42/07, 20 stycznia 2009 r., P 40/07 i 3 grudnia 2013r., P 40/12.

³¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.

³¹⁵ sygn. Akt II SA/Wa 800/09.

³¹⁶ R.Hauser, M. Wierzbowski, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz 2 Wydanie, s. 52.

- 2) efektywności – środek ten musi umożliwiać zapewnienie odpowiedniego naprawienia naruszenia (zadośćuczynienia za naruszenie) osobie, której prawa czy wolności zostały dotknięte. Środek prawny wymagany przez art. 13 musi być „skuteczny” zarówno z praktycznego, jak i z prawnego punktu widzenia. Trzeba też przypomnieć, że gwarancja skutecznego środka odwoławczego ustanowiona w art. 13 EKPCz znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do takich zarzutów naruszenia praw i wolności chronionych przez Konwencję, które mogą być kwalifikowane jako dające się uzasadnić w rozumieniu Konwencji³¹⁷.

W literaturze przyjęto rozróżnienie, iż zasada dobrej administracji kładzie nacisk na obowiązki urzędników, natomiast pojęcie prawa do dobrej administracji to prawo podmiotowe, pozwalające obywatelowi domagać się realizacji tych obowiązków od urzędników³¹⁸. Wynika to z faktu, iż nacisk położony został na rozwój krajowych porządków prawa administracyjnego w kierunku administracji „świadczącej”, w ramach której podmioty pojawiające się przed organem administracji występują nie tyle jako „obywatele”, a jako „klienci”, którzy powinni być traktowani w sposób równy i demokratyczny³¹⁹. Instytucje publiczne, wdrażające w życie decyzję administracyjną, są zobowiązane do poszanowania interesów stron biorących udział w postępowaniu. W szczególności z należytą rozważą powinny być wydawane decyzje, które mogłyby naruszyć interesy osób fizycznych, podjęte bez wysłuchania racji tych osób. Innymi słowy, jednostka, której prawo zostało naruszone czy też zagrożone działaniem danego urzędu, musi mieć możliwość obrony w postaci przedstawienia swojego stanowiska, co jest nawiązaniem do reguły *audiatur et altera pars*. Jak wskazuje A. Jackiewicz, dobra administracja określająca prawa jednostki pozwala na „rozpatrywanie wynikających z nich powinności w kategoriach prawa podmiotowego”³²⁰. Prawo do dobrej administracji wchodzi zatem w skład podstawowych praw obywatela. Odmienne stanowisko

³¹⁷ L. Garlicki (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18, Warszawa 2010, Legalis, nb 5.

³¹⁸ A. Jackiewicz, Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych, PiP 2002, Nr 7, s. 73 Kowalik-Bańczyk Artykuł 41. Prawo do dobrej administracji. (w:) A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz. Warszawa 2013.

³¹⁹ K. Kowalik-Bańczyk Artykuł 41. Prawo do dobrej administracji. (w:) A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz. Warszawa 2013, zob. również Classen.

³²⁰ A. Jackiewicz, Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych, PiP 2003, z.7, s. 74; zob. również Principles of Good Administration In the Member States of the European Union. Statskontoret, 4/2005; M. Kristjánsdóttir, Good Administration as a Fundamental Right. Stjórnmal & stjórnsýsla Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 1, 2013; J. Ponce, Good Administration and Administrative Procedures, Volume 12, Issue 2, 2005; J. Mendes, Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. EUI LAW; 2009/09.



prezentowane jest np. przez Trybunał Konstytucyjny, zdaniem którego obowiązki organów władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard dobrej administracji, co jednak nie jest to równoznaczne z przyznaniem jednostce (każdemu) konstytucyjnego, podmiotowego prawa do dobrej administracji rozumianego jako wiązka uprawnień proceduralnych upodabniających postępowanie administracyjne do procesu sądowego, w którym stronie przysługują daleko idące gwarancje³²¹. Nie do końca jest to jednolity pogląd z prawem europejskim, które podkreśla wagę gwarancji procesowych i materialnych z perspektywy konkretnych, konstytucyjnych praw podmiotowych.

Ze względu na obowiązek odpowiedzi organu oraz działania w rozsądnym terminie prawo do dobrej administracji stanowi również wyraz zasady należytej staranności. Doktryna niemiecka zwraca zaś uwagę na relacje dobrej administracji z zasadą proporcjonalności (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*)³²². Zasada proporcjonalności przewiduje, iż środki, które mają być użyte muszą być proporcjonalne do założonego celu. Proporcjonalność zakłada, że nie wolno nakładać obowiązków, które by niewspółmiernie i nieproporcjonalnie obciążały obywateli, chyba, że jest to zgodne z interesem publicznym. Zdaniem Europejskiego Trybunał Praw Człowieka ingerencja zostanie uznana za „konieczną w społeczeństwie demokratycznym” z uzasadnionego prawnie celu, jeżeli odpowiada ona „pilnej potrzebie społecznej” oraz, w szczególności, jeżeli jest proporcjonalna do uzasadnionego prawnie celu, który ma zostać zrealizowany, i jeżeli powody wskazane przez organy władzy krajowej dla jej uzasadnienia są „istotne i wystarczające”. Aby dany środek mógł być postrzegany jako proporcjonalny i konieczny w demokratycznym społeczeństwie, trzeba wykluczyć możliwość zastosowania środka alternatywnego, który spowodowałby mniejsze naruszenie danego prawa podstawowego, jednocześnie realizując ten sam cel³²³. Powinien, zatem istnieć uzasadniony związek pomiędzy środkiem a przewidywanym celem, a ewentualnie wyrządzona szkoda musi być proporcjonalnie znikoma w stosunku do osiągniętej korzyści społecznej. Świadczy to o ograniczonym zakresie działania prawa unijnego, o wskazaniu podstawy prawnej powołwanego środka, którego wybór w każdym przypadku powinien odbyć się na podstawie obiektywnych kryteriów, a podejmowane działanie w formie wydania decyzji powinno cechować się ostrożnością, rozsądkiem i jak najmniejszym

³²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego SK 54/05.

³²² We francuskim porządku prawnym to zasada, *le bilan coût-avantage*, (zob. A. Dashwood, *The limits of European Community Powers*, ELR 1996, Nr 21, s. 115.

³²³ Wyrok ETPCz z dnia 6 czerwca 2013 r., 18071/05.

stopniem uciążliwości. O zachowaniu proporcjonalności możemy mówić wtedy, gdy uruchomiono środki współmierne do realizowanych celów (*the use of means commensurate to the aims to be pursued*), a ponadto utrzymano właściwą równowagę między interesami publicznymi i prywatnymi, tak by uniknąć zbędnej ingerencji (*avoid unnecessary interference*) w sferę praw i interesów osób prywatnych³²⁴. Ze względu na różnorodność materii, która jest regulowana przy wykorzystaniu zasady proporcjonalności rozróżnić można proporcjonalność materialną (związaną z prawami jednostek i działającą jako część zasady ochrony praw podstawowych) oraz proporcjonalność instytucjonalną (działającą jako część zasady ochrony prawa do dobrej administracji). Z zasadą proporcjonalności utożsamia się również nakazy: „przydatności, konieczności, utrzymania właściwej relacji między celami działania oraz ciężarem i dolegliwościami zastosowanego środka”³²⁵.

Na gruncie Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą [...] wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu [...]. Spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych dana regulacja z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczania”³²⁶. W orzecznictwie konstytucyjnym kontrola proporcjonalności określana jest jako tzw. test proporcjonalności, w zakresie którego należy stwierdzić, czy dana norma prawna:

³²⁴ Opracowanie Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej Rady Europy (European Committee on Legal Co-operation), *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, Strasbourg 1996, s. 12–13 oraz pkt 24 noty objaśniającej do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy R (80) 2 z dnia 11 marca 1980 r. w sprawie wykonywania władzy dyskrecjonalnej przez organy administracji, *ibidem*, s. 255–256. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s.69.

³²⁵ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s.69; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PiP 1990, z. 4, s. 61 i n.

³²⁶ art. 31 ust. 3 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny Wyr. TK z 22.9.2005 r., KP 1/05, OTK-A 2005, Nr 8, poz. 93.



- „1) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy);
- 2) jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania);
- 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto)”³²⁷.

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności wymaga po pierwsze, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wprowadzane były w formie ustawy, co wyklucza normowanie ich w aktach niższej rangi. Po drugie zaś zasada ta w aspekcie materialnym dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego i tylko wtedy, gdy istnieje konieczność ich wprowadzenia w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Co istotne, zakres ograniczeń powinien być proporcjonalny, tzn. konieczny dla realizacji określonego celu. W związku z tym rekonstruuje się trzy kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności sensu stricto przyjmowanych ograniczeń. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela³²⁸.

Dzięki uniwersalizmowi testu proporcjonalności stosować go można do wszystkich wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji RP, za wyjątkiem w sytuacji, gdy Konstytucja w sposób wyraźny uzna dane prawo czy wolność za „nienaruszalne” lub gdy nienaruszalność danego prawa czy wolności wynika z umów międzynarodowych, bo wtedy wyższa moc prawna umowy wyklucza ustawodawcze ingerencje w jej postanowienia³²⁹. Zasada proporcjonalności, przekładająca się na zakaz nadużywania siły, w kontekście działania Policji ma zarówno jakość prawną, jak i etyczną, o ile przyczynia się do ograniczenia władzy państwowej i zapobiega przekształceniu demokratycznego porządku w państwo

³²⁷ Wyr. TK z 23.4.2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 45.

³²⁸ zob. m.in. wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, wyrok TK z 29 września 2008 r., sygn. SK 52/05; por. też K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania*, [w:] A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001, s. 297; M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 56–57; A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, Warszawa 2010, s. 194; A. Zoll, *Konstytucyjne aspekty prawa karnego*, [w:] T. Bojarski (red.), *Źródła prawa karnego*. System Prawa Karnego, t. 2, Warszawa 2011, s. 237–241.

³²⁹ Wyr. TK z 26.5.2008 r., SK 25/07, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 62.



policyjne. Policja zatem, w wykonywaniu swoich zadań, związana jest prawem i obowiązującymi ustawami. Z tego powodu wszelkie działania, nie tylko ingerencja w podstawowe prawa obywateli wymaga prawomocnej podstawy. Ponadto, z wielu dostępnych środków przymusu powinny być zastosowane przede wszystkim te, które są najmniej dotkliwe zarówno dla poszczególnych obywateli, jak i dla ogółu. Jak wskazuje E. Wiszowaty, „zasada proporcjonalności wynika z etycznego postulatu, zgodnie z którym zarówno cele działań aparatu państwa, jak i środki podjęte dla ich realizacji powinny odpowiadać kryteriom moralnym. Dotyczy to każdego Policjanta z osobna oraz Policji jako instytucji, a wynika z ogólnej zasady etycznej, szerzej przedstawionej w rozdziale pierwszym, która mówi, że cel nie uświęca środków. Dlatego z punktu widzenia etyki do usprawiedliwienia użycia siły przez policję nie wystarczy jedynie wskazanie celu, jakim jest obrona przed grożącym niebezpieczeństwem. Przeciwnie, jako kryterium legitymizacji musi być również wzięty pod uwagę wybór wymaganych, właściwych środków”³³⁰.

W odniesieniu do działań Policji zasada dobrej administracji przekłada się na zasadę dobrego administrowania policją, czy wprost na dobrą policję. Policja pełni wobec obywatela rolę służebną wobec czego w zakresie jej obowiązków pozostaje fachowa i rzetelna pomoc obywatelowi. Brak takiej pomocy, skutkującej pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania jest naganny i nie powinien mieć miejsca. Co więcej, może on prowadzić do naruszenia godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna.

Kontekst zasady dobrej administracji w świetle działań Policji będzie miał charakter zarówno szczególny jak i generalny. W kontekście szczególnym, w tym zakresie, w którym Policja jest organem administracji publicznej, realizowane powinny być wszystkie reguły składające się na zasadę dobrej administracji, czyli: prawo do informacji, prawo wglądu do dokumentów, czy prawo do złożenia skargi (odwołania). W kontekście natomiast generalnym będzie chodziło o realizację przez Policję tych zasad, które tworzą „otoczenie” zasady dobrej administracji, czyli relacje z innymi zasadami jak: rządy prawa, prawa człowieka, proporcjonalność, czy należyta staranność. Na Policji, jako organie administracji publicznej spoczywa bowiem bezwzględny obowiązek respektowania zasady praworządności, z którego wynika m.in. nakaz podejmowania czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy, na podstawie i w granicach prawa. Z kolei z zasady zaufania do państwa i jego organów wywieść można m.in. zakaz wprowadzania w błąd, czy niedotrzymywania zapowiedzi podjęcia określonych czynności dowodowych jak również wykorzystywanie nieświadomości uczestników

³³⁰ E. Wiszowaty, *Etyka Policji...*, s. 114.



w zakresie przysługujących im uprawnień procesowych. Wszelkie inne działania, niezgodne z zasadami ogólnymi będą kwalifikowane jako przekroczenie (nadużycie) kompetencji³³¹. Działania Policji, oparte na władztwie nie mogą pozostawać w zakresie swobodnego uznania określanego za J.Galliganem jako „funkcja braku lub względnego braku wiążących standardów”³³². Z.Ziemiński podkreśla, iż normy kompetencji normodawczej zawarte w ustawie powinny przyznawać „organom administracyjnym kompetencję merytorycznie ukierunkowaną, a nie kompetencję blankietową, ograniczaną jedynie ramami obowiązujących ustaw oraz aby delegacje te nie były nazbyt liczne”³³³. Policja, będąc wyposażona w instrumenty władzy dyskrecjonalnej zobowiązana jest do konsekwentnego, uczciwego i bezstronnego uwzględniania i stosowania przesłanek przesądzających o treści rozstrzygnięcia, które pozostawać powinny „w zrozumiałej relacji do zespołu równie zrozumiałych celów, założeń polityki, zasad i reguł prawnych”³³⁴. Z tego też powodu, jak dowodzi Z.Ziemiński, „należy zwrócić uwagę - i to z naciskiem - na konieczność odróżnienia tego, iż jakimś podmiotowi przyznaje się kompetencję do dokonania pewnej czynności prawnej, oraz tego, że jakimś podmiotowi zezwala się, czy nawet nakazuje dokonać takiej czynności. W niektórych całkiem jednak wyjątkowych przypadkach zdarzyć się może nawet, że jakimś podmiotowi przyznaje się kompetencję do dokonania pewnej czynności prawnej (...), ale jednocześnie, w jakimś przynajmniej zakresie, uczynienie użytku z przyznanej kompetencji jest czynem zakazanym”³³⁵.

* * *

Wskazanie jednoznacznej definicji demokratycznej Policji może nastroczać wiele trudności i to nie z tego powodu, że koncepcja nie znajduje jednoznacznie i konkretnie określonych podstaw, ale dlatego, że jest bardzo ogólna i zawiera wiele elementów. W związku z tym, mówiąc o koncepcji *democratic policing*, rodzi się więcej pytań, niż początkowo mogłoby się wydawać. Jednym z podstawowych jest jednak pytanie o to w jaki sposób najskuteczniej realizować założenia Policji demokratycznej.

³³¹ M.Matczak, Nadużycie kompetencji. Zarys problemu, RPEiS, LXIX, zeszyt 1, 2007, s.28.

³³² D.J. Galligan, *Discretionary Powers*, Oxford 1986, s. 13, cyt. Za Z.Kmieciak, *Postępowanie Administracyjne...*, s. 70.

³³³ S.Wronkowska (red.), *Z teorii i filozofii prawa* Zygmunta Ziemińskiego, Warszawa, 2007

³³⁴ D.J. Galligan, *Discretionary Powers*, Oxford 1986, s. 13, cyt. za Z.Kmieciak, *Postępowanie Administracyjne...*, s. 70.

³³⁵ Z.Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS, 1969, nr 4, s. 31.

Z powyższego powodu w piśmiennictwie nie istnieje jednolita i powszechna zgoda, co do cech definicji demokratycznej Policji. Brak całościowej i generalnej teorii kompetencji Policji, zdaniem P.K.Manninga nadal pozostawia lukę w akademickich rozważaniach na temat Policji³³⁶. Pomimo tego, że podjęto wiele działań mających na celu reformę Policji w postaci np. wprowadzenia zasady *community policing*, nowych sposobów zwalczania przestępczości (hot - spots policing, mapowania przestępstw, systemów analiz), to jednak nie przyniosły one wymiernych efektów, z uwagi na to, że chociaż wprowadziły zmiany w obowiązujących praktykach to nie zmieniły całokształtu zasad i podstaw działania³³⁷. Definiowanie charakteru Policji wyłącznie poprzez szerokie i nieokreślone idee, jak skuteczność i porządek, nie wyczerpuje całokształtu jej zadań. Oczywiście, kompetencje w które została Policja wyposażona są sposobem narzucania przymusu, ale nie jest to jedyna funkcja Policji.

Koncepcja *democratic policing* stale ewoluuje wraz z rozwojem koncepcji państwowych systemów demokratycznych. Zmiany te pozostają ze sobą sprzężone – inicjatywy reorganizujące policję znajdują swoje odbicie w koncepcjach demokratycznych i odwrotnie. Założenia demokracji pluralistycznej są odzwierciedlane w koncepcji pluralistycznej Policji, a doktryna *community policing* jest ściśle związana z demokracją uczestniczącą i demokracją deliberatywną. Demokracja uczestnicząca, może wzbogacić *community policing*, zwiększając zaangażowanie społeczności w działania Policji, jak również, włączając samą policję w społeczność obywatelską. Policja w ten sposób staje się instytucją, która rozprawdza i redystrybuuje usługi na rzecz oraz w imieniu zbiorowości, w postaci zapewnienia bezpieczeństwa. Realizuje tym samym, zgodnie z koncepcją Rawlsa przesłanki Drugiej Zasady Sprawiedliwości- minimalizuje nierówności³³⁸. Innymi słowy, Policja wpływa na poprawę życia obywatela poprzez niwelowanie doznanych lub ewentualnych szkód. Dlatego przedstawiciele nauki często identyfikują demokratyczną policję z zasadą rządów prawa³³⁹ lub z poszanowaniem pewnych praw materialnych - na przykład prawa do nieuzasadnionego przeszukania i zajęcia mienia³⁴⁰. W innych koncepcjach będzie to czynne uczestnictwo w działaniach Policji, czy to poprzez formę nadzoru cywilnego czy poprzez

³³⁶ P.K.Mannig, s. 251.

³³⁷ P.K.Mannig, s. 253.

³³⁸ J.Rawls, Teoria sprawiedliwości. Warszawa, 2, 2009.

³³⁹ J.H.Skolnick, Justice without trial: law enforcement in democratic society, 1966; J. Hall, Police and Law in a Democratic Society, 1953, 28 IND. L.J. 133, 143-45, 170; H. Packer, Two Models of the Criminal Process, 1964, 113 U. PA. L. REV. 1.

³⁴⁰ P. J. McDonnell, Searches of Homes Just Plain Rude, Iraqis Say, L.A. TIMES, July 1, 2003, s. 5.



praktyki policyjne, zmierzające do *community policing*³⁴¹. Kolejnym czynnikiem, który może decydować o stopniu demokracji Policji jest ustanowienie bardzo szeroko określonych form kontroli³⁴². Same zaś wartości demokratyczne bardzo często bywają przywoływane w celu wyznaczenia granic kontroli nad Policją oraz stopnia odpowiedzialności³⁴³. Można wskazać na pewne przesłanki łączące wszystkie demokratyczne systemy policyjne, którymi będą:

1. osadzenie praw i obowiązków Policji na zasadach i w granicach prawa,
2. określenie kompetencji Policji w oparciu o zasadę proporcjonalności i efektywności,
3. wypracowanie etosu policjanta i wsparcia społecznego wynikającego z szacunku do obowiązującego systemu prawnego (a nie np. z zastraszenia)³⁴⁴.

Zasady *democratic policing* mogą odgrywać znaczącą rolę w wojnie z terroryzmem, z tego powodu, że wiele ideałów związanych z demokracją jak zasada rządów prawa, godność ludzka, czy wolność znajduje zastosowanie w aktach prawnych, pragmatykach służbowych, czy kodeksach etycznych służb policyjnych i to na ich podstawie rozliczane się jednostkowe działania Policji wobec obywateli. Koncepcje wskazujące na rolę Policji w demokratycznym państwie prawa z założenia w sposób idealny, doskonały i często nieosiągalny wytyczają granice kompetencji Policji. Jednak żadna z tych koncepcji w sposób praktyczny nie rozwiązuje problemu stopnia zaangażowania Policji w zapewnieniu utrzymania porządku i bezpieczeństwa w państwie demokratycznym w ten sposób, aby nie naruszyć zacierających się granic ingerencji w indywidualne prawa jednostek. Niewątpliwie wszyscy autorzy sugerują daleko posuniętą ostrożność i powściągliwość w nadawaniu szerokich uprawnień tej formacji, czy też nieumiarkowanym wykorzystywaniu sił policyjnych. Każde nowe uprawnienie przyznane Policji w zakresie kontroli przestępczości daje iluzję większej wolności obywatelskiej w sensie swobodnego, nie zagrożonego czynami przestępczymi przemieszczenia się, rośnie również legitymizacja Policji. Jednocześnie jednak wzrasta zagrożenie

³⁴¹ D. M. Kahan, Reciprocity, Collective Action, and Community Policing, 90 CAL. L. REV. 1513, 1535-37 (2002); T. L. Meares, Praying for Community Policing, 90 CAL. L. REV. 1593, 1598 (2002); D. H. Baley, Community Policing: A Report from the Devil's Advocate, in COMMUNITY POLICING: RHETORIC OR REALITY 225, 225 (J. R. Green, S. D. Mastrofski eds., 1988

³⁴² H. Goldstein, Policing a Free Society 5 (1977), s. 141-42; Gerald Frug, City Services, 73 N.Y.U.L. REV. 23, 81 (1998); J. Skolnick, Neighborhood Police, The Nation, Mar. 22, 1971, s. 372; Arthur L. Waskow, Community Control of the Police, TRANS-ACTION, Dec. 1969, s.4.

³⁴³ J.H. Berkley, The Democratic Policeman (1969), s. 30-35; W. A. Westley, Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality, s. xvii (1970)

³⁴⁴ P. Colquon, A Treatise on Police in the Metropolis. Montclair, N.J.: Patterson Smith 1969; G.T. Marx, Police and Democracy (w:) M. Amir, S. Einstein (red.) Policing, Security and Democracy: Theory and Practice, vol. 2; P.K.Manning, Democratic policing in a changing world...



przekroczenia przyznanych kompetencji, czy też wykorzystania ich w niewłaściwym celu. Paradoksalnie można dojść do wniosku, że Policja jest postrzegana jako swego rodzaju zagrożenie (dla praw i wolności jednostek), ale o charakterze koniecznym i niezbędnym. Demokratyczna Policja jest przede wszystkim agencją odpowiedzialną za swoje działania i to zarówno na gruncie pragmatyk służbowych, zasad etyki policyjnej, jak i norm prawa karnego czy cywilnego. Powinna pozostawać również instytucją lojalną wobec państwa, ale neutralną politycznie, chociaż często owa lojalność może być problematyczna. Swego rodzaju buforem ma być zasada dobrej administracji (policji) oraz odpowiedzialności za ewentualne szkody czynione podczas interwencji. Takie właśnie powściągliwe i odpowiedzialne zarządzanie Policją powinno stać się wykładnią działania demokratycznego państwa prawa: nie szkodzić wolności, chronić bezpieczeństwo jednostek i dobra materialne.

Konkludując, można przytoczyć słowa J. Aldersona, który uważa, że „w świecie idealnym Policja byłaby niepotrzebna. Porządek w społeczeństwie osiągnięto by w wyniku pełnego porozumienia, wzajemnej tolerancji i oddania władzy w ręce autentycznych autorytetów. Nie istniałaby konieczność przymusu fizycznego czy choćby groźby takiego przymusu. Jak dowodzą jednak doświadczenia ludzkości, same tylko szlachetne uczucia nie wystarczą, aby powstrzymać wszystkich tych, którzy powodowani ambicjami, chciwością, agresywnością czy gniewem podejmują - na mniejszą czy większą skalę - niebezpieczne bądź szkodliwe działania. Bez względu na to, czy chodzi o bunt, czy też o zwykłą kradzież, konieczne są prawa i określona forma ich stosowania. W większości państw silnym instrumentem wymuszającym poszanowanie prawa jest Policja i proces karny”³⁴⁵.

³⁴⁵ J. Alderson: *Policjant w państwie prawa*. Legionowo: Centrum Szkolenia Policji 1994, s. 5-6.

Rozdział II

Policja a prawa człowieka

Podstawowym obowiązkiem Policji jest zagwarantowanie ochrony życia osób, bezpieczeństwa publicznego oraz zapobieganie i wykrywanie przestępstw z jednoczesnym uwzględnieniem poszanowania praw człowieka. Zgodnie z definicją w słowniku oksfordzkim za prawa człowieka uważa się „prawa należne każdej osobie, np. prawo do wolności, sprawiedliwości i równości”³⁴⁶. Sprawując szczególne kompetencje w społeczeństwie, Policja korzysta z uprawnień do ingerowania w życie jednostek, lecz jednocześnie pozostaje zobowiązana, aby wykonując swoje zadania kierować się w szczególności zasadami bezstronności i niedyskryminacji, ingerując w prawo do prywatności, gdy jest to absolutnie niezbędne i konieczne dla osiągnięcia uzasadnionego celu. Funkcjonariusze Policji powinni wykonywać swoje kompetencje z należytym poszanowaniem godności jednostki z uwzględnieniem sytuacji osób należących do grup mniejszościowych. Ze względu jednak na posiadanie szerokich uprawnień w zakresie oddziaływania na obywateli poprzez użycie środków przymusu bezpośredniego, często dochodzi do nadużycia tychże kompetencji, określanych w prawie krajowym i instrumentach prawa międzynarodowego jako tortury oraz nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie. Sprawy te podlegają szczegółowemu badaniu przez sądy krajowe i międzynarodowe, w tym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

1. Bezpieczeństwo wobec praw jednostki

W doktrynie trwa odwieczny rozdzwięk³⁴⁷ pomiędzy ukształtowaną antynomią uprawnień (i ich granic) jednostek z jednej strony oraz wspólnoty z drugiej³⁴⁸. Powstają w ten sposób dwie koncepcje (komunitarna i liberalna) zorientowane na działania, cele i interesy indywidualne z jednej strony oraz zbiorowe z drugiej.

Jednostka ludzka ze swej natury jest istotą społeczną. Chociaż niezmiennie w filozofii podkreślane jest dążenie jednostki do wolności, to jednak nie może

³⁴⁶ Wielki słownik angielsko-polski, polsko-angielski PWN – Oxford, 2010.

³⁴⁷ „egzystencjalna przepaść rozdzielająca jedną istotę ludzką od drugiej albo, jako odwieczne starcie między jednostką a społeczeństwem” N. Elias, *Społeczeństwo jednostek*. Warszawa, 2008, s. 145.

³⁴⁸ Zob. T. Parsons, E. Durkheim, N. Elias, G. Simmel, F. Tonnies, P. Bourdieu.

i nie potrafi ona funkcjonować w oderwaniu od innych³⁴⁹. Dlatego, więzy, tworzone przez jednostki, a układające się w pewne grupy, zmierzać będą do powstania społeczeństw, rozumianych bądź, jako „zwykle nagromadzenie, addytywny i nieustrukturywany zbiór wielu indywidualiów bądź, jako obiekt istniejący ponad jednostkami i niepodatny na dalsze wyjaśnianie”³⁵⁰. Postrzegając państwo jako owego gwaranta wolności oczekuje się od niego nie tylko ochrony przestrzeni wolności, lecz także stworzenia i zabezpieczenia warunków, w których człowiek rzeczywiście będzie mógł dokonywać wolnych wyborów. Państwo ma poprzez to gwarantować pewne minimum jakości życia, co w konsekwencji prowadzi do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa, czy określenia praw gospodarczych, społecznych i kulturowych³⁵¹. W przełożeniu na relacje na poziomie państwo-społeczeństwo- jednostka niejednokrotnie nie będzie możliwe utrzymanie tego balansu, gdyż zawsze jedno dobro (np. wolność jednostki) będzie zagrożone choćby wyłącznie przez utrzymywanie na stałym poziomie dobra drugiego np. (bezpieczeństwo wspólnoty)³⁵².

Organy państwa przekraczają swoje uprawnienia, gdy nakazują realizację tego, co nie jest dobrem wspólnym i wydają prawa sprzeczne z nakazem prawa naturalnego „*dobro czynić*”. Z tego powodu akceptacja nieograniczonej wersji liberalizmu ogranicza zakres neutralności państwa³⁵³. Wolność w tym przypadku, jako wartość typowa dla liberałów³⁵⁴, jest czymś naturalnym, lecz już instytucja jej ochrony jest tworem sztucznym („artefaktem”)³⁵⁵. W świetle liberalnych

³⁴⁹ „w stanie niezmaconym staje się samotnością, jako stanem chronicznym, nie do zniesienia A. Szahaj, Jaka wspólnota?, (w:) M. Jakubowski, A. Szahaj, K. Arbiszewski (red.) Indywidualizm, wspólnotowość, polityka. Toruń, 2002, s.45.

³⁵⁰ N. Elias, Społeczeństwo jednostek. Warszawa, 2008, s. 1.

³⁵¹ R.Sobański, Normatywność godności człowieka.. s.22.

³⁵² S.E. Sundby pisze o jednym z orzeczeń amerykańskiego Sadu Najwyższego, „the Supreme Courts recent Fourth Amendment decisions have drawn sharp criticism from the legal academy. Article after article documents the Court`s transgressions... (how the Court) has suffocated individual privacy through an all- encompassing reasonableness standard... If ever a united cry of warning has been made that a basic civil liberty was in danger, this chorus of law review laments is it” (w:) Everyman`s Fourth Amendment: Privacy or Mutual Trust between Government and Citizen? Columbia Law Review 94, 1994, s. 1751-1752, zob. A. Etzioni, The Limits of Privacy, New York, 1999, s. 1-15.

³⁵³ ponieważ patriotyczna identyfikacja oprócz konsensusu w sprawie sprawiedliwych procedur, wymaga lojalności wobec określonej wspólnoty historycznej, której praktyki i instytucje ucieleśniają te procedury. D. Barnat, Indywidualizm w filozofii społecznej Charlesa Taylora, Diamentos nr 20, 2009, s. 29.

³⁵⁴ Wolność bycia sobą i decydowania o sobie, wolność wyznania i słowa oraz brak podporządkowywania ludzi wymogom religijnych i społecznych hierarchii, wszystko to zawdzięczamy obecności wartości indywidualistycznych w naszej kulturze. D. Barnat, Indywidualizm w filozofii społecznej..., op.cit., s.5.

³⁵⁵ R. Proszak, Rzecz o sprawiedliwości... s. 147.



założeń, jednostkowe uprawnienia stanowią coś fundamentalnego i pierwotnego, a w drugiej dopiero kolejności pojawia się pytanie o zabezpieczenie tych uprawnień. W tym celu pojawiają się propozycje zorganizowanie aparatu instytucji państwowych w ten sposób, aby realizacja zadań nie stanowiła zagrożenia dla wolności jednostek. Przykładem takich działań może być: określenie w akcie podstawowym katalogu praw i swobód obywatelskich, określenie przesłanek, na podstawie których mogą być one zawieszane, czy też udział jednostki w procesie podejmowania decyzji, ważnych dla wspólnoty. Wedle tak określonych założeń (kommunitarnych) jednostka wolna moralnie nie może kształtować się jedynie na drodze uwzględniającej indywidualne potrzeby i realizującej jej własne interesy³⁵⁶. Już w wywodzonych przez Rousseau prawnonaturalnych koncepcjach podkreślony został samozachowawczy pierwiastek tkwiący w społecznej naturze ludzkiej³⁵⁷, który jednak nadmierne rozwijany prowadzić może do wypaczenia idei wspólnoty. W wymiarze publicznym źle odczytany indywidualizm objawia się fragmentaryzacją, instrumentalizacją oraz atomizacją wspólnotowych więzi, co uwidacznia się w nieumiejętności sformułowania i realizacji polityki wspólnego dobra, a w istocie rzeczy doprowadza do zaniku aktywności obywatelskiej³⁵⁸. Jedynie aktywne uczestnictwo w realizacji wspólnych projektów, wspieranie instytucji społeczeństwa obywatelskiego pozwalają jednostce na dokonywanie wyborów oraz kształtowanie społecznych celów i wartości życiowych. Realizacja celów społeczeństwa, państwa i jego bezpieczeństwa wymaga „przestrzeni ponadjednostkowej”, którą zapewnić może jedynie społeczeństwo obywatelskie, dokonujące swoich wyborów w ramach sfery publicznej, bez której nie jest w stanie funkcjonować³⁵⁹. Bardzo szerokie rozumienie społeczeństwa obywatelskiego przyjmuje R. Prostak, określając je, jako „obszar działania wszelkiego rodzaju instytucji, stowarzyszeń, organizacji i innych form zespołowej aktywności, których inicjatorem powstania są jednostki, działające w sposób woluntarny i niezależny

³⁵⁶ Kierunek reprezentowany obecnie przez m.inn. Ch. Taylora, M. Sandela, M. Walzera, W. Kymlicka, P. Seleznicka, A. MacIntyra, A. Gutmann, R. Bellah.

³⁵⁷ J.J. Rousseau, *Umowa Społeczna, lub Zasady Politycznego Prawa*. 1762. zob. również Christopher Kelley, Rousseau's 'peut-etre': Reflections on the Status of the State of Nature. *Modern Intellectual History* 3,1 (2006), s. 75-83; Q. Skinner, *Podstawy Współczesnej Myśli Politycznej: Część Druga: Wiek Reformacji*. (w oryginale: *The Foundations of Modern Political Thought: Volume 2: The Age of the Reformation*, Cambridge, 1978: patrz również Locke, Ferguson, Paine, Smith, Hegel, Marks, Tocqueville.

³⁵⁸ Będąca efektem indywidualizmu izolacja jednostek wobec społecznej zbiorowości początkowo „zabija tylko załazek cnót publicznych”, aby w efekcie końcowym, obracając się przy tym w egoizm, osłabić wszystkie inne cnoty. D. Barnat, *Indywidualizm w filozofii społecznej Charlesa Taylora*, *Diametros* nr 20 (czerwiec 2009), s. 3-6.

³⁵⁹ R. Prostak, *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*. Kraków, 2004, s.169.

od organizacji państwowej”³⁶⁰. Ta w pełni pluralistycznie zorganizowana grupa nie jest tworem jednorodnym - jej cechą jest obszar wolnego wyboru i dobrowolnego uczestnictwa, ukształtowanego w zależności od zaistniałej sytuacji³⁶¹.

Wspólnocie politycznej pozostawiono dlatego określenie swojej wewnętrznej struktury i zakresu władzy państwowej, z zastrzeżeniem jednak działania w granicach przyznanych uprawnień, ograniczonych prawami podstawowymi, a ukierunkowanych na realizację obiektywnie pojmowanego dobra wspólnego. Istnieją jednak sytuacje, mogące uzasadniać wystąpienie obywatelskiego nieposłuszeństwa. Zdarza się to wtedy, gdy „nie są ściśle przestrzegane wymogi moralne, kulturowe i duchowe oparte na godności osoby i na tożsamości właściwej każdej wspólnoty, poczynając od rodziny i stowarzyszeń religijnych, to całą resztę - dysponowanie dobrami, obfitość zasobów technicznych służących w codziennym życiu, pewien poziom dobrobytu materialnego — uznają za niezadowalającą, a na długą metę za rzecz nie do przyjęcia”³⁶².

Dobro wspólne państwa jako skonsolidowane ujęcie jednostkowych dóbr wspólnych, powinno kompleksowo realizować dobro wspólne w znaczeniu formalnym i materialnym, czyli w zbiorczym ujęciu jednostkowych dóbr wspólnych oraz praw człowieka, zinstytucjonalizowanych przez prawo, a realizowanych i chronionych orzeczeniami sądów powszechnych. Przesłanki formalne określają zarówno dobro społeczne, jako konglomerat praw, jak i godność każdej jednostki z osobna³⁶³. Formalne dobro wspólne tworzą instytucje, zapewniające sprawne działanie „dobrze uporządkowanego społeczeństwa,” jak również podstawy struktury społecznej, działające niezależnie od wspólnych działań, zamierzeń i celów³⁶⁴. Dbałość o dobro wspólne, a tym samym o sposób jego realizacji to również „demokratyczne włączanie się” (*democratic inclusion*)³⁶⁵, które oznacza, że wszyscy członkowie danej społeczności powinni mieć czynny i skuteczny wpływ na przedmiot debaty politycznej i podejmowanie decyzji w ramach swojej społeczności. Powstaje tym samym, w oparciu o koncepcję społeczeństwa funkcjonalnie zróżnicowanego, nie jeden system społeczny, lecz kilka nowoczesnych, zamkniętych podsystemów, logicznie działających w oparciu o wyznaczone im

³⁶⁰ R. Proszak, *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*. Kraków, 2004, s.174.

³⁶¹ M. Walzer, *Polityka i namiętność. O bardziej egalitarny liberalizm*. Warszawa, 2006, s. 14-41

³⁶² *Solicitudin rei Socialis*, 26, Podobnie H. Pesch twierdzi, że „aby zapewnić dobro wspólne, trzeba wyznaczyć granice egoizmowi, który właśnie na obszarze stosunków własności zbyt łatwo się panoszy” *Die Soziale Befähigung*. s. 255.

³⁶³ M. Novak, *The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York, 1993, s. 84.

³⁶⁴ W teoriach B. Ackermana, J. Rawlsa.

³⁶⁵ I.M.Young, *Inclusion and Democracy*. OUP Oxford, 2002.



funkcje ekonomiczne, polityczne, naukowe, czy religijne³⁶⁶. Skoro jest to zbiór jednostek, tym samym będzie występować tyle samo koncepcji dobra wspólnego, a społeczeństwo będzie jedynie traktowane, jako instrument ułatwiający realizację dóbr indywidualnych lub co najwyżej zbieżnych (instrumentalne rozumienie społeczeństwa)³⁶⁷, co tym samym może utrudnić identyfikację wspólnego dobra. Społeczność ta jest składową państwa jako „ciała politycznego” (*political body*) opartego na wspólnych wartościach, jako pewnej całości, zwartej przedmiotowo w tym, co jest konieczne do wypełnienia wspólnoty politycznej (*political community*)³⁶⁸. Wpisuje się ona w materialne rozumienie dobra wspólnego, w kontekście osiągania pewnych wartości: różnorodności w ukształtowaniu instytucjonalnym i kulturowym społeczeństw³⁶⁹.

Wynikac z tego będą przede wszystkim konsekwencje w ocenie podstawowych praw jednostek - różnie interpretowanych w zależności nie tylko od modelu państwa, ale i poziomu ochrony bezpieczeństwa oraz stopnia jego zagrożenia. Wyważenie obydwóch dóbr: wolności i bezpieczeństwa będzie wymagało wnikliwego nadzoru ze strony instytucji państwowych, czy organizacji międzynarodowych. Im większe zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego tym mniejszy margines wolnościowy jednostek. Zaryzykować można nawet tezę, że nigdy nie będzie możliwe uzyskanie stanu *constans* w relacji dobro wspólne (jak np. bezpieczeństwo) a dobro jednostkowe w kontekście praw obywatelskich.

2. Prawo do godności

Na tle rozlicznych sporów pozytywistów ze zwolennikami szkoły prawa naturalnego w doktrynie praw człowieka zarówno regulacje międzynarodowe, europejskie, jak i polskie, uznając godność człowieka jako źródło praw podstawowych, przyznają pierwszeństwo koncepcjom naturalistycznym³⁷⁰. Prawa podstawowe

³⁶⁶ N. Luhmann, Systemy społeczne. System operuje przez wyróżnicowanie się podsystemów pozostających ze sobą w specyficznych relacjach.

³⁶⁷ D. Barnat, Indywidualizm w filozofii społecznej Charlesa Taylora, *Diametros* nr 20, czerwiec 2009, s. 29.

³⁶⁸ F. Viola, *The Rule of Law...*, s. 118.

³⁶⁹ M. Novak, *The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York, 1993, s. 84.

³⁷⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 92; L. Czarny, *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym* (w:) K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001, s. 195 i n., M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 33–36 oraz M. Chmaj, *Konstytucyjna zasada godności człowieka i praktyka jej stosowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) T. Gardocka, J. Sobczak, *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008, s. 35–51; J. Zajadło, *Godność, wolność i równość w Konstytucji RP* (szkic encyklopedyczny), *Gdańskie Studia Prawnicze* 2012, t. XXVII, s. 423–435.; P.Kociubiński, *Przyrodzona godność człowieka jako źródło praw i wolności*, (w:) *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*; E. Jędrzejewski, *Trudne pojęcie godności człowieka*. *Prawa człowieka*,

stanowią grupę praw określających pozycję osoby ludzkiej w społeczeństwie, które wyznaczają zadania instytucji tworzonych przez społeczeństwo, a w szczególności państwa³⁷¹. Punktem wyjściowym działań państwa służących realizacji praw podstawowych jest ochrona praw wolnościowych, dzięki którym jest możliwe korzystanie z innych praw oraz realizacja dalszych zadań w zakresie praw podstawowych. Wynika z tego, że głównym zadaniem praw podstawowych w kontekście godności człowieka jest wzajemne przyporządkowanie wszystkich praw o charakterze wolnościowym, społecznym, ekonomicznym, czy kulturalnym³⁷². W konsekwencji, „zakotwiczenie wolności i praw jednostki w godności osobowej umożliwia przypisanie wspomnianych cech godności także tym wolnościom i prawom”³⁷³. W tym kontekście, przedmiotem prawa do godności jest - w najogólniejszym ujęciu - stworzenie (zagwarantowanie) każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał on możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim - by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych podmiotów (zwłaszcza władzy publicznej) i nie stanowił instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów. Tak rozumiana godność jest przyrodzona i niezbywalna oraz stanowi źródło wszystkich praw i wolności człowieka. Zakaz zrzekania się, pozbawiania i ograniczania godności człowieka przez osoby prywatne, władze publiczne czy organy państwowe wynika z niezbywalności i nienaruszalności tego prawa³⁷⁴. Owe dwa aspekty: nienaruszalność i niezbywalność wskazują, iż godność jako związana z osobą ludzką, jest zarówno przyrodzoną cechą, której nie wolno naruszyć, jak i związane z człowieczeństwem zadanie, którego nie wolno się pozbyć³⁷⁵.

Godności osobowej przypisuje się również, uniwersalny, a także niestopniowalny i nienaruszalny charakter, o dwojakim znaczeniu. W pierwszym jawi się ona jako

Human Rights 1999, Z. 6; J. Kroszel, F.J. Mazurek, K. Orzeszyna, K. Wroczyński, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001; J. Zajadło, *Godność i prawa człowieka* (Ideowe i normatywne źródła przepisu art. 30 Konstytucji), GSP 1998, t. III, s. 53; Z. Duniewska, *Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administracyjnych*, Ius et Administratio, Rzeszów 2006, s. 11–26; K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 5, s. 49–51.

³⁷¹ *Prawa człowieka - pojęte integralnie - mają gwarantować realność i praktyczną użyteczność wolności: by człowiek mógł dysponować sobą, by nie był wykorzystany ani zawłaszczony przez innych, by nie został sprowadzony do przedmiotu, lecz pozostawał zawsze podmiotem, tj. osobą czynną w sposób świadomy i wolny*. R.Sobański, *Normatywność godności człowieka...* s. 22.

³⁷² *Wartością chronioną za pomocą praw podstawowych jest przede wszystkim godność człowieka jako jego cecha, ale też jako zadanie*. R.Sobański, *Normatywność godności człowieka*. (w:) *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa, 2003, s. 22.

³⁷³ K.W. Baran, *Zasada godności - jej poszanowanie i ochrona*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*. Tom I. Część ogólna prawa pracy. Warszawa, 2010.

³⁷⁴ W.Skrzydło, *Komentarz do art.30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Zakamycze, 2002, wyd. IV.

³⁷⁵ R.Sobański, *Normatywność godności człowieka...*, s. 20.



wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna - stanowiąca immanentną cechę każdej istoty ludzkiej, która ani nie wymaga uprzedniego „zdobycia”, ani też nie może zostać przez człowieka utracona. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania, w tym również działania prawodawcy, nie mogą go tej godności pozbawić. W drugim znaczeniu godność człowieka występuje, jako „godność osobowa” najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie. Godność osobista jest tą sferą osobowości, która konkretyzuje się w poczuciu własnej wartości i oczekuje szacunku ze strony innych ludzi. Poczucie to, które stanowi istotny element psychiki, kształtowane jest przez szereg okoliczności zewnętrznych³⁷⁶. Jedynie godność w tym znaczeniu może być przedmiotem naruszenia, może być „dotknięta” przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne³⁷⁷.

Zarówno zatem współczesne systemy prawne krajowe jak i międzynarodowe godność człowieka uważają za jedną z podstawowych zasad ustrojowych. Karta Narodów Zjednoczonych i Powszechna Deklaracja Praw Człowieka podkreślają przyrodzoną godność człowieka oraz równość i niezbywalność praw wszystkich ludzi, jako podstawy wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie³⁷⁸. Z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 grudnia 1950 r.³⁷⁹, również wynika, że każda osoba pozbawiona wolności powinna być traktowana w sposób humanitarny i z poszanowaniem swojej godności. Konwencja bezwzględnie zakazuje tortur oraz nieludzkiego bądź poniżającego traktowania lub karania, bez względu na zachowanie ofiary. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Müslüm Gündüz przeciwko Turcji stwierdził, że poszanowanie godności istot ludzkich jest podstawą społeczeństwa demokratycznego i pluralistycznego³⁸⁰, a tym samym potwierdził, że art. 3 Konwencji chroni jedną z podstawowych wartości demokratycznych społeczeństw.

³⁷⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 21 lutego 2013 r. I ACa 1184/12.

³⁷⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2007 r. SK 50/06.

³⁷⁸ „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w godności i prawach. Są one obdarzone rozumem i sumieniem oraz powinny postępować w stosunku do siebie wzajemnie w duchu braterstwa” Podobnie Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych – preambuła i art. 10 ust. 1 (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych – art. 13 ust. 1 (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Zob. na ten temat R. Bierzanek, J. Symonides, Prawo Międzynarodowe Publiczne, Warszawa 2009, s. 22–23.

³⁷⁹ 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.

³⁸⁰ Wyrok ETPCz 4 grudnia 2003 roku, nr 35071/97.

Godność człowieka nie jest ideą abstrakcyjną, ale ogólną wartością konstytucyjną, będącą źródłem i podstawą całego porządku konstytucyjnego nie tylko krajowego, ale międzynarodowego i unijnego. Daje temu wyraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, podkreślając, że Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego³⁸¹. Prawa wymienione w Karcie stanowią, ogólnie rzecz biorąc, skonsolidowany wykaz praw podstawowych, przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości, wynikających zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁸². W związku z brakiem powszechnej definicji praw podstawowych, spowodowanej tym, że państwa członkowskie UE nie wypracowały ostatecznie jednolitej interpretacji tego terminu, przedstawiane były różne zakresy znaczeniowe tychże praw. Jedną z nich, definiuje prawa podstawowe biorąc pod uwagę ich sposób powstania oraz umiejscowienie w systemie prawa. W tej koncepcji prawa podstawowe są ogólnymi zasadami prawa UE, które czerpią swoje źródło z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz z umów międzynarodowych, których państwa te są stronami lub przy których opracowaniu uczestniczyły, ze szczególnym uwzględnieniem umów i porozumień z zakresu międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka, w tym praw socjalnych, praw gospodarczych, praw kulturalnych oraz doświadczeń państw członkowskich w tym zakresie³⁸³. Tym samym godność człowieka w systemie prawa Unii Europejskiej jest nie tylko podstawowym prawem samym w sobie, ale stanowi rzeczywistą podstawę praw podstawowych. Nie jest dopuszczalne ograniczenie ochrony godności na płaszczyźnie proporcjonalności: w tym wyraża się „nienaruszalność” godności osobowej³⁸⁴. W wyroku z dnia 9 października 2001 r. Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdził, że podstawowe prawo do godności człowieka jest częścią prawa Unii³⁸⁵. W związku z tym, żadne z praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych nie

³⁸¹ Dz.U.UE.C.2007.303. z dnia 14 grudnia 2007 r.

³⁸² wyrok TSUE z 10.7.2003 r. w sprawie C-20/00 i 64/00 Booker Aquaculture Ltd, trading as „Marine Harvest McConnell” Hydro Seafood GSP Ltd przeciwko Szkołkim Ministrom, Dz.Urz. UE 2003 C 200/1.

³⁸³ F. Jasiński, Karta Praw Podstawowych UE, Warszawa 2003, s. 28.

³⁸⁴ L. Bosek, Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej a konstytucyjne granice przekazywania kompetencji państwa. Teza nr 4. Prz.Sejm.2008.2.61.

³⁸⁵ sprawa C-377/98 Niderlandy przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Rec. 2001, s. I-7079; wyrok TSUE z 14.10.2004 r. w sprawie C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, Zb. Orz. 2004, s. I-9609.



może zostać użyte do naruszenia godności innej osoby, a godność człowieka jest częścią istoty praw zawartych w Karcie. Dlatego też prawo to nie może zostać naruszone, nawet jeżeli oznaczałoby to ograniczenie innego prawa³⁸⁶.

W podobny sposób w Konstytucji RP podkreślana jest waga godności, nadawany jest jej charakter bezwzględny³⁸⁷ i umieszczana jako pierwsza zasada w katalogu wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30)³⁸⁸. Art. 30 Konstytucji jest normą wiodącą dla wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki. Zapewnienie bowiem „respektowania godności ludzkiej zależy od przestrzegania praw podstawowych, a to z kolei od funkcjonowania całego systemu prawa w państwie”³⁸⁹. Na gruncie art. 30 Konstytucji pojęciu godności ludzkiej należy przypisać charakter wartości konstytucyjnej o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych. Podkreśla to także Preambuła do Konstytucji, która wzywa wszystkich stosujących Konstytucję do tego, „aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka ...”, a także art. 233 ust. 1 Konstytucji, zakazując w sposób bezwzględny naruszania godności człowieka nawet w razie wprowadzenia nadzwyczajnego stanu państwowego³⁹⁰.

Demokratyczne państwo prawne, jak była już o tym mowa, to państwo oparte na poszanowaniu człowieka, a w szczególności na poszanowaniu i ochronie życia oraz godności ludzkiej. Te dwa dobra są zresztą sprzężone w bezpośredni sposób. Według L. Garlickiego godności człowieka nie można traktować jako jednego z wielu jego praw czy wolności, gdyż to godność jest źródłem i fundamentem całego porządku konstytucyjnego³⁹¹. Pojęcie „godności” może być uznane za klauzulę generalną i przez to wpływać na sytuację prawną jednostki³⁹². Dlatego zasada godności pełni w porządku konstytucyjnym zarówno rolę łącznika między konstytucją (akt prawa pozytywnego) a ładem prawnonaturalnym, jak i wyznacza systemu i zakresu poszczególnych praw oraz wolności, czy wreszcie podmiotowego prawa jednostki o odrębnej treści prawnej³⁹³.

³⁸⁶ Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (2007/C 303/02), Dz.U.UE C z dnia 14 grudnia 2007 r.

³⁸⁷ K.W. Baran, Zasada godności - jej poszanowanie i ochrona, [w:] Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy. Warszawa, 2010.

³⁸⁸ zob. także wyroki TK z: 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19 oraz 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05).

³⁸⁹ R.Sobański, Normatywność godności człowieka..., s. 26.

³⁹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r. K 44/07

³⁹¹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2001, s. 92.

³⁹² M. Chmaj, Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008, s. 35.

³⁹³ K.W. Baran, Zasada godności - jej poszanowanie i ochrona, [w:] Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy. Warszawa, 2010.



Uznając nienaruszalność godności nakłada się jednocześnie na władze publiczne obowiązek jej poszanowania. Zasada godności nie tylko jest skierowana do państwa - głównego adresata ochrony praw podstawowych, ale również do osób. Ciężą na nich bowiem obowiązki zarówno metaprawne (obowiązek przestrzegania prawa, czy lojalności wobec państwa), ale i też prawne (wskazane w ustawach, czy konstytucji)³⁹⁴. Obowiązek ten powinien być realizowany przez władze publiczne przede wszystkim tam, gdzie państwo działa w ramach imperium, realizując swoje zadania represyjne, których wykonanie nie może prowadzić do większego ograniczenia praw człowieka i jego godności, niż to wynika z zadań ochronnych i celu zastosowanego środka. Nadużyciem bowiem byłoby „monopolizowanie” godności człowieka dla uzasadnienia i formowania któregoś z praw podstawowych, postrzeganego w izolacji od innych³⁹⁵. W tym sensie prawa podstawowe wynikające z godności zawsze się równoważą, a przynajmniej powinny zmierzać do optymalnej równowagi. Normatywny charakter tego obowiązku oznacza „konieczność pozostawienia jednostce pewnej sfery wolności, ale i *a contrario* zakaz podejmowania działań, które mogą tę godność przekreślać (zakaz prześladowań, dyskryminacji, naruszania integralności cielesnej, ingerowania w swobodę myśli i przekonań, zakaz zmuszania do samooskarżania)”³⁹⁶. Uznanie i poszanowanie godności oznacza również, iż z godności wywodzone są „roszczenia dobra,”³⁹⁷ które należy ustalić. W konsekwencji wszystkie pozostałe zasady systemu praw i wolności jednostki winny być w jednakowym stopniu związane i interpretowane przy uwzględnieniu godności człowieka oraz w sposób służący jej realizacji. Metodologia oceny godności znajduje zastosowanie w odniesieniu do rozwiązań ograniczających prawną ochronę życia, wszakże z dwoma istotnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze - przesłanka konieczności musi być interpretowana szczególnie restryktywnie, w kierunku zbieżnym z kryterium „absolutnej konieczności”, wypracowanym w orzecznictwie ETPCz na gruncie art. 2 EKPCz.. Każdy wypadek ograniczenia prawnej ochrony życia ludzkiego - w stosunku do standardów ogólnych - musi być traktowany jako środek o charakterze *ultima ratio*. Po drugie - z uwagi na fundamentalny charakter prawa do życia w aksjologii konstytucyjnej, nie każde z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać godzące w nie rozwiązania. Nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej i chroniącym życie oraz niezbywalną godność człowieka, byłoby ograniczenie prawnej ochrony życia człowieka

³⁹⁴ R.Sobański, Normatywność godności człowieka..., s. 25.

³⁹⁵ R.Sobański, Normatywność godności człowieka..., s. 24.

³⁹⁶ K.Kaczmarczyk-Kłak, Godność człowieka w Konstytucji RP i konstytucjach innych państw. St.Prawn.KUL.2010.1.63, 125606/1.

³⁹⁷ R.Sobański, Normatywność godności człowieka..., s. 19.



w celu ochrony dóbr lokujących się niżej w hierarchii konstytucyjnej, np. własności i innych praw majątkowych, moralności publicznej, ochrony środowiska czy nawet zdrowia innych ludzi. Warunkiem ograniczenia prawa do prawnej ochrony życia jest więc zaistnienie sytuacji, w której jest niewątpliwe, że nie da się ono pogodzić z analogicznymi prawami innych osób. Przesłankę tę można określić ogólnie jako wymaganie symetrii dóbr: poświęcanego i ratowanego. Należy mieć jednak na względzie, że „nieuniknione wartościowanie pewnych praw zawsze powinno następować *in concreto*, w związku z konkretnym unormowaniem o charakterze wykonawczym wobec Konstytucji (ustawowym lub podustawowym), nigdy *in abstracto*”³⁹⁸.

3. Prawo do życia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 38 zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, co oznacza zobowiązanie państwa do ochrony życia obywateli oraz innych osób przebywających na jego terytorium wszystkimi prawnie dostępnymi środkami, zarówno poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów do ustawodawstwa wewnętrznego (np. kodeksu karnego czy kodeksu cywilnego) wraz ze środkami egzekucji tych praw, jak i poprzez zapewnienie odpowiedniej praktyki stosowania tych przepisów. Muszą mieć one na celu „prawną ochronę życia”, stąd wszelkie działania Policji będą podlegały testowi konstytucyjnemu właśnie pod kątem zgodności z tym przepisem. Jeszcze dalej idące wnioski wynikają z opublikowanych wyników prac Komisji Weneckiej Rady Europy, gdzie prawo do życia określa się wprost jako prawo absolutne³⁹⁹.

Art. 2 EKPCz, który wyznacza uwarunkowania uzasadniające pozbawienie życia, plasuje się jako jedno z najbardziej fundamentalnych postanowień Konwencji, których stosowania nie można uchylić. Chroni on prawo do życia, bez którego korzystanie z jakichkolwiek innych praw i wolności zapewnionych przez Konwencję byłoby nic nieznaczące. Ustala ograniczoną liczbę okoliczności, w których pozbawienie życia może być uzasadnione. Przesłanki legalności pozbawienia życia są interpretowane przez ETPCz niezwykle restrykcyjnie. W świetle znaczenia ochrony udzielanej przez art. 2 Konwencji Trybunał poddaje przypadki pozbawienia życia jak najbardziej skrupulatnej kontroli, biorąc pod uwagę nie tylko działania funkcjonariuszy państwowych, lecz także wszystkie towarzyszące tym działaniom okoliczności, włączywszy w to takie kwestie jak ich zaplanowanie i kontrola. Wraz

³⁹⁸ A.Kustra, Glosa do wyroku TK z dnia 30 października 2006 r., P 10/06. Teza nr 2, PiP.2007.5.134, 59772/2.

³⁹⁹ zob. pkt III. 7 i IV. 9 opinii Komisji z 4 kwietnia 2006 r. oraz orzeczenie ETPCz z 18 grudnia 1996 r. w sprawie Aksoy przeciwko Turcji, § 62.

z art. 3 zabezpiecza on jedną z podstawowych wartości demokratycznych społeczeństw tworzących Radę Europy⁴⁰⁰.

„Prawo do życia” gwarantowane przez art. 2 Konwencji nie może być interpretowane jako zawierające aspekt negatywny. Pojęcie wolności zakłada istnienie pewnego wyboru w odniesieniu do korzystania z niej. Art. 2 Konwencji jest sformułowany inaczej. Jest on niezwiązany z jakością życia lub z tym, co człowiek decyduje się zrobić ze swoim życiem. W zakresie, w którym aspekty jakości życia są uznane za tak podstawowe dla bytu człowieka, że wymagają ochrony przed ingerencją ze strony Państwa, mogą być odzwierciedlone w prawach gwarantowanych przez inne artykuły Konwencji lub też w innych międzynarodowych instrumentach ochrony praw człowieka. Art. 2 nie może być, bez zniekształcenia jego brzmienia, interpretowany jako przyznający prawo dokładnie odwrotne, a mianowicie prawo do śmierci; nie może także stworzyć prawa do samostanowienia w sensie przyznania osobie uprawnienia do zadecydowania, czy człowiek wybiera śmierć czy życie⁴⁰¹. Obowiązek Państwa rozciąga się poza podstawowy obowiązek zabezpieczenia prawa do życia poprzez przyjęcie skutecznej regulacji prawno karnej w celu odstraszenia od popełniania przestępstw przeciwko życiu ludzkiemu, wspartej systemem stosowania prawa w zakresie prewencji, ścigania i karania za naruszenia tejże regulacji. Pozytywny obowiązek ustanowiony w art. 2 zdanie pierwsze Konwencji w sposób dorozumiany wymaga, by został powołany do życia skuteczny i niezawisły system sądowniczy, poprzez który można ścigać za popełnienie morderstwa i ukarać winnych. Zasadniczym celem prowadzonego w takiej sprawie śledztwa jest zabezpieczenie skutecznego stosowania krajowych regulacji prawnych chroniących prawo do życia oraz, w sprawach dotyczących funkcjonariuszy lub organów Państwa, zagwarantowanie pociągnięcia ich do odpowiedzialności za śmierci wynikłe w trakcie pełnienia obowiązków służbowych⁴⁰². Artykuł 2 nie dotyczy jedynie zgonów wynikających z użycia siły przez funkcjonariuszy państwowych, lecz także w pierwszym zdaniu swego pierwszego

⁴⁰⁰ Wyrok ETPCz z dnia 4 maja 2001 r. 30054/96 w sprawie Kelly i inni przeciwko Wielkiej Brytanii; Wyrok ETPCz z dnia 4 maja 2001 r. 24746/94 w sprawie Hugh Jordan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

⁴⁰¹ Wyrok ETPCz z dnia 29 kwietnia 2002 r. 2346/02 w sprawie D. Pretty przeciwko Wielkiej Brytanii; Wyrok ETPCz z dnia 3 kwietnia 2001 r., 27229/95 w sprawie Keenan przeciwko Wielkiej Brytanii; Wyrok ETPCz z dnia 27 czerwca 2000 r. 21986/93 w sprawie Salman przeciwko Turcji; Wyrok ETPCz z dnia 13 czerwca 2000 r. 23531/94 w sprawie Timurtas v. Turcja; Wyrok ETPCz z dnia 18 maja 2000 r. 41488/98 w sprawie Velikova przeciwko Bułgarii; zob. również M.A. Nowicki; Velikova przeciwko Bułgarii - wyrok ETPCz z dnia 18 maja 2000 r., skarga nr 41488/98, [w:] M.A. Nowicki, Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004, Zakamycze, 2005, s. 86.

⁴⁰² Wyrok ETPCz z dnia 24 października 2002 r. 37703/97 w sprawie Mastromatteo przeciwko Włochom.



ustępu, nakłada na państwa pozytywny obowiązek w postaci podejmowania odpowiednich kroków mających na celu ochronę życia osób podlegających jego jurysdykcji. Ten pozytywny obowiązek oznacza przede wszystkim dla państwa konieczność w postaci wprowadzenia ram prawnych i administracyjnych mających na celu skuteczne zapobieganie naruszeniom art. 2 Konwencji. Ramy te muszą obejmować regulacje dostosowane do cech szczególnych danej działalności, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia potencjalnego zagrożenia dla życia ludzkiego. Spoczywający na państwie obowiązek ochrony prawa do życia musi zostać uznany za obowiązek uwzględniający podejmowanie rozsądnych środków, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa osób znajdujących się w miejscach publicznych, a w przypadku powstania poważnych obrażeń lub śmierci - powołania skutecznego i niezawisłego systemu sądowego, zapewniającego dostępność środków prawnych pozwalających na ustalenie okoliczności fatyicznych zdarzenia, pociągnięcie do odpowiedzialności osób winnych oraz zapewnienie słusznego zadośćuczynienia ofierze. W pewnych, dobrze określonych okolicznościach może również oznaczać spoczywający na władzach pozytywny obowiązek podejmowania prewencyjnych środków operacyjnych dla ochrony osoby, której życie jest zagrożone przez czyny przestępcze innej osoby, a nawet wówczas, gdy takie zagrożenie jest związane z samouszkodzeniami. Należy wskazać, iż gdy osoba zostaje zatrzymana przez policję w dobrym stanie zdrowia, a przy jej zwolnieniu stwierdza się u niej obrażenia, to do państwa należy zapewnienie wiarygodnego wytłumaczenia, w jaki sposób obrażenia te zostały spowodowane. Spoczywający na organach władzy obowiązek poniesienia odpowiedzialności za osobę pozbawioną wolności staje się szczególnie surowy w przypadku zgonu tejże osoby. W takich przypadkach powstają silne domniemania faktyczne, związane z odpowiedzialnością funkcjonariuszy państwowych za śmierć podejrzanego, a ciężar dowodu spoczywa wówczas na władzach, które muszą przedstawić zadowalające i - ponad wszelką wątpliwość - wytłumaczenie takiego zdarzenia.

Państwo musi również wykazać się szczególną starannością oraz określać ograniczone okoliczności, w których funkcjonariusze służb egzekwujących prawo mogą korzystać z broni palnej. Obok wskazania przesłanek, w których pozbawienie życia może zostać usprawiedliwione, art. 2 nakłada na państwo podstawowy obowiązek zabezpieczenia prawa do życia poprzez przyjęcie odpowiednich ram prawnych i administracyjnych definiujących ograniczone okoliczności, w których funkcjonariusze egzekwujący prawo mogą używać siły fizycznej i broni palnej, w świetle stosownych międzynarodowych standardów. Jak wskazuje samo brzmienie art. 2 ust. 2 Konwencji, użycie siły ze skutkiem śmiertelnym przez funkcjonariuszy Policji może zostać usprawiedliwione w pewnych okolicznościach.

Niemniej jednak użycie siły musi być „bezwzględnie konieczne”, czyli ściśle proporcjonalne do okoliczności. W świetle fundamentalnego charakteru prawa do życia okoliczności, których pozbawienie życia może zostać usprawiedliwione, muszą być interpretowane ściśle. Tym samym, w odniesieniu do art. 2 ust. 2 lit. b) Konwencji, uzasadniony prawnie cel dotyczący zgodnego z prawem zatrzymania może jedynie usprawiedliwiać narażenie życia ludzkiego na niebezpieczeństwo w okolicznościach bezwzględnej konieczności. Co do zasady nie może być mowy o takiej konieczności w przypadku, gdy wiadomo, że osoba która ma być zatrzymana, nie stanowi zagrożenia dla życia lub zdrowia i nie jest podejrzana o popełnienie przestępstwa z użyciem przemocy, nawet jeżeli niezastosowanie siły ze skutkiem śmiertelnym może przynieść skutek w postaci utraty możliwości zatrzymania osoby zbiegłej. Zgodnie z zasadą ścisłej proporcjonalności wpisaną w art. 2 EKPCz krajowe ramy prawne regulujące sposób zatrzymania muszą uzależniać odwoływanie się do korzystania z broni palnej od uważnej oceny towarzyszących temu okoliczności oraz, w szczególności, od oceny istoty przestępstwa popełnionego przez osobę zbiegłą oraz zagrożenia, jakie ta osoba stanowi. W szczególności wybór środków umożliwiających realizację pozytywnych obowiązków z art. 2 stanowi, co do zasady, kwestię, która wchodzi w zakres marginesu uznania przysługującego państwu⁴⁰³.

ETPCz, podobnie jak polski Trybunał Konstytucyjny i inne europejskie sądy konstytucyjne, potwierdza powyższe tezy o pozytywnych zobowiązaniach państw wynikających z art. 2 Konwencji⁴⁰⁴. Prawo do życia obejmuje zobowiązanie do zapewnienia bezpieczeństwa jednostce. Zgodnie z orzecznictwem ETPCz, państwa powinny podejmować wszelkie dostępne i rozsądne kroki w celu zapewnienia ochrony prawa do życia w ramach ich jurysdykcji⁴⁰⁵. Państwa mają jednak pewien margines swobody w realizacji ich obowiązków w sytuacji zagrożenia terrorystycznego. ETPCz nie opowiada się *a priori* za żadnym modelowym rozwiązaniem konfliktu wartości, jakimi są bezpieczeństwo publiczne oraz prawa i wolności jednostek. Stwierdza bowiem, że wymagany stopień bezpieczeństwa zależy od okoliczności konkretnej sprawy⁴⁰⁶. Jest to związane z ugruntowaną linią orzecznictwa strasburskiego, dotyczącego ujęcia zasady

⁴⁰³ Wyrok ETPCz z dnia 19 kwietnia 2012 r. 49382/06 w sprawie Sašo Gorgiev przeciwko Bułgarii i Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.

⁴⁰⁴ Wyrok ETPCz w sprawach: Marx przeciwko Belgii; Young, James and Webster przeciwko Wielkiej Brytanii.

⁴⁰⁵ Wyrok ETPCz w sprawach: Ergi przeciwko Turcji z 28 lipca 1998 r., nr 23818/94, Velikova przeciwko Bułgarii z 18 maja 2000 r., 41488/98, Kelly i inni przeciwko Wielkiej Brytanii z 4 maja 2001 r., nr 30054/96.

⁴⁰⁶ Wyrok ETPCz z 21 czerwca 1988 r., nr 10126/82. w sprawie Ärzte für das Leben przeciwko Austrii.



proporcjonalności na tle Konwencji o ochronie praw człowieka jako „żywego instrumentu”, którego nie da się wyznaczyć za pomocą z góry określonej skali⁴⁰⁷. Nie oznacza to jednakże, iż z tego przepisu można wyprowadzić pozytywny obowiązek zapobiegania każdej możliwości wystąpienia przemocy. Obowiązek taki musi być interpretowany w sposób, który nie nakłada na państwo niemożliwego lub nieproporcjonalnego obciążenia, zważywszy na trudności związane z nadzorowaniem przestrzegania porządku w nowoczesnych społeczeństwach, nieprzewidywalność zachowań ludzkich oraz wybory operacyjne, które muszą być podejmowane pod kątem dostępnych priorytetów i zasobów. W związku z tym, nie każde zarzucane ryzyko dla życia będzie pociągać za sobą wymóg, by organy władzy podjęły środki operacyjne mające na celu zapobieganie zmaterializowaniu się tego ryzyka. Obowiązek pozytywny powstanie, gdy zostanie wykazane, iż władze wiedziały lub powinny były wiedzieć w danym czasie o zaistnieniu rzeczywistego i bezpośredniego zagrożenia dla życia konkretnej osoby ze strony czynów przestępczych osoby trzeciej lub z jej własnej strony i nie podjęły środków w granicach swoich uprawnień, które, sądząc rozsądnie, mogłyby być oczekiwane dla uniknięcia tego zagrożenia. Gdy nie zostanie jednakże wykazane, iż władze wiedziały lub powinny były wiedzieć o takim zagrożeniu, w grę wchodzi pewne podstawowe środki ostrożności, których podjęcia należy zawsze oczekiwać od funkcjonariuszy Policji i służby więziennej w celu zminimalizowania wszelkich potencjalnych zagrożeń dla zdrowia i dobrostanu zatrzymanej osoby.

Trybunał nie może zastąpić własną opinią oceny sytuacji dokonanej przez policjanta, który musi błyskawicznie reagować, aby uniknąć istniejącego w jego przekonaniu ryzyka dla życia. Można usprawiedliwić użycie broni przez policjantów, jeśli wynika ono z uczciwego przekonania - uznanego podczas akcji z rozsądnych względów za uzasadnione - które później okazało się błędne. Inne podejście oznaczałoby nałożenie na państwo i jego funkcjonariuszy nierealistycznych wymagań, mogących zwiększać zagrożenie życia. Przy rozstrzygnięciu, czy użyta siła była zgodna z art. 2 może więc być istotnym, czy siłowa operacja stosowania prawa została zaplanowana i była kontrolowana, tak aby zminimalizować w największym możliwym stopniu stosowanie sił śmiertelnych w skutkach lub przypadkową utratę życia⁴⁰⁸. Jednym z przykładów takiej oceny było rozstrzygnięcie w sprawie McCann przeciwko Wielkiej Brytanii, w której trzech członków IRA podejrzanych o planowanie zamachu bombowego na brytyjską bazę wojskową na Gibraltarze, zostało

⁴⁰⁷ Wyrok ETPCz z 25 kwietnia 1978 r. w sprawie Tyrer przeciwko Wielkiej Brytanii.

⁴⁰⁸ Wyrok ETPCz z dnia 17 marca 2005 r. 50196/99 w sprawie Bubbins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

zastrzelonych przez brytyjskie siły specjalne⁴⁰⁹. ETPCz podkreślił wówczas, że prawo do życia, zawarte w art. 2 EKPCz stanowi najbardziej fundamentalne ze wszystkich praw, podstawową wartość w społeczeństwach demokratycznych, chronioną przez wszystkie konwencje, których stosowania nie można uchylić. Łącznie z art. 3 zabezpiecza on jedną z podstawowych wartości demokratycznych społeczeństw tworzących Radę Europy. Okoliczności, w których pozbawienie życia może być uzasadnione, muszą więc być interpretowane ściśle. Przedmiot i cel Konwencji jako instrumentu ochrony ludzi wymaga również, aby art. 2 był tak interpretowany i stosowany, by gwarancje w nim zawarte były praktyczne i skuteczne⁴¹⁰. Wprawdzie ETPCz nie wypowiedział się bezpośrednio na tle art. 2 EKPCz na temat legalnych sposobów rozwiązywania konfliktu dóbr w sytuacjach skrajnych, w relacji „życie za życie”, niemniej pewne wnioski można sformułować na podstawie wypowiedzi dotyczących środków prawnych godzących w życie lub inne dobra prawne domniemanych zamachowców. Każde użycie siły musi być co najmniej „bezwzględnie konieczne” do osiągnięcia jednego lub więcej z celów określonych w ust. 2 lit. a-c. Określenie to wskazuje, że surowsze i bardziej wymagające kryterium konieczności musi być stosowane w każdym innym przypadku niż kryteria zazwyczaj stosowane przy rozstrzyganiu, czy działanie państwa jest „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”. W konsekwencji użyta siła musi być dokładnie proporcjonalna do osiągnięcia jednego z dozwolonych celów⁴¹¹. Stosując zasadę proporcjonalności ingerencji oraz jej wyjątkowości i czasowego charakteru ETPCz podkreśla konieczność istnienia jasnych i konkretnych norm prawnych, które by dawały odpowiednią ochronę przeciwko nadmiernej ingerencji ze strony władz w prawo skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i korespondencji (art. 8 Konwencji).

Niedozwolone traktowanie przy użyciu siły fizycznej ze strony funkcjonariuszy publicznych, które nie przynosi skutku w postaci śmierci, zdaniem ETPCz jedynie w wyjątkowych okolicznościach może stanowić naruszenie art. 2 Konwencji. Dotyczy on bowiem nie tylko przypadków zamierzonego zabójstwa, lecz także sytuacji, w których dozwolone jest „użycie siły” mogącej skutkować, nawet niezamierzenie, pozbawieniem życia. W szczególności koniecznym jest zbadanie, czy operacja użycia siły była planowana i kontrolowana przez władze, tak by zminimalizować, w największym możliwym zakresie, uciekanie się do stosowania siły mogącej spowodować śmierć. Trybunał musi także zbadać, czy władze nie dopuściły się zaniedbania w odniesieniu do wyboru sposobu działania⁴¹².

⁴⁰⁹ Wyrok ETPCz z 27 września 1995 r. w sprawie *Mc Cann* przeciwko Wielkiej Brytanii.

⁴¹⁰ Wyrok ETPCz z dnia 17 marca 2005 r. 50196/99 w sprawie *Bubbins* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² Wyrok ETPCz z dnia 26 lutego 2004 r. 43577/98 w sprawie *Nachova i inni* przeciwko Bułgarii.



Ochrona proceduralna prawa do życia z art. 2 Konwencji gwarantuje również odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych za śmiertelne użycie siły przez poddanie ich działań określonej formie kontroli publicznej, mającej możliwość doprowadzenia do stwierdzenia, czy użycie siły było uzasadnione w danych okolicznościach⁴¹³. Odpowiedzialność karna osób zaangażowanych w stosowanie odnośnej siły nie jest przedmiotem postępowania na podstawie Konwencji, niemniej jednak stopień i rodzaj zastosowanej siły fizycznej oraz zamiar lub cel stojący za zastosowaniem siły może, wśród innych czynników, mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny tego, czy w konkretnej sprawie działania funkcjonariuszy państwowych, które skutkują powstaniem obrażeń, lecz nie śmierci, mają taki charakter, by odnośne okoliczności faktyczne weszły w zakres stosowania gwarancji z art. 2 Konwencji, zważywszy na przedmiot i cel tego artykułu. Prawie we wszystkich przypadkach, gdy dana osoba doznała obrażeń lub niedozwolonego traktowania ze strony funkcjonariuszy policji lub żołnierzy, jej skarga będzie raczej rozpatrywana na podstawie art. 3 Konwencji. Trybunał w sprawie, w której funkcjonariusze państwowi są winni obrażeń skarżącego, nie wyklucza co do zasady rozpatrzenia skargi na podstawie art. 2 Konwencji. W takiej sytuacji ETPCz bada, czy siła użyta przeciwko skarżącemu mogła potencjalnie spowodować zgon oraz jaki wpływ zachowanie funkcjonariuszy miało nie tylko na integralność fizyczną, lecz także na całokształt życia interes skarżącego. Trybunał bierze pod uwagę nie tylko działania funkcjonariuszy państwowych, którzy w rzeczywistości stosowali siłę, lecz także okoliczności danej sprawy, włącznie z takimi kwestiami jak planowanie i kontrola analizowanych działań. W tej mierze oficerowie Policji nie powinni być pozostawiani w próżni podczas sprawowania swoich obowiązków, czy to w odniesieniu do przygotowywanej operacji, czy w odniesieniu do spontanicznego pościgu za osobą postrzeganą jako niebezpieczna: ramy prawne i administracyjne powinny definiować ograniczone okoliczności, w których stróże prawa mogą używać siły oraz broni palnej, w świetle standardów międzynarodowych, które rozwinęły się w tym zakresie⁴¹⁴.

⁴¹³ Wyrok ETPCz z dnia 19 lutego 1998 r. 22729/93 w sprawie Kaya przeciwko Turcji.

⁴¹⁴ Wyrok ETPCz z dnia 20 grudnia 2004 r. 50385/99 w sprawie Makaratzis przeciwko Grecji, zob. również B.Gronowska, Wyrok ETPCz z dnia 20 grudnia 2004 r. sygn. 50385/99 w sprawie Makaratzis przeciwko Grecji (dot. ochrony prawa do życia w kontekście użycia broni palnej przez policję), Prok.i Pr. 2005/5/165-170; M.A.Nowicki, Makaratzis przeciwko Grecji - wyrok ETPCz z dnia 20 grudnia 2004 r., skarga nr 50385/99, [w:] M.A. Nowicki, Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004, Zakamycze, 2005, s. 214.

4. Prawo do wolności

Prawo do wolności osobistej jest jednym z najważniejszych praw człowieka, warunkującym niejednokrotnie możliwość korzystania przez niego z innych praw i wolności wyrażonych w przepisach konstytucyjnych czy ustawowych. Dlatego też prawodawca dokonał nie tylko jego konstytucjonalizacji, ale wprowadził również szczegółowe regulacje dotyczące jego ochrony. Dobro prawne w postaci wolności osobistej przysługuje każdemu – o ile nie został on pozbawiony wolności na skutek orzeczenia sądowego bądź zatrzymania dokonanego w trybie kodeksu postępowania karnego. Ani ustawa, ani tym bardziej Konstytucja RP nie wprowadza podmiotowego zróżnicowania przysługującej jednostce wolności – w zależności od jej stanu psychicznego bądź stanu zdrowia.

Prawo do wolności osobistej, jak i inne prawa konstytucyjnie zagwarantowane, mogą podlegać „drastycznemu ograniczeniu wobec osób naruszających prawo, które daje ochronę dobru wspólnemu czy innym ważnym wartościom konstytucyjnie chronionym. Do podstawowych zadań państwa należy bowiem egzekwowanie przez nie prawa, w tym zapewnienie nieuchronności kary dla osób prawo to naruszających”⁴¹⁵. Jakkolwiek wolność osobista nie ma charakteru absolutnego, jej ograniczenie może nastąpić jedynie w ściśle określonych w prawie przypadkach i trybie. Nie ulega wątpliwości, że tymczasowe aresztowanie jest jedną z form pozbawienia wolności na gruncie Konstytucji RP. Przepis art. 41 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP przewidujący możliwość wprowadzenia ograniczeń wolności ma charakter gwarancyjny i doprecyzowujący w stosunku do postanowień art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. Gwarancyjne znaczenie tego przepisu nie sprowadza się wyłącznie do formalnego wymogu określenia na szczeblu ustawowym przesłanki i trybu stosowania tymczasowego aresztowania, lecz oznacza także konieczność oparcia wszelkich ograniczeń na przejrzystych, jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych kryteriach materialnoprawnych. Pełna rekonstrukcja wzorca z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP możliwa jest wyłącznie przy uwzględnieniu treści art. 5 ust. 1 i ust. 3 EKPCz. Należy zaznaczyć, że treść art. 5 ust. 1 lit. c EKPCz wprowadza wyjątek od przewidzianego w tym artykule prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, odnoszący się do „zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą, lub jeśli jest to konieczne, w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu”.

⁴¹⁵ Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144.



Ogólna i dość abstrakcyjna treść tego przepisu ulega dalszej konkretyzacji dopiero w świetle obszernego dorobku orzeczniczego ETPCz w tym zakresie. W pierwszej kolejności zaznaczyć wypada, że podstawą ingerencji w wolność jest uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego. Takie przyjęcie możliwe jest wyłącznie przy istnieniu dowodów wskazujących na to że – po pierwsze, dany czyn miał miejsce i po drugie, że właśnie osoba, której wolność zostaje ograniczona była sprawcą takiego czynu⁴¹⁶. Uzasadnione podejrzenie oznacza obiektywną ocenę istniejących wiadomości (faktów) wskazujących na to, że dana osoba mogła popełnić określone przestępstwo⁴¹⁷.

Wolność osobista należy również do katalogu dóbr osobistych, chronionych przez art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego. W orzecznictwie sądowym podkreśla się również konstytucyjny wymiar tego dobra osobistego⁴¹⁸ – znajduje ono umocowanie w art. 41 ust. 1 Konstytucji. Z kolei art. 417 kodeksu cywilnego ustanawia zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie funkcjonariusza przy wykonywaniu władzy publicznej.

Art. 41 ust. 1 Konstytucji, dopuszczając wyraźnie możliwość ograniczenia, a nawet pozbawienia wolności osobistej, pozostawia ustawodawcy swobodę w zakresie dookreślenia „zasad” i „trybu” jej limitowania. Swoboda ustawodawcy nie ma jednak charakteru absolutnego, gdyż regulacje ustawowe ograniczające konstytucyjnie chronione prawa i wolności muszą spełniać warunki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia takie mogą być zatem ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ponadto nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W orzecznictwie TK wskazuje się również, że „uregulowania ustawowe, na podstawie których możliwe jest pozbawienie wolności, muszą spełniać najwyższe wymagania, szczególnie co do stopnia precyzji”⁴¹⁹, a ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki.

⁴¹⁶ Komentarz do art. 5, w: L. Garlicki (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I. Komentarz, Warszawa 2010, Legalis, nb 42.

⁴¹⁷ ETPCz w wyroku z dnia 28 października 1994 r. w sprawie Murray p. Zjednoczonemu Królestwu. Seria A, nr 300-A.

⁴¹⁸ zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. I ACa 865/09, publ. Biul.SAKa 2010/3/24-25.

⁴¹⁹ Wyrok TK z 24 lipca 2006 r., sygn. SK 58/03, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 85.

Zdaniem Trybunału, surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i społecznych⁴²⁰. Z tego powodu wszelkie przyczyny ograniczeń praw człowieka powinny uzasadniać zakres i czas ingerencji. Wynika z tego postulat dokładności w formułowaniu ograniczeń tych praw, gdyż „nieścisłość interpretacyjna może prowadzić w praktyce do nadużywania władzy przez organy państwowe, w tym także przez policję”⁴²¹. Podobna zasada obowiązuje w orzecznictwie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, który przyjmuje, że ochrona danych dotyczących stanu zdrowia, stanu psychicznego i charakteru człowieka jest tym bardziej intensywna, im bliżej sfery życia intymnego zainteresowanego pozostają te dane, jako że każdy ma prawo do nienaruszalności obszaru życia prywatnego, jego poszanowania i ochrony przez wszelką władzę państwową⁴²². Wiąże się to bezpośrednio z gwarantowaną przez art. 30 Konstytucji godnością człowieka rozumianą jako „godność osobowa”, najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie⁴²³. Oczywiście nie każda forma pozbawienia wolności jednostki jest równoznaczna z naruszeniem jej godności osobowej, a ściślej praw, które z tej godności wynikają. Przyjęcie innego stanowiska prowadziłoby do zanegowania treści art. 41 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wolność osobista - mająca swe źródło w godności człowieka - może podlegać daleko idącym ograniczeniom stosownie do kryteriów określonych przez zasadę proporcjonalności. Godność człowieka może zostać uznana za naruszoną dopiero przez taką formę pozbawienia go wolności, która nie będzie konieczna w demokratycznym państwie dla ochrony jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem która będzie stanowiła przejaw uprzedmiotowienia jednostki poprzez bezzasadne pozbawienie jej możliwości swobodnego określania swego zachowania i postępowania⁴²⁴. Dlatego, przepis art. 3 k.k. i art. 4 § 1 k.k.w. wyrażają zasadę humanitaryzmu, zaś ten ostatni dodatkowo zawiera zakaz stosowania tortur.

⁴²⁰ Wyrok TK z 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 10; wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2.

⁴²¹ A. Taracha, Prawa człowieka w polskim prawie karnym procesowym i prawie policyjnym, (w:) A. Rzepliński (red.) Prawa człowieka a Policja. Problemy teorii i praktyki, Legionowo, 1994, s. 285

⁴²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2007 r. SK 50/06, zob. orzeczenie FSK w sprawie 2 BvR 1523/01.

⁴²³ Zob. wyrok TK z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01; M. Piechowiak, Godność jako fundament powinności prawa wobec człowieka, [w:] P. Morciniec, S. L. Stadniczeńko (red.), Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka, Opole 2004, s. 41.

⁴²⁴ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2007 r. SK 50/06.



Wszelkie pozbawienie wolności musi - oprócz realizowania jednego z wyjątków wskazanych w art. 5 ust. 1 lit. a)-f) Konwencji - być „zgodne z prawem”. Gdy chodzi o „zgodność z prawem” aresztowania, Konwencja odnosi się zasadniczo do prawa krajowego i ustanawia obowiązek zachowania materialnych i proceduralnych przepisów przewidzianych w takim prawie krajowym. Wymóg ten przede wszystkim oznacza, iż każde zatrzymanie lub pozbawienie wolności musi mieć podstawę prawną w prawie krajowym, lecz odnosi się również do jakości tego prawa wymagając, by było ono zgodne z zasadą praworządności, koncepcją wpisaną we wszystkie artykuły Konwencji. „Jakość prawa” w tym sensie oznacza, iż gdy prawo krajowe zezwala na pozbawienie wolności, musi ono być wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne w swym zastosowaniu, aby unikać ryzyka arbitralności. Standard „zgodności z prawem” ustalony w Konwencji wymaga zatem, by prawo było wystarczająco precyzyjne, by pozwolić osobie - w razie konieczności po zasięgnięciu odpowiedniej porady - na przewidzenie, w stopniu rozsądnym w danych okolicznościach konsekwencji, które dane działanie może za sobą pociągnąć. Zgodność z prawem krajowym nie jest jednakże wystarczająca. Art. 5 ust. 1 Konwencji wymaga ponadto, by każde pozbawienie wolności zachowywało cel w postaci ochrony jednostki przed arbitralnością. Podstawową zasadą jest to, iż żadne pozbawienie wolności, które jest arbitralne, nie może być zgodne z art. 5 ust. 1. Pojęcie „arbitralności” w art. 5 ust. 1 wychodzi poza brak zgodności z prawem krajowym, tak więc pozbawienie wolności może być zgodne z prawem w świetle prawa krajowego, lecz w dalszym ciągu arbitralne, a tym samym sprzeczne z Konwencją. Pomimo, iż Trybunał nie sformułował wcześniej ogólnej definicji tego, jakie rodzaje postępowania po stronie organów władzy mogą stanowić „arbitralność” dla celów art. 5 ust. 1, kluczowe zasady zostały wypracowane w indywidualnych sprawach. Ponadto, pozbawienie wolności będzie „arbitralne” wówczas, gdy pomimo tego, iż jest ono zgodne z literą prawa krajowego, po stronie organów władzy miał miejsce element złej wiary, lub wówczas gdy organy władzy krajowej nie podjęły próby poprawnego zastosowania właściwej legislacji⁴²⁵.

Sposób traktowania, by pozostawać w zakresie regulacji art. 3 Konwencji, musi osiągnąć pewien minimalny poziom dolegliwości. Ocena tego minimum jest relatywna: zależy od wszystkich okoliczności sprawy, takich jak długość trwania traktowania, następstwa psychiczne i fizyczne oraz, w niektórych przypadkach, płeć, wiek, stan zdrowia ofiary. Uciekanie się do użycia wobec osoby pozbawionej wolności siły fizycznej w wypadku, gdy nie istnieje bezwzględna koniecz-

⁴²⁵ Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. 1484/07 w sprawie Kakabadze i inni przeciwko Gruzji.

ność, narusza ludzką godność i z zasady stanowi złamanie prawa ustanowionego w art. 3. Ponadto oceniając, czy traktowanie jest „poniżające” w rozumieniu art. 3 Konwencji, Trybunał bierze pod uwagę, czy traktowanie w swym zamierzeniu ma poniżyć i upokorzyć daną osobę oraz czy w odniesieniu do następstw, wywarło negatywny wpływ na jej osobowość w sposób niezgodny z art. 3. Brak takiego zamierzenia nie może jednakże w sposób rozstrzygający wyłączyć stwierdzenia naruszenia tego postanowienia Konwencji. Cierpienie i upokorzenie związane ze stosowanym traktowaniem musi w każdym razie przekroczyć stopień nieuniknionego cierpienia i upokorzenia związanego ze stosowaniem zgodnych z prawem form traktowania lub karania. Środki pozbawiające osobę wolności mogą często zawierać taki element.

Jak wskazał Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu, wszystkie formy odosobnienia bez odpowiedniej umysłowej i fizycznej stymulacji niosą prawdopodobieństwo, w dłuższym okresie czasu, wystąpienia szkodliwych skutków przejawiających się w pogorszeniu zdolności umysłowych i predyspozycji społecznych⁴²⁶. W wypadku, gdy jednostka trafiła do aresztu policyjnego w dobrym stanie zdrowia natomiast po zwolnieniu okazało się, że doznała jakichś obrażeń, to na państwie spoczywa ciężar przekonującego wyjaśnienia tego, jak doszło do tych obrażeń. W konsekwencji, gdy jednostka występuje z dającym się uzasadnić zarzutem, iż będąc w rękach policji lub innych tego rodzaju funkcjonariuszy państwa doświadczył traktowania, które naruszało art. 3 Konwencji, przepis ten w połączeniu z ogólnym obowiązkiem państwa zapewnienia każdej osobie podlegającej jego jurysdykcji praw i wolności określonych w Konwencji, o którym mowa w art. 1 Konwencji, wymaga w sposób dorozumiany skutecznego oficjalnego śledztwa. Śledztwo to, podobnie jak w przypadku śledztwa na podstawie art. 2, powinno umożliwić zidentyfikowanie i ukaranie sprawców. W innym wypadku, ogólny zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania, pomimo swojego fundamentalnego znaczenia, byłby w praktyce nieskuteczny i dzięki temu w niektórych wypadkach funkcjonariusze państwa mogliby całkowicie bezkarnie łamać prawa osób pozostających pod ich kontrolą⁴²⁷. Chociaż art. 35 ust. 1 Konwencji wymaga, aby skarżący, który zamierza wystąpić z zarzutami przed Trybunałem skierował je wcześniej do właściwego organu krajowego, to nie jest konieczne, aby w sprawach, w których prawo krajowe przewiduje kilka równoległych środków odwoławczych w sferze zarówno prawa cywilnego i karnego, osoba, której to dotyczy, po podjętej ale ostatecznie nie zakończonej powodzeniem próbie uzyskania zadośćuczynienia

⁴²⁶ Wyrok ETPCz z dnia 11 marca 2004 r. 40653/98 w sprawie Iorgov przeciwko Bułgarii.

⁴²⁷ Decyzja ETPCz z dnia 13 listopada 2003 r. 55264/00 w sprawie Olszewski przeciwko Polsce.



przy pomocy jednego z takich środków, sięgała również po wszystkie pozostałe środki. W związku z tym nie jest konieczne w celu zadośćuczynienia obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1, aby po umorzeniu przez prokuraturę śledstwa wszczętego na wniosek skarżącego wniósł on prywatną skargę na działania funkcjonariuszy Policji, czy personelu izby wytrzeźwień⁴²⁸.

5. Zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania

Art. 3 ETPCz chroni jedną z podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa, jaką jest absolutny tortur bądź nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, bez względu na okoliczności oraz zachowanie ofiary. Zgodnie z art. 3 Konwencji państwo musi zapewnić, iż osoba jest pozbawiona wolności w warunkach zgodnych z poszanowaniem ludzkiej godności, a sposób i metoda stosowania tego środka nie poddaje jej cierpieniu lub niedogodnościom o natężeniu przekraczającym nieunikniony poziom cierpienia wpisanego w pozbawienie wolności oraz, biorąc pod uwagę praktyczne wymogi pozbawienia wolności, stan zdrowia i dobro tej osoby są odpowiednio zabezpieczone. Osoba pozbawiona wolności, umieszczona w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, musi być traktowana z poszanowaniem takich zasad jak: zakaz tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z nierozłącznie związanym obowiązkiem poszanowania godności. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że tortury są w każdej sytuacji jednocześnie nieludzkim i poniżającym traktowaniem, zaś nieludzkie traktowanie jest zawsze poniżające⁴²⁹.

Tortury oraz nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie są zakazane w prawie krajowym, jak i w kilku instrumentach prawa międzynarodowego. Regulacje stanowiące o zakazie tortur zawarte zostały w art. 5 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 3 Konwencji Genewskich z 1949 r., art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 7 Międzynarodowych Paktów Praw Osobistych i Politycznych czy też w dokumentach będących fundamentem innych niż europejski system regionalny, takich jak: Amerykańska Konwencja Praw Człowieka

⁴²⁸ Ibidem.

⁴²⁹ E. Dawidziuk, Standardy traktowania osób pozbawionych wolności w świetle przepisów prawa krajowego, [w:] Traktowanie osób pozbawionych wolności we współczesnej Polsce na tle standardów międzynarodowych.

(art. 5), Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów (art. 5)⁴³⁰. Zgodnie z art. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Orzecznictwo strasburskie zawsze uznawało i potwierdzało szczególną rangę zakazu złego traktowania oraz - wynikające stąd - szczególne miejsce art. 3 w systemie EKPCz. Zwraca się, w szczególności, uwagę na to, że art. 3 „uświęca jedną z podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa, tworzących system Rady Europy”⁴³¹. Wyjątkowość rangi zakazu tortur znajduje wyraz w sformułowaniu art. 3 Konwencji, bowiem - w odróżnieniu od większości przepisów Konwencji - nie zawarto w nim żadnych klauzul limitacyjnych, pozwalających od niego odstąpić, gdy jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Stąd żadne działanie (zaniechanie) władzy, które przybiera formę złego traktowania nie może znajdować usprawiedliwienia na tle Konwencji, a odstępianie od tego zakazu nie może znajdować legitymacji w jakimkolwiek, nawet najdonioślejszym, interesie publicznym: „nawet w najtrudniejszych okolicznościach, jakimi jest walka z terroryzmem”⁴³².

Norma uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Konwencji przeciwko torturom lub innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu⁴³³ w art. 1 CAT, definiuje tortury jako każde działanie, którym jakiegokolwiek osobie umyślnie zadaje się ostry ból lub cierpienie, fizyczne bądź psychiczne, w celu uzyskania od niej lub od osoby trzeciej informacji lub wyznania, w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią lub osobę trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, gdy taki ból lub cierpienie powodowane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą. Określenie to nie obejmuje bólu

⁴³⁰ Szerzej na temat zobowiązań międzynarodowych z zakresu praw człowieka w polskim porządku prawnym zob. M. Masternak-Kubiak, Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym, [w:] M. Jabłoński (red.), Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I, CH Beck, Warszawa 2010, s. 30–56; R. Wieruszewski, ONZ-etowski system ochrony praw człowieka, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, Systemy ochrony praw człowieka, Zakamycze 2003, s. 91–92; P. Hofmański, Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego, Białystok 1993, s. 97 i n.

⁴³¹ wyrok Trybunału z 7.7.1989 r. w sprawie Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 14038/88, § 88; wyrok ETPCz z 29.4.2002 r. w sprawie Pretty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 2346/02, § 49.

⁴³² Wyrok ETPCz z 24.7.2014 r., Al-Nashiri przeciwko Polsce, skarga nr 28761/11, § 507.

⁴³³ Zob. Rezolucja nr 39/46 z 10.12.1984 r. wraz z aneksem (UN Doc. A/RES/39/46 z 17.12.1984 r.), ratyfikowana przez Polskę 9.06.1989 r., Dz. U. Nr 63, poz. 378 i 379.



lub cierpienia wynikających jedynie ze zgodnych z prawem sankcji, nieodłącznie związanych z tymi sankcjami lub wywołanych przez nie przypadkowo. Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania⁴³⁴ wzmacnia ochronę wszystkich osób pozbawionych wolności przed praktykami tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania przez utworzenie systemu regularnych, kontrolnych wizyt przeprowadzanych w miejscach, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności.

Doświadczenia wskazują, że istnieje potrzeba szerszych i skuteczniejszych środków międzynarodowych, w szczególności aby wzmocnić ochronę osób pozbawionych wolności. O obowiązkach państw w zakresie eliminowania możliwości zaistnienia tortur przypomina również Parlament Europejski, który w swojej rezolucji z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie wykorzenienia tortur na świecie, mówi o konieczności ustanowienia zintegrowanej i kompleksowej strategii zwalczania tortur poprzez eliminowanie przyczyn tego zjawiska. Strategia ta powinna obejmować ogólną przejrzystość instytucjonalną oraz silniejszą wolę polityczną na szczeblu państwa, by zwalczać przypadki brutalnego traktowania⁴³⁵. System kontrolny w ramach Rady Europy ustanowiony przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. osiągnął bardzo dobre wyniki. Uznano zatem, że system oparty na skargach indywidualnych i między-państwowych dotyczących naruszeń praw człowieka może być uzupełniony za pomocą mechanizmu pozasądowego, którego celem byłoby badanie traktowania osób pozbawionych wolności w celu ewentualnego wzmocnienia ochrony takich osób przed torturami oraz nieludzkim lub poniżającym traktowaniem i karaniem. W ten sposób powstał Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Został on utworzony na podstawie Konwencji Rady Europy z 1987 r. i bada w ramach wizytacji traktowanie osób pozbawionych wolności w celu wzmocnienia, w razie potrzeby, ich ochrony przed torturami bądź przed nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. Działalność Komitetu stanowi integralną część systemu ochrony praw człowieka Rady Europy, umieszczając prewencyjny, pozasądowy mechanizm obok dotychczasowego, aktywnego mechanizmu sądowego w ramach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Komitet wykonuje swoje ściśle zapobiegawcze funkcje poprzez dwojakiego rodzaju wizytacje – okresowe i do-

⁴³⁴ przyjęty w dniu 18 grudnia 2002 r. rezolucją 57/199 podczas 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, ratyfikowany przez Polskę w dniu 5 kwietnia 2004 r.

⁴³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie wykorzenienia tortur na świecie (2013/2169(INI)).

raźne. Wizytacje okresowe przeprowadzane są regularnie we wszystkich stronach Konwencji. Z kolei wizytacje doraźne odbywają się wówczas, gdy zdaniem Komitetu „wymagają tego okoliczności”. W zakresie skarg na działania Policji, wątpliwości CPT w raportach po przeprowadzonych wizytacjach wzbudza fakt, iż od samego początku procesu złożenia skargi Policja jest wyłącznym gospodarzem postępowania: zachowuje prawo wyboru metody dochodzenia, postawienia zarzutów, wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub umorzenia postępowania. Dlatego CPT zaleca utworzenie pełnoprawnej niezależnej agencji badającej byłoby skargi na policję⁴³⁶. Cechami takiego systemu powinny być wytyczne skierowane do trzech grup podmiotów:

1. Policji w zakresie budowania zaufania w samej formacji; zapewnienia bezstronnego systemu ponoszenia odpowiedzialności przez Policjantów z poszanowaniem ich prawa do obrony; uwzględnienia operacyjnej i zarządczej niezależności Policji; poprawy wydajności Policji; minimalizowania w miarę możliwości ilości nieuzasadnionych i złośliwych skarg; zapewnienia najwyższych standardów postępowania przez policjantów; zapewnienia jasnych podziałów pomiędzy systemem kontroli Policji z jednej strony oraz zachowania pełnej współpracy z drugiej;
2. Obywateli, jako do ogółu w celu budowania zaufania publicznego obywateli;
3. Poszczególnych skarżących w celu budowania zaufania skarżących, otwartości, dostępności i skuteczności; zapewnienia mechanizmu rzetelnego i szybkiego dochodzenia gwarantującego skarżącemu uzyskanie satysfakcji⁴³⁷.

W realizacji powyższych zaleceń, w trakcie wykonywania swoich czynności Policja powinna zapewniać poszanowanie praw podstawowych, takich jak prawo do życia, godności, wolności myśli, sumienia, wyznania, słowa, zgromadzeń, przemieszczania i poszanowania mienia⁴³⁸. Stąd zakazane jest wyrządzenie, prowokowanie, czy tolerowanie wszelkich aktów tortur lub niehumanitarnego lub poniżającego

⁴³⁶ Report to the United Kingdom Government on the visit to the United Kingdom and the Isle of Man carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 8 to 17 September 1997, section 48

⁴³⁷ J. Harrison, M. Cunneen, An Independent Police Complaints Commission. Liberty (The National Council for Civil Liberties), London, 2000, s. VII.

⁴³⁸ Zob. szerzej J. Alderson, Policjant w państwie prawa. Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 1994, s. 12; R. Weber, Monitorowanie postępowania Policji, [w:] Monitorowanie Policji..., s. 12 i n.; B. Gronowska, Polskie rozwiązania dotyczące zatrzymania i aresztu tymczasowego w świetle uniwersalnych standardów i ochrony wolności i bezpieczeństwa osobistego, [w:] J. Kupiński, J. Jakubowska-Hara (red.), Standardy praw człowieka a polskie prawo karne, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1995, s. 111–126; B. Gronowska, Wolność i bezpieczeństwo osobiste w sprawach karnych w świetle standardów Rady Europy (implikacje praktyczne dla prawa polskiego), Toruń 1996; A. Krempleski, J. Skowron, Prawa człowieka a Policja, [w:] Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996, s. 378–40.



traktowania albo karania. Dlatego Policja może użyć siły wyłącznie w wypadku absolutnej konieczności i tylko w zakresie niezbędnym do uzyskania uzasadnionego celu po weryfikacji legalności zamierzonych działań. Jednym z wielu przykładów, w których zakaz tortur zostaje napiętnowany przez ETPCz jest sprawa K. Chahala przeciwko Wielkiej Brytanii⁴³⁹. K. Chahal, Sikh przebywający w Wielkiej Brytanii i działający na rzecz niepodległości Khalistanu, ojczyzny Sikhów, miał w związku ze swoją działalnością dwie sprawy karne. Pierwszy wyrok uchylono, w drugiej sprawie został uniewinniony. W 1990 r. Chahal na wniosek brytyjskiego Home Office (ministerstwa spraw wewnętrznych) ze względu na bezpieczeństwo państwa oraz zwalczanie terroryzmu został umieszczony w areszcie deportacyjnym. K. Chahal złożył wniosek o azyl polityczny twierdząc, że w wypadku deportacji do Indii będzie narażony na tortury. Wniosek oddalono i nie było możliwości jego zaskarżenia. Brytyjski Home Office poinformował specjalną komisję badającą tę sprawę, że Chahal brał udział w działaniach terrorystycznych Sikhów. Chahal nie został poinformowany co było podstawą tej informacji. Sekretarz stanu wydał ponowną decyzję o deportacji - sąd uchylił jednak odmowę azylu wobec K. Chahala. Home Office w kilka miesięcy później wydał jednak identyczną w treści jak poprzednio decyzję nakazującą deportację Chahala. Trybunał uznał naruszenie m.in. art. 3 EKPCz stwierdzając, że zakaz tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania jest absolutny, niezależnie od zachowania osoby, o którą chodzi i dotyczy on także wydalenia do państwa w którym osoba wydalana jest narażona na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 3 EKPCz.

Zakaz poddawania kogokolwiek torturom, okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu zawarty został w art. 40 Konstytucji RP. Dodatkowo w art. 30 Konstytucji nałożono na władze publiczne obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka. Z kolei na mocy art. 9 Polska zobowiązana jest przestrzegać wiążącego ją prawa międzynarodowego, a art. 91 Konstytucji precyzuje obowiązek bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych, które po ratyfikacji stają się częścią polskiego porządku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do traktowania humanitarnego, o którym mowa w art. 40 oraz art. 41 ust. 4 Konstytucji RP, jako jedno z niewielu praw obywatelskich ma charakter absolutny i nie może być w żadnych warunkach ograniczone. Jego absolutny charakter opiera się na międzynarodowym konsensusie etycznym, według którego tortury oraz znęcanie są niemoralne. Traktowanie humanitarne obejmuje coś więcej niż tylko niestosowanie tortur i zakaz traktowania okrutnego, nieludzkiego i poniżającego, o którym mowa w art. 40 Konstytucji RP. Traktowanie humanitar-

⁴³⁹ Wyrok ETPCz z 15 listopada 1996, 23 EHRR 413.

ne musi bowiem uwzględniać minimalne potrzeby każdego człowieka, w tym przeciętny poziom życia w danym społeczeństwie⁴⁴⁰.

Wprowadzony w art. 4 k.k.w. zakaz tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, stanowi kolejny wyraz dostosowania polskiego prawa do wymogów umów międzynarodowych. Źródłem inspiracji ustawodawcy stały się między innymi wartości ogólno ludzkie powszechnie przyjmowane w cywilizowanym świecie, które odnaleźć można w koncepcji praw człowieka, odzwierciedlonych zwłaszcza w takich dokumentach międzynarodowych jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Regułach Minimalnych oraz Europejskich Regułach Penitencjarnych⁴⁴¹.

Natomiast podobnego konsensusu nie sposób osiągnąć w przypadku ustawy Kodeks karny⁴⁴², który nie zawiera przepisu penalizującego stosowanie tortur. W swoich rekomendacjach Komitet Przeciwko Torturom wielokrotnie podkreślał, że włączenie do krajowego prawa karnego definicji przestępstwa tortur, ściśle odpowiadającej definicji z art. 1 CAT, pozwoliłoby w sposób wyraźny zarysować różnicę pomiędzy aktami tortur dokonanymi przez funkcjonariusza publicznego lub za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem, albo przez jakąkolwiek osobę działającą w imieniu publicznym, a aktami przemocy w szerokim tego słowa znaczeniu, popełnionymi przez osoby niedziałające w imieniu państwa. Podnosił także, że wprowadzenie do porządku prawnego przestępstwa tortur spowoduje, iż nie będzie możliwe uchylenie się od odpowiedzialności karnej przez sprawców takiej zbrodni. Rząd Polski przedkładając w lutym 2012 r. Komitetowi Przeciwko Torturom V i VI Sprawozdanie Okresowe Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji postanowień Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania obejmujące okres od 1 października 2004 r. do 15 października 2011 r. (ze szczególnym uwzględnieniem okresu od 1 maja 2007 r. do 15 października 2011 r.), podkreślił, podobnie jak w przypadku poprzednich sprawozdań, że wszelkie elementy definicji tortur zawartej w art. 1 CAT znajdują odzwierciedlenie w polskim Kodeksie Karnym, stanowiąc znamiona różnych przestępstw w nim określonych. Obecnie jednak przestępstwo tortur nie istnieje w świetle unormowań Kodeksu Karnego, a przepisy stanowiące o odpowiedzialności karnej, którą ewentualnie można by powiązać

⁴⁴⁰ E. Dawidziuk, Standardy traktowania osób pozbawionych wolności w świetle przepisów prawa krajowego, [w:] Traktowanie osób pozbawionych wolności we współczesnej Polsce na tle standardów międzynarodowych.

⁴⁴¹ Zob. P. Hofmański, Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego, Białystok 1993.

⁴⁴² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.



z tego rodzaju zbrodnią, są stypizowane między innymi w art. 191, 245, 246, 247 k.k., a słowo tortury pojawia się tylko w kontekście jeńców wojennych (art. 123 § 2 k.k.). Faktem jest, że polski Kodeks karny penalizuje użycie przemocy, groźby bezprawnej lub innej formy fizycznego lub psychicznego znęcania się przez funkcjonariusza publicznego lub osobę działającą na jego polecenie w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczeń (art. 246 k.k.). Przewiduje również karę za znęcanie się nad osobą legalnie pozbawioną wolności (art. 247 § 1 k.k.), karze podlega także funkcjonariusz publiczny, który wbrew swojemu obowiązkowi dopuszcza do popełnienia takiego czynu (art. 247 § 3 k.k.). Każde inne nadużycie siły, którego dopuszcza się funkcjonariusz publiczny podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, jeśli zostanie zgłoszone przez pokrzywdzonego bądź w inny sposób dojdzie do wiadomości organów ścigania, jest przedmiotem postępowania przygotowawczego jako odrębne przestępstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, w ewentualnej kumulacji z innymi właściwymi przepisami karnymi. Szczegółowa analiza definicji tortur z art. 1 CAT pozwala jednak uznać, że polska kodyfikacja karna nie penalizuje wszystkich jej elementów. Przepisy Kodeksu karnego nie uwzględniają sytuacji stosowania tortur „w celu ukarania osoby za czyn popełniony przez nią lub osobę trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji”. W praktyce może to uniemożliwić ściganie i karanie sprawców tortur, stosujących je z tych powodów i celów. Narusza to także prawo ofiar do sądu i sprawiedliwego zadośćuczynienia. W kontekście powyższych rozważań należy zwrócić uwagę, że w swoich rekomendacjach Komitet Przeciwko Torturom wielokrotnie powtarzał, że państwa – powinny rozważyć włączenie do krajowego prawa karnego definicji przestępstwa tortur, ściśle odpowiadającej definicji z art. 1 CAT, tak aby zarysować różnicę pomiędzy po pierwsze, aktami tortur dokonanymi przez albo za namową lub zgodą albo przyzwoleniem funkcjonariusza publicznego albo jakiegokolwiek osoby działającej w imieniu publicznym, po drugie aktami przemocy w szerokim tego słowa znaczeniu, popełnionymi przez osoby niedziałające w imieniu państwa. Zalecane jest także, aby państwa uczyniły z tortur przestępstwo, które nie da się pominąć przy odpowiedzialności karnej. Tymczasem większość państw zignorowała potrzebę dostosowania krajowego prawa karnego do definicji tortur zawartej w art. 1 CAT. Stąd od lat Komitet Przeciwko Torturom krytykuje niepowodzenie rządów w odpowiedniej implementacji definicji tortur zawartej w CAT. Jak podkreśla Komitet, przestępstwo tortur uregulowane w prawie krajowym nie musi literalnie odpowiadać art. 1 CAT, ale musi przynajmniej obejmować wszystkie elementy z defini-

cji zawartej w CAT⁴⁴³. Tymczasem, jak zwrócono uwagę władzom Polski w trakcie 51 sesji Komitetu Przeciwko Torturom, która odbyła się w dniu 30 października 2013 r., w przeciwieństwie do tego co twierdzi rząd Polski, definicja tortur zawarta w artykule 1 Konwencji nie znalazła odzwierciedlenia w Kodeksie karnym, którego przepisy nie objęły poszczególnych elementów wymienionych w artykule 1 CAT. Ponadto, przestępstwa o których w nim mowa powinny być zagrożone sankcjami odpowiadającymi ich powadze, co aktualnie nie znajduje odzwierciedlenia w polskiej kodyfikacji karnej (zob. CAT/C/SR/1174)⁴⁴⁴.

Sprawa Igora S. (opisana poniżej) staje się kanwą do całkowitej zmiany tego stanu prawnego. 7 czerwca 2017 roku do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, który dotyczy, zgodnie z uzasadnieniem, penalizacji w Kodeksie karnym stosowania przez funkcjonariuszy publicznych tortur oraz zaostrzenia górnej granicy kar jakim podlegać będą funkcjonariusze stosujący przemoc wobec obywateli⁴⁴⁵. W projekcie proponuje się zmianę art. 246 k.k. oraz art. 247 k.k. mającą na celu pełne wdrożenie przepisów Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur. W art. 1 w pkt 1 projektu proponuje się rozszerzenie zakresu art. 246. Obowiązujący obecnie przepis art. 246 zostanie ujęty w § 1 oraz uzupełniony o wskazanie, że funkcjonariusz publiczny lub ten, który działa na jego polecenie w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia stosuje przemoc, groźbę bezprawną lub w inny sposób znęca się fizycznie lub psychicznie nad inną osobą, stosuje tortury. W art. 246 dodany zostanie § 2 sankcjonującego przestępstwo polegające na stosowaniu tortur przez funkcjonariuszy publiczny lub osoby działające na jego polecenie nad inną osobą. Zgodnie z proponowanym przepisem, w przypadku, gdy funkcjonariusz publiczny lub osoba działająca na jego polecenie stosuje tortury poprzez znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad inną osobą, w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią lub osobę trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszania lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, podlega karze pozbawienia

⁴⁴³ Zob. M. Nowak, E. McArthur, *The United Nations Convention Against Torture. A Commentary*. New York, 2008, s. 54-55.

⁴⁴⁴ Zob. szerzej Wystąpienie Generalne RPO do Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia definicji tortur w Kodeksie karnym, 2015-10-27, II.071.4.2015 wraz z odpowiedziami. Przeciwnie I. J. Biśta „W aktualnym stanie prawnym możliwość bezpośredniego stosowania oenzetowskiej Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania nie budzi żadnych wątpliwości, większość jej norm ma charakter samowystarczalny. Implementowanie postanowień konwencyjnych, w tym na przykład definicji „tortur” z art. 1 Konwencji do prawa polskiego nie wydaje się zatem konieczne.” Zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, s.61.

⁴⁴⁵ Druk nr 1702 z 07.06.2017 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny.



wolności od roku do lat 8. Obecnie obowiązujący przepis art. 247 § 1 k.k. stanowi, że kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą prawnie pozbawioną wolności, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, natomiast przepis szczególny został zawarty w art. 247 § 3 i odnosi się do sytuacji, w której to funkcjonariusz publiczny, który wbrew obowiązkowi dopuszcza do popełnienia czynu określonego w § 1 lub 2. Proponowany przepis art. 246 § 2 konsumuje regulacje zawartą w art. 247 § 3 w zw. z §1, oraz rozszerza zakres przedmiotowy przestępstwa poprzez zawarcie w nim wszystkich dotychczas pominiętych elementów definicji tortur ustanowionej w art. 1 Konwencji. W art. 246 § 3 k.k. projektodawcy proponują, aby w przypadku gdy funkcjonariusz publiczny – sprawca czynu określonego w § 1 i 2 działał ze szczególnym okrucieństwem, podlegać będzie karze pozbawienia wolności od roku do lat 12. W art. 246 § 4 funkcjonariusz publiczny, który wbrew obowiązkowi dopuszcza do popełnienia czynu określonego w § 1, 2 lub 3, podlega karze określonej w tych przepisach. W projektowanym przepisie art. 246 § 4, zawierać będzie w swoim zakresie przedmiotowym uchylany przepis art. 247 § 3, oraz zostanie rozszerzony o wskazanie, że karze będzie podlegał także funkcjonariusz publiczny, który dopuszcza do popełnienia czynu aktualnie przewidzianego w art. 246 § 1. Proponowany przepis również stanowi *novum*, ponieważ w obowiązującym kodeksie karnym, brak jest przepisu, który stanowi o tym, że karze podlega także ten funkcjonariusz publiczny, który wbrew obowiązkowi dopuszcza do popełnienia czynu znęcania się fizycznego i psychicznego mającego na celu tzw. „wymuszenie zeznania, wyjaśnień i informacji” przez innych funkcjonariuszy publicznych. Konsekwencją projektowanej zmiany art. 246 jest również zmiana art. 247 polegająca na uchyleniu §3⁴⁴⁶.

Obecnie w Polsce nie mamy do czynienia z torturami w ścisłym i potocznym tego słowa znaczeniu, chociaż w policyjnej praktyce zdarzają się przypadki okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Wskazuje na to chociażby Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z 2017 roku w sprawie zakazu stosowania tortur⁴⁴⁷. Krajowy Mechanizm Prewencji działający przy Rzeczniku Praw Obywatelskich dokonał analizy prawomocnych wyroków sądów powszechnych zapadłych wobec funkcjonariuszy Policji za przestępstwa określone w art. 246 k.k., pod kątem ich specyfiki, ale też prawidłowości działania mechanizmów chroniących przed torturami, uznawanymi za najskuteczniejsze i gwarantowanymi w obecnym stanie prawnym: dostępie zatrzymanego do lekarza, powiadomienia o fakcie zatrzymania osoby trzeciej, obowiązkach informacyjnych wobec osoby zatrzymanej, w szczególności pouczeniu jej o prawie do korzystania

⁴⁴⁶ Uzasadnienie projektu.

⁴⁴⁷ KMP.570.3.2017.RK.

z pomocy obrońcy, odmowy składania wyjaśnień i odpowiedzi na poszczególne pytania (w przypadku podejrzanych), czy możliwości uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, gdy udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić ją lub osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (w przypadku świadków). Przyjrano się również postawie samych funkcjonariuszy Policji, którzy uzyskali informację o torturach i zobowiązani byli podjąć przewidziane prawem czynności, a także możliwości przeprowadzenia rzetelnego i efektywnego procesu karnego w przypadku ujawnienia tortur i trudności dowodowych, które się z tym wiążą. Zgodnie z informacją przekazaną przez Komendanta Głównego Policji w 2015 r., Policja odnotowała wszczęcie 3 postępowań przygotowawczych o czyn z art. 247 § 3 k.k.⁴⁴⁸. W tym roku skierowano też 1 wniosek o sporządzenie aktu oskarżenia o czyn z art. 246 k.k. W 2016 r. zarejestrowano łącznie 2 wszczęte postępowania przygotowawcze o czyn z art. 246 k.k. i 3 postępowania o czyn z art. 247 § 3 k.k. Z kolei zgodnie z roczną informacją statystyczną Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji za rok 2015, wśród spraw realizowanych przez Biuro dotyczących stosowania przez funkcjonariuszy Policji przemocy na służbie zarejestrowano: 34 funkcjonariuszy posiadających procesowy status podejrzanego, łącznie przedstawiono policjantom 70 zarzutów, 29 funkcjonariuszy zostało objętych aktami oskarżenia, zaś łączna liczba zarzutów objęta aktami oskarżenia wynosi 41⁴⁴⁹. Statystyka ta obejmuje jednak wszystkie przypadki stosowania przemocy przez funkcjonariuszy, także w czasie interwencji, kontroli drogowych, służby prewencyjnej, czy czynności dochodzeniowo-śledczych. W latach 2008-2015 za dopuszczenie się przestępstwa z art. 246 k.k., noszącego częściowo znamiona tortur z Konwencji, skazano w Polsce 33 funkcjonariuszy Policji w 22 sprawach karnych⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸ Informacja przekazana za pośrednictwem poczty elektronicznej przez Naczelnika Wydziału ds. Parlamentarnych i Informacji Publicznej Gabinetu KGP dnia 01 lutego 2017 r.

⁴⁴⁹ Zob. rozdział II.6 pt. „Przemoc na służbie”, Informacja o funkcjonowaniu Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji oraz o zagrożeniu przestępczością w środowisku policyjnym w 2015 r., źródło: <http://www.Policja.pl/pol/kgp/bsw/aktualnosci/dane-statystyczne/6796,dane-statystyczne.html>.

⁴⁵⁰ SR dla Wrocławia Śródmieście – sygn. akt V K 1561/06, SR w Toruniu – sygn. akt VIII K 1700/11, SR w Olsztynie – sygn. akt II K 16/10, SR w Koszalinie – sygn. akt II K 278/10, SR Poznań Grunwald i Jeżyce w Poznaniu – sygn. Akt III K 909/08, SR w Nysie – sygn. akt II K 507/07, SR w Lipnie – sygn. akt II K 646/10, SR we Włocławku – sygn. Akt II 213/09, SO w Opolu – sygn. akt III K 145/06, SR w Giżycku – sygn. akt II K 47/07, SR w Wyszakowie – sygn. akt II K 218/07, SR w Bolesławcu – sygn. akt II K 1490/10, SR w Kaliszu – sygn. akt II K 411/09, SR w Szczytnie – sygn. akt II K 763/09, SR w Tarnobrzegu – sygn. akt II K 429/10, SR w Chełmie – sygn. akt VII K 1569/10, SR w Białej Podlaskiej – sygn. akt II K 404/07, SR w Wodzisławiu Śląskim – sygn. akt II K 618/12, SR w Płocku – sygn. Akt X K 9/13, SR dla Warszawy Żoliborza w Warszawie – sygn. akt III K 71/10, SR w Dębicy – sygn. akt II K 1016/13, SO w Rzeszowie – sygn. akt II Ka 48/15. Zobacz też raporty Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji za lata: 2013 – s. 26, 2014 – s. 120 i za 2015 r. – s. 130. Raporty dostępne na stronie internetowej BRPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raporty-roczne>.



W powyższych sprawach wobec osób zatrzymanych dopuszczano się rozmaitych form przemocy – fizycznej, psychicznej, a także ujawniono tortury o podłożu seksualnym⁴⁵¹. Miejscem popełnienia tortur były najczęściej pomieszczenia służbowe w komisariatach Policji, ale zdarzały się także w samochodach służbowych, w czasie transportu⁴⁵². Zdarzenia miały miejsce zarówno w godzinach nocnych, jak i w ciągu dnia. Przemocy dopuszczano się podczas oficjalnych przesłuchań, ale częściej miały one miejsce podczas poprzedzających je nieformalnych rozpytań, które były realizowane często kilkakrotnie, zarówno wobec osób które miały być przesłuchane w charakterze podejrzanych, jak i świadków (nie były nawet osobami „podejrzewanymi” o dokonani czynów zabronionych prawem)⁴⁵³. Ujawniono

⁴⁵¹ Zatrzymani byli w wyrafinowany sposób bici (przy użyciu m.in. pałek i innych przedmiotów), duszeni, straszni bronią, wielokrotnie zmuszani bez powodu do poddania się rewizji osobistej, połączonej ze zdjęciem bielizny do kostek i rozchyleniem kolan, ściskano im jądra i wykręcano genitalia, rozbierano i wystawiano na widok publiczny przez okno, straszono zgwałceniem, podrzuceniem narkotyków i sprowokowaniem odpowiedzialności karnej z tego tytułu, utratą pracy, pobicie metalowym młotkiem, przestrzeleniem kolan przy próbie ucieczki, użyciem psa służbowego, czy przyprowadzeniem ojca ofiary, by przyglądał się znęcaniu. Niemal regułą w analizowanych sprawach było bicie zatrzymanego po piętach i stopach. Czynności trwały czasem wiele godzin, zaś zatrzymani byli w większości skuci kajdankami, co tylko potęgowało uczucie bezradności i jakąkolwiek obronę w przypadku agresji.

⁴⁵² Np. w sprawie sądowej rozpoznawanej przez Sąd Rejonowy w Koszalinie Wydział II Karny funkcjonariusze zostali skazani za to, że „w dniach 01 i 02 lipca 2009 roku w Komendzie Miejskiej Policji w Koszalinie (...) podczas wykonywania czynności polegających na rozpytaniu zatrzymanego do sprawy nadzorowanej przez Prokuraturę Rejonową w Koszalinie o sygn. akt 1 Ds 1467/09 (...), w celu uzyskania informacji i oświadczeń dotyczących udziału i roli X w sprawie, do której został zatrzymany w trakcie kilkugodzinnych czynności z zatrzymanym skutym kajdankami używali wobec niego przemocy polegającej na uderzeniu go otwartą ręką i z pięści w głowę i brzuch, kark i plecy, pałąk policyjną w nogi, kopaniu po upadku z krzesła na podłogę, zadawaniu bólu w trakcie uciskania palcem miejsca za uchem, podduszaniu za szyję, przydeptywaniu butem gołej stopy, grożeniu mu pobicie w kostki metalowym młotkiem, wykonywaniu dwukrotnie bez powodu rewizji osobistej polegając na zdjęciu bielizny do kostek i rozchylaniu kolan, straszaniu przyprowadzeniem ojca ofiary i informowaniu o możliwości przestrzelenia kolan w trakcie próby ucieczki podczas wymachiwania bronią przed zatrzymanym, grożeniu wyrządzeniem krzywdy w areszcie śledczym przez innych osadzonych (...)” Wyrok Sądu Rejonowego w Koszalinie, Wydział II Karny z dnia 06 października 2011 r., sygn. akt II K 278/10.

⁴⁵³ W sprawie rozpoznawanej przez Sąd Rejonowy w Bolesławcu Wydział II Karny⁷, przemoc i maltretowanie dotknęły człowieka, który wraz z żoną udał się na koncert i z uwagi na długą kolejkę do toalet, załatwił swoją potrzebę fizjologiczną w pobliskich krzakach. Ponieważ nie posiadał przy sobie dokumentów został pobity (był bity m.in. przez wiele godzin pałąk), użyto wobec niego gazu, duszono i zmuszano do przyjęcia mandatu karnego kredytowanego. Prokurator w akcie oskarżenia (potwierdzonym przez sąd w trakcie przewodu sądowego), wskazał na następujący stan faktyczny: „Funkcjonariusze Policji w osobach X i Y chcieli wylegitymować pokrzywdzonych, jednakże nie posiadali oni przy sobie dokumentów tożsamości, więc zostali zaprowadzeniu do stojącego poza terenem zamku radiowozu, w celu udania się do posterunku Policji (...) Przy radiowozie Z został uderzony w twarz przez X oraz powalony na ziemię przez Y, a następnie psiknięto mu gazem w twarz i bito pięściami po głowie i plecach. Następnie założono mu kajdanki i położono na ziemi, a funkcjonariusz Y bił go pałąk po plecach i udach. W tym samym czasie Z chciał nakręcić zajście telefonem komórkowym, ale telefon został mu wyrwany,

też przypadki wielokrotnego bicia podczas rozpytań, aż do momentu uzyskania satysfakcjonującego funkcjonariuszy Policji oświadczenia – dopiero wówczas następowało formalne sporządzenie protokołów przesłuchania w trybie Kodeksu postępowania karnego⁴⁵⁴. Tortur dopuszczono się również wobec sprawców wykroczeń. Sprawców było zazwyczaj kilku. Nie wszystkich udawało się sądom ustalić. Zdarzały się też przypadki biernego przyglądania przemocy przez innych funkcjonariuszy i nie reagowania na naruszenia prawa. Rzecznik zwraca również uwagę na przykłady złe pojętej solidarności zawodowej funkcjonariuszy Policji z oprawcami⁴⁵⁵.

W kilka miesięcy od sporządzenia przez RPO Wystąpienia Generalnego, w związku z reportażem „Śmierć na komisariacie” zaprezentowanym 20 maja 2017 r. przez TVN24 społeczeństwu został zaprezentowany drastyczny materiał filmowy z zatrzymania i przesłuchania Igora S. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich już w 2016 roku podjęło z urzędu (na podstawie doniesień medialnych) postępowanie wyjaśniające w sprawie śmierci 25-letniego Igora S. na Komisariacie Policji Wrocław-Stare Miasto⁴⁵⁶. W tej sprawie od samego początku Rzecznik

a następnie funkcjonariusz X psiknął mu gazem w twarz, uderzył pałką po nerce i wrzucił na tył radiowozu do tzw. „klatki”, po chwili wrzucony tam został również A. Do klatki wpuszczono także gaz i radiowóz odjechał w kierunku Posterunku Policji (...). W posterunku Z został w jednym z pomieszczeń posadzony na krześle i obaj funkcjonariusze Policji próbowali wymusić na nim przyjęcie mandatu i złożenie określonych wyjaśnień bijąc go pałką służbową po udach oraz rękoma po twarzy, a także dusząc go, ściskając ręką za krtań (...). Następnie do pokoju wprowadzono A na którym funkcjonariusze X i Y również próbowali wymusić przyznanie się do popełnienia wykroczenia i przyjęcie mandatu, bijąc go pałką po udach i ciele, w związku z czym z bólu i strachu załatwił potrzebę fizjologiczną. Następnie przyznał się do popełnienia wykroczenia i przyjął mandat. Zob. akt oskarżenia sporządzony przez Prokuraturę Rejonową w Lubaniu, sygn. akt 1 Ds 853/10/S z dnia 21 grudnia 2010 r. oraz wyrok Sądu Rejonowego w Bolesławcu, Wydział II Karny z dnia 16 stycznia 2012 r., sygn. akt II K 1490/10.

⁴⁵⁴ Wyrok Sądu Rejonowego w Wyszkowie, Wydział II Karny, który ustalił, że funkcjonariusz, (...) zmusił X do sporządzenia oświadczenia o rzekomo wiadomych jemu przestępstwach zaistniałych (...) w ten sposób że: (...) dokonał bezzasadnego zatrzymania X, a następnie w celu zmuszenia go do złożenia w/w oświadczenia użył wobec niego przemocy polegającej na szarpaniu za odzież, groził mu pozbawieniem życia przy czym używał pistoletu P-64 strzelając z niego obok głowy X, a następnie zadał nim uderzenie w głowę wymionionego powodując u X obrażenia ciała (...)” Wyrok Sądu Rejonowego w Wyszkowie, Wydział II Karny z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt II K 539/01.

⁴⁵⁵ Wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku, Wydział II Karny z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II K 47/07 w uzasadnieniu orzeczenia o stosowanie tortur wobec osoby podejrzanej o dokonanie kradzieży z włamaniem do sklepu: W trakcie procesu sądowego przeciwko Policjantowi o pobicie, inni funkcjonariusze z komendy, relacjonując przebieg wydarzeń w jednostce, twierdzili że wobec zatrzymanych nie była stosowana przemoc fizyczna i psychiczna oraz że nie byli świadkami takich zachowań ze strony oskarżonych. Sąd uznał, że „kierowali się złe pojętą, solidarnością zawodową i koleżeńską” oraz że ich zeznania stoją w sprzeczności z wiarygodnymi zeznaniami pokrzywdzonych i materiałem dowodowym zebrany w sprawie.

⁴⁵⁶ BPW.519.21.2016.



Praw Obywatelskich informował po kolei wszystkie organy ścigania zajmujące się sprawą o swoim zainteresowaniu stanem postępowania. Ponieważ z informacji Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu wynikało, że śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji i nieumyślnego spowodowania śmierci wszczęła Prokuratura Rejonowa dla Wrocławia-Stare Miasto (czyn z art. 231 § 1 k.k. i z art. 155 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.), Rzecznik zwrócił się do Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu z prośbą o wykaz działań wobec funkcjonariuszy, którzy interweniowali podczas zatrzymania. Z kolejnych doniesień medialnych wynikało, że postępowanie zostało przeniesione do Prokuratury w Legnicy, w związku z tym Rzecznik poprosił o przekazywanie informacji o toku postępowania w sprawie oraz rozważenie możliwości objęcia go osobistym nadzorem przez Prokuratora Okręgowego (PO.II.Ds.5.2016). Prokuratura Okręgowa w Legnicy odpowiedziała, że właściwym organem do prowadzenia sprawy została wyznaczona Prokuratura Okręgowa w Poznaniu, do której Rzecznik Praw Obywatelskich kierował kolejne wystąpienia. RPO dowiedział się - od p.o. prokuratora okręgowego, że w toku postępowania przygotowawczego podjęto szereg czynności zmierzających do ustalenia przyczyn zgonu Igora S., m.in. powołano biegłych licznych specjalizacji, przesłuchiwani są świadkowie, przeprowadzono ponowne oględziny i sekcję zwłok zmarłego, zabezpieczono monitoringi. Kolejnych informacji udzielił - w styczniu 2017 - p.o. zastępcy prokuratora okręgowego. Z uwagi na to, że biegli z medycyny sądowej nie byli w stanie określić bezpośredniej przyczyny zgonu, prokuratura powołała nowych biegłych. Wszystkie inne dowody były już przeprowadzone. Prokuratura zapewniła, że jak tylko będzie gotowa nowa opinia, poinformuje o tym Rzecznika. Prokurator tłumaczył, że nie może postawić zarzutu, dopóki nie jest wiadomo, co było przyczyna zgonu.

Nowe, dotychczas nieznanne Rzecznikowi okoliczności, dotyczące przebiegu interwencji Policji wobec Igora S., wynikają z opublikowanego przez TVN24 nagrania z kamery wbudowanej w użyty przez policjanta paralizator. Z nagrania tego wynikało, że środek ten został użyty w sytuacji, gdy zatrzymany miał ręce skute kajdankami, co naruszało jednoznaczny zakaz zawarty w art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zmianami). Ponadto zarejestrowany i upubliczniony przebieg zdarzenia z udziałem funkcjonariuszy Policji wskazuje, że ich zachowanie nosiło znamiona tortur w rozumieniu wiążącego Polskę art. 1 Konwencji ONZ z dnia 10 grudnia 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Ponadto, na ponad dobę zatrzymane zostały dwie osoby filmujące przebieg czynności funkcjonariuszy, jedna z nich miała zostać pobita w jednostce Policji. Obu świadkom

na ponad miesiąc zabrano telefony komórkowe, a jeden z nich ukarany został mandatem za używanie niecenzuralnych słów, drugiemu natomiast postawiono zarzut utrudniania policyjnej interwencji i stawiania oporu podczas zatrzymania, jednakże postępowanie w tej sprawie zostało umorzone. Wobec tych okoliczności, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o przedstawienie informacji dotyczących: stanu postępowania dyscyplinarnego (lub postępowań dyscyplinarnych) prowadzonych w związku ze śmiercią Igora S. oraz oceny dotychczasowego biegu tego postępowania (postępowań), ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności, czy w toku tego postępowania dysponowano wiedzą wynikającą z nagrania kamery wbudowanej w paralizator; przebiegu postępowania prowadzonego przez Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji i wyników tego postępowania; wyników prac specjalnego zespołu kontrolnego powołanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Komendanta Głównego Policji oraz zatrzymania przez policjantów świadków interwencji podjętej wobec Igora S.⁴⁵⁷.

Odpowiadając na pytania Rzecznika Praw Obywatelskich Komendant Główny Policji wyliczył błędy w działaniach policjantów i opisał czynności, jakie podjął po ujawnieniu sprawy przez dziennikarzy⁴⁵⁸. Po śmierci Igora S. 15.05.2016 r. komendant miejski Policji we Wrocławiu 16.05.2016 r. wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko policjantowi, który został obwiniony o to, że w dniu 15 maja 2016 r. w trakcie wykonywania czynności służbowych z zatrzymanym Igozem S., przekroczył swoje uprawnienia w ten sposób, że używał paralizatora Taser X2 wobec zatrzymanego, wobec którego stosowano inny środek przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek, tj. o czyn określony w art. 132 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w zw. z art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego broni palnej. Policjant ten od 23.05.2016 r. przez dwa miesiące był na zwolnieniu, dlatego postępowanie zostało zawieszona.

18.08.2016 r. Komendant Miejski zawiesił postępowanie, zakładając, że sprawą zajmie się prokuratura. Komendant uznał bowiem, że: „w rozpatrywanym przypadku rozstrzygnięcie o winie lub jej braku w postępowaniu dyscyplinarnym jest ściśle związane z rozstrzygnięciem prokuratury w zakresie odpowiedzialności karnej z art. 231 § 1 k.k. i może nastąpić dopiero na podstawie rozstrzygnięcia odnośnie ewentualnej winy funkcjonariusza Policji w prowadzonym przez prokuraturę postępowaniu przygotowawczym. Nie jest znany termin zakończenia czynności w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez Prokuraturę Okręgową w Poznaniu. W związku z tym na podstawie art. 135h ust. 3 ustawy z dnia

⁴⁵⁷ WG do KGP z dnia 24 maja 2017, BPW.519.21.2016.

⁴⁵⁸ IK-666/596/2017 z dnia 06.06.2017.



6 kwietnia 1990 r. o Policji z powodu zaistnienia długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania dyscyplinarnego należało je zawiesić do czasu uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia w toku prowadzonego za sygn. akt PO 2 Ds. 5.16 postępowania przygotowawczego⁴⁵⁹. Postępowanie to zostało wznowione - postanowieniem Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu 23.05.2017 r., czyli po programie w TVN. Z informacji KGP wynika, że 31.05.2016 r. zabezpieczono nagranie zapisu video z tasera dokumentujące jego użycie wobec Igora S., a 03.06.2016 r. rzecznik dyscyplinarny przeprowadził oględziny zapisu, co udokumentował stosownym protokołem. Rok później, 21.05.2017 r. - niezależnie od postępowania dyscyplinarnego - Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu wszczął postępowanie administracyjne zmierzające do zwolnienia policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. pkt 5 ustawy o Policji, tj. gdy wymaga tego ważny interes służby.

W tym czasie, a konkretnie 15.05.2016 r. funkcjonariusze Wydziału we Wrocławiu BSW KGP, pod nadzorem Zastępcy Prokuratora Rejonowego dla Wrocławia-Stare Miasto „realizowali na miejscu zdarzenia określone czynności procesowe w trybie art. 308 k.p.k. Materiały zebrane w wyniku tych czynności zostały przekazane do Prokuratury. Następnie funkcjonariusze BSW KGP, na podstawie zarządzeń wydawanych w trybie art. 311 k.p.k., realizowali czynności powierzone przez kolejne prokuratury prowadzące śledztwo w tej sprawie, tj. Prokuraturę Rejonową dla Wrocławia - Stare Miasto, sygn. akt PR II Ds. 118/16, Prokuraturę Okręgową w Legnicy, sygn. akt I Ds2016. i Prokuraturę Okręgową w Poznaniu, sygn. akt 2Ds.5.2016⁴⁶⁰.

Po emisji programu „Superwizjer” 20 maja 2017 r. Komendant Główny polecił niezwłoczne podjęcie czynności przez policjantów Biur KGP: Kontroli, Spraw Wewnętrznych oraz Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej. Celem prac zespołu była analiza dodatkowych okoliczności zdarzenia, jak również akt czynności wyjaśniających i dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy realizujących czynności służbowe wobec Igora S. w dniu 15.05.2016 r. w Komisariacie Policji Wrocław Stare Miasto. Według ustaleń zespołu za pozytywną uznano decyzję zawieszenia policjanta, który użył tasera, w czynnościach służbowych na okres od dnia r. do dnia 17.08.2016 r., jak również decyzję o zwolnieniu go ze służby w Policji. Jednak zwolnienie to, choć właściwe, nastąpiło dopiero po roku, „dopiero w dniu prowadzenia czynności przez Biuro Kontroli, tj. 21 maja br. Jednakże, biorąc pod uwagę datę zdarzenia (15.05.2016 r.) i dokonane później ustalenia, zasadnym było wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie zwolnienia policjan-

⁴⁵⁹ IK-666/596/2017 z dnia 06.06.2017.

⁴⁶⁰ IK-666/596/2017 z dnia 06.06.2017.

ta ze służby znacznie wcześniej. Za negatywne uznano następujące okoliczności: brak nadzoru Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu w zakresie wszechstronnego wyjaśnienia przez Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu okoliczności użycia środków przymusu bezpośredniego w dniu 15.05.2016 r. przez policjantów z KMP we Wrocławiu, w stosunku do Igora S.; brak właściwego nadzoru I Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu nad prawidłowością realizacji zadań przez służbę prewencyjną; brak właściwego nadzoru ze strony ówczesnego Komendanta Komisariatu Policji Wrocław Stare Miasto nad działaniami funkcjonariuszy zatrzymujących Igora S. na terenie KP Wrocław Stare Miasto; zawieszenie w dniu 18.08.2016 r. bez podstawy faktycznej postępowania dyscyplinarnego przeciwko obwinionemu policjantowi, co doprowadziło do trwającej od dnia tego zawieszenia do chwili obecnej nieuzasadnionej bezczynności w sprawie oraz nierzetelne wyjaśnienia okoliczności dotyczących skutkowego zastosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej (chwytów obezwładniających) poprzedzającego zgon Igora S. stosowanej przez sześciu funkcjonariuszy Policji. Zespół uznał także, iż zaszło uzasadnione podejrzenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego przez: policjanta pełniącego obowiązki Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu do października 2016 r. (przekroczenie uprawnień poprzez zawieszenie postępowania dyscyplinarne prowadzone przeciwko policjantowi i zatwierdzenie sprawozdania rzecznika dyscyplinarnego) oraz przez policjanta pełniącego obowiązki Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu od października 2016 r. (niedopełnienie obowiązków służbowych - nie podjął zawieszono postępowania dyscyplinarnego, mimo że wiedział iż zawieszenie nie miało faktycznego uzasadnienia). Zarzuty te obciążły również rzecznika dyscyplinarnego Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu, który mógł naruszyć dyscyplinę służbową w ten sposób, że przeprowadzając czynności wyjaśniające nie wyjaśnił okoliczności dotyczących: braku reakcji policjantów będących świadkami na użycie przez kolegę paralizatora w sposób niezgodny z przepisami, zastosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej poprzedzających zgon Igora S. oraz nadzoru przełożonych nad funkcjonariuszami wykonującymi wobec Igora Stachowiaka czynności na terenie KP Wrocław Stare Miasto.

Ponadto, na podstawie ustaleń Biura Kontroli sformułowano wnioski dotyczące przeprowadzenia czynności wyjaśniających w trybie art. 134i ustawy o Policji w celu ustalenia zakresu odpowiedzialności Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu oraz Pierwszego Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu. Do realizacji tych czynności, jako rzecznika dyscyplinarnego, wyznaczono oficera zajmującego stanowisko zastępcy dyrektora biura KGP. Polecono



również Komendantowi Wojewódzkiemu Policji we Wrocławiu wszczęcie postępowań dyscyplinarnych przeciwko tym policjantom funkcyjnym.

Niezależnie od tych postępowań dyscyplinarnych, 24.05.2017 r. i 26.05.2017 r. Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu wszczął postępowania administracyjne zmierzające do zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, pięciu policjantów, którzy brali udział w czynnościach w związku z zatrzymaniem Igora S. Szósty policjant sam zwolnił się w 2016 roku.

Komendant Główny Policji poinformował również RPO, że mając uzasadnione zastrzeżenia do sposobu sprawowania nadzoru nad monitorowaniem działań kontrolnych przez Biuro Kontroli, jak również jakości i sumienności czynności kontrolnych przeprowadzonych w trybie uproszczonym w przedmiotowej sprawie z dniem 25 maja 2017 roku zwolniono z zajmowanego stanowiska służbowego Dyrektora Biura Kontroli Komendy Głównej Policji, polecono wszcząć czynności wyjaśniające, o których mowa w art. 134i ust. 4 ustawy o Policji wobec podejrzania, że policjanci realizujący kontrolę nie przestrzegali niektórych z zasad podstawowych kontrolera, o których mowa w Standardach kontroli w administracji rządowej. Z uwagi na powagę sprawy, jako rzecznika dyscyplinarnego w tej sprawie wyznaczono policjanta w randze zastępcy dyrektora biura Komendy Głównej Policji.

Komendant Główny Policji przekazał w odpowiedzi również informacje dotyczące zatrzymania przez policjantów świadków interwencji podjętej wobec Igora S. KGP stwierdził, że patrol zatrzymał 15 maja 2016 r. dwie osoby - jedną dlatego, że podejrzewana była „o naruszenie nietykalności cielesnej interweniującego funkcjonariusza i wymuszenie zaniechania prawnej czynności służbowej” i drugą - bo była podejrzewana „o wymuszenia zaniechania prawnej czynności służbowej”. Osoby te nie złożyły zażalenia na zatrzymanie oraz nie żądały kontaktu z adwokatem. „Od wymienionych zabezpieczono telefony komórkowe”, a „czynności udokumentowano protokolarnie”. Zatrzymani nie złożyli wniosków o sporządzenie i doręczenie postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia czynności przez prokuratora. Tego samego dnia telefony zatrzymanych wraz z dokumentacją przekazano do Wydziału Biura Spraw Wewnętrznych KGP. Następnego dnia - 16 maja 2016 r. pierwszemu z zatrzymanych przedstawiono zarzuty (o popełnienie przestępstw z art. 222 § 1 k.k. i art. 224 § 2 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.) Ostatecznie 27 grudnia 2016 r. dochodzenie umorzono na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. Drugiego zatrzymanego przesłuchano w charakterze świadka w trybie art. 183 k.p.k. oraz ukarano mandatem za wykroczenie z art. 141 k.w. Jak informuje KGP, wobec funkcjonariuszy podejmujących czynności wobec tych osób nie były

prowadzone czynności służbowe, wynikające z rozdziału 10 ustawy o Policji („Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna Policjantów”).

W ocenie RPO pozostają jednak kwestie wymagające dodatkowego doprecyzowania⁴⁶¹. Zestawienie informacji budzi wątpliwość co do tego, kiedy doszło do zabezpieczenia nagrania zapisu z tamera, a następnie przekazania tego nagrania prokuraturze. W szczególności, jeżeli nagranie zostało zabezpieczone w dniu 31 maja 2016 r. wyjaśnienia wymaga, dlaczego doszło do tego dopiero ponad dwa tygodnie od zdarzenia. Ponadto, jak wskazał KGP, od zatrzymanych jako osoby podejrzewane, między innymi, o wymuszenia zaniechania prawnej czynności służbowej policjantów - zabezpieczono telefony komórkowe. Ostatecznie jednak dochodzenie wszczęte przeciwko podejrzanemu o czyn z art. 222 § 1 k.k. i art. 224 § 2 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. zostało umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., zaś ukarano go mandatem karnym za wykroczenie z art. 141 k.w. Wątpliwości Rzecznika budzi adekwatność i proporcjonalność zastosowania tego środka przymusu, w szczególności w kontekście przepisu art. 15 ust. 3 ustawy o Policji, zgodnie z którym zatrzymanie osoby może być zastosowane tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezcelowe lub nieskuteczne.

RPO również poprosił o poinformowanie, czy zatrzymanie nastąpiło w miejscu interwencji Policji podjętej wobec p. Igora S., a jeśli nie, to jakie środki zostały użyte w celu ich odnalezienia i ujęcia oraz czy i jakie środki przymusu bezpośredniego zostały wobec nich użyte, a także ewentualnie jakie były podstawy do ich użycia i kto w tej materii wydawał polecenia służbowe. Niezależnie od tego RPO poprosił o udzielenie wyjaśnienia, jaka była podstawa prawna i faktyczna zabezpieczenia telefonów komórkowych od zatrzymanych, w jaki sposób zostały użyte oraz kiedy zostały zwrócone właścicielom⁴⁶².

Kontynuując natomiast tematykę poruszoną w piśmie RPO do KGP z dnia 20 czerwca 2017 r. dotyczącą stosowania przez funkcjonariuszy Policji urządzeń przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej (paralizatorów, taserów), na tle interwencji podjętej wobec dwóch zatrzymanych w nocy z 3 na 4 czerwca 2017 r. w Lublinie, w wyniku czego jeden z nich - obywatel Francji - doznał obrażeń ciała skutkujących rozstrojem zdrowia na czas poniżej siedmiu dni, RPO zwrócił ponownie uwagę na istotny z punktu widzenia zabezpieczenia praw i wolności obywatelskich aspekt tego zagadnienia⁴⁶³.

⁴⁶¹ II.519.563.2017.PS, BPW.519.21.2016 WG z dnia 29.06.2017.

⁴⁶² Stan na dzień 15 lipca 2017 roku.

⁴⁶³ II.519.663.2017 z 20.06.2017.



Przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, których użycie jako środka przymusu bezpośredniego przewiduje ustawa z dnia z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej są bez wątpienia skutecznymi urządzeniami służącymi do krótkotrwałego obezwładnienia osoby lub zwierzęcia, wywołującymi czasowy paraliż układu mięśniowo-nerwowego. Są niewątpliwie przydatne w sytuacji, gdy funkcjonariusz musi obezwładnić agresywną, silną i wyszkoloną osobę a użycie innych środków przymusu bezpośredniego jest niemożliwe albo może okazać się nieskuteczne. W tym zakresie są one alternatywą dla broni palnej, jako środek z jednej strony mniej niebezpieczny dla zdrowia i życia ludzkiego z drugiej częstokroć bardziej skuteczny, w szczególności w przypadku bezpośredniego lub bliskiego kontaktu policjanta z osobą, wobec której podejmowana jest interwencja. Jakkolwiek mniej niebezpieczne niż broń palna, stosowanie taserów lub paralizatorów może powodować poważne skutki dla osoby, wobec której zostaną użyte. Znane i nieodrodnione są przypadki śmierci osób poddanych działaniu tych urządzeń, np. p. Roberta Dziekańskiego w 2007 r. na lotnisku w Vancouver w Kanadzie⁴⁶⁴.

Badania na temat niebezpieczeństwa użycia taserów prowadzi również Amnesty International. Jak wynika z tych badań w okresie od 2001 r. do lutego 2012 r. w Stanach Zjednoczonych śmierć w wyniku użycia tych urządzeń poniosło 500 osób. W swoim raporcie AI podnosi, że badania przeprowadzone przez producentów wskazują na to, że paralizatory raczej nie stanowią zagrożenia dla zdrowych dorosłych osób. Jednak te same badania i tak wskazują na niebezpieczeństwa użycia taserów wobec osób osłabionych m.in. chorych czy będących pod wpływem narkotyków. Amnesty International po przebadaniu kilkudziesięciu przypadków śmierci osób, wobec których użyto taserów w Stanach Zjedno-

⁴⁶⁴ 13 października 2007 na lotnisko w Vancouver przybył nieznaną języka angielskiego, 40-letni, polski pracownik budowlany – Robert Dziekański. 14 października, po 10 godzinach pobytu na lotnisku i braku możliwości porozumienia się z personelem, przez swoje zachowanie, wzbudził zainteresowanie pracowników ochrony, którzy wezwali policję. Robert Dziekański na widok policji przestał się awanturować, a nawet unosił ręce w geście bezbronności. Przeszedł z kanadyjską policją do sąsiedniego pomieszczenia, gdzie został porażony paralizatorem typu „taser” mimo, że nie stawiał oporu. W wyniku tych działań Robert Dziekański zmarł. W 2008 rozpoczęło się dochodzenie kierowane, w wyniku którego uznano użycie paralizatora wobec Dziekańskiego za nieuzasadnione, a działania policjantów z RCMP (Royal Canadian Mounted Police - Kanadyjskiej Królewskiej Policji Konnej) za zbyt pośpieszne. Sąd w Kanadzie uznał winnych policjantów biorących udział w wydarzeniu, w tym również za składanie fałszywych zeznań. Zarzut fałszywych zeznań postawiono policjantom w konsekwencji dochodzenia prowadzonego przez specjalnego prokuratora Richarda Pecka, oddelegowanego przez rząd Kolumbii Brytyjskiej do zajęcia się sprawą śmierci Dziekańskiego. Prokurator zarzucał policjantom, że ustalili wspólną wersję zeznań w sprawie Dziekańskiego, która stała w sprzeczności z filmem nakręconym przez jednego ze świadków zdarzenia, oraz że kłamali podczas procesu. Robert Dziekański timeline: His tragic, final hours. National Post. 8 December 2007. Retrieved 2007-12-14.

czonych zwróciła uwagę na to, że standardowy cykl stosowania paralizatora nie może przekraczać pięciu sekund, gdyż ryzyko wywołania trwałych zmian w organizmie znacznie wówczas wzrasta. Mimo to część ofiar była rażona wielokrotnie lub znacznie dłużej niż przewiduje norma. Ponadto, większość ofiar zmarła na miejscu w wyniku zatrzymania akcji serca i oddychania zaraz po porażeniu. W wielu przypadkach nic nie wskazywało na to by ofiary znajdowały się pod wpływem narkotyków lub miały problemy zdrowotne. Stosowane były również dodatkowe metody służące ograniczeniu swobody i unieruchomieniu takie jak zakłócenie oddychania czy ograniczenie przepływu krwi do mózgu, powodując niebezpieczeństwo uduszenia. Należy przy tym podkreślić, iż nie zawsze badania prowadzone po śmierci osoby, wobec której użyty został taser w sposób jednoznaczny wskazały bezpośredni związek pomiędzy tym użyciem a zgonem.

Biorąc pod uwagę te ustalenia, Amnesty International postuluje obwarowanie używania tych urządzeń bardziej precyzyjnymi warunkami, w szczególności: dopuszczenie zastosowania tych urządzeń wyłącznie w przypadkach bezpośredniego, poważnego zagrożenia życia lub zdrowia; zakazu używania ich wobec dzieci, osób starszych oraz wyłącznie w celu zadawania bólu. Sugeruje się także przeprowadzenie szerszych badań wpływu użycia taserów na zdrowie psychiczne, szeroko zakrojonych szkoleń funkcjonariuszy oraz prowadzenia szczegółowych statystyk użycia tego środka.

Należy także podkreślić, iż użycie paralizatorów lub taserów wywołuje silny ból, co w pewnych sytuacjach może kwalifikować takie działanie jako tortury. W 2007 r. Komitet przeciwko Torturom ONZ uznał, że stosowanie tych urządzeń - jako zadających poważny ból i potencjalnie niebezpieczne dla życia - może stanowić tortury, sprzeczne z Konwencją w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniami przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r.

Nie ulega wątpliwości, że polski ustawodawca zdaje sobie sprawę z potencjalnego niebezpieczeństwa używania omawianego rodzaju urządzeń. Wskazuje na to między innymi uznanie ich za narzędzia lub urządzenia, których używanie może zagrażać życiu lub zdrowiu w art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. c ustawy z dnia z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jednolity w Dz.U. z 2012 r. poz. 576 ze zmianami). Co więcej, w przypadkach przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej o średniej wartości prądu w obwodzie przekraczającej 10 mA posiadanie takich urządzeń wymaga pozwolenia. Również ustawa o środkach przymusu bezpośredniego wprowadza wiele zakazów dotyczących stosowania paralizatorów i taserów. Nie wolno mianowicie stosować ich wobec osób, w stosunku do których użyto środków w postaci: kajdanek: zakłada-



nych na ręce, zakładanych na nogi, zespolonych; kaftana bezpieczeństwa, pasa obezwładniającego, siatki obezwładniającej (art. 25 ust. 3). Zakazane jest także celowanie w głowę w czasie ich używania (art. 25 ust. 4).

W ocenie RPO okoliczności te przemawiają za rozważeniem podjęcia działań mających na celu stosowanie omawianego środka przymusu bezpośredniego tylko wtedy, gdy jest to rzeczywiście niezbędne i przy zachowaniu wszelkich zakazów wynikających z ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i środków ostrożności wynikających ze specyfiki tych urządzeń.

W miesiąc po ujawnienia materiałów w sprawie Igora S., prasa austriacka i polska doniosła o kolejnym zdarzeniu, które miało miejsce 27 maja 2017 roku na komisariacie Policji w Częstochowie. Herbert M.- obywatel Austrii przyjechał wraz z żoną na pogrzeb członka rodziny. Po ceremonii, podczas spaceru na mieście, małżeństwo udało się na odbywający się koncert. Podczas kontroli na bramce doszło do sprzeczki i przepychanki między mężczyzną a pracownikami ochrony, którzy powalili go na ziemię i przekazali Policji. W drodze do komisariatu, policjanci zostali poinformowani przez mówiącą po polsku Marię H., że jej mąż jest po zawale, lecz rzekomo zbagatelizowali informację. Po dłuższym czasie do umierającego Austriaka został wezwany lekarz, który stwierdził zgon mężczyzny⁴⁶⁵. Sprawę natychmiast z urzędu podjął Rzecznik Praw Obywatelskich, który 14 czerwca zwrócił się o szczegółowe wyjaśnienia i informacje do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach, Prezydenta Miasta w Częstochowie oraz Prokuratury Rejonowej w Częstochowie⁴⁶⁶.

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu w czasie wizyty okresowej w Polsce, w dniach 5 - 17 czerwca 2013 r., odnotował informacje o „znacznej liczbie” zarzutów fizycznego i psychicznego znęcania się nad osobami zatrzymanymi przez Policję, zarówno na etapie przesłuchania, jak i poprzedzającego je zatrzymania. Jak z tego wynika, wszystkie dostępne dane wskazują, że niezależnie od przyjętej kwalifikacji prawnej funkcjonariusze dopuszczają się przemocy na służbie, co nakłada na państwo obowiązek przeprowadzenia rzetelnego i efektywnego śledztwa⁴⁶⁷, ale przede wszyst-

⁴⁶⁵ Czytaj więcej: <http://www.dziennikzachodni.pl/wiadomosci/czestochowa/a/austriak-zmarl-w-komisariacie-w-czestochowie-czy-policjanci-zbagatelizowali-stan-zdrowia,12178028/>; <http://wyborcza.pl/7,75398,21962377,smierc-austriaka-na-komisariacie-Policji-w-czestochowie-nowoczesna.html>.

⁴⁶⁶ BPK.519.26.2017.ST.

⁴⁶⁷ W kwestii obowiązków państwa do przeprowadzenia skutecznego i efektywnego śledztwa, zgodnie z wymogami określonymi w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, wielokrotnie wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, przypominając że powinno być ono w stanie doprowadzić do zidentyfikowania i ukarania osób odpowiedzialnych za popełnione czyny. Zobacz między innymi wyroki w sprawach: Józef Woś przeciwko Polsce, skarga nr 6058/10; Labita przeciwko Włochom, skarga nr 26772/95; Dzwonkowski przeciwko Polsce, skarga nr 46702/99; Assenov i inni p. Bułgarii, wyrok z dnia 28 października 1998 r., sygn. 90/1997/847/1086.

kim podjęcie skutecznych środków zapobiegawczych, które wyeliminują ryzyko ich zaistnienia. RPO ostrzega, że w przypadku łamania prawa przez funkcjonariuszy (np. poprzez wpisywanie w dokumentacji nieprawdziwych informacji o stanie zdrowia i badaniu lekarskim zatrzymanego, nie poinformowaniu o przysługujących prawach, ignorowaniu konieczności udzielenia pomocy medycznej, lekceważeniu żądania kontaktu z obrońcą, czy braku reakcji na przemoc ze strony innych funkcjonariuszy, będących ich bezpośrednimi świadkami lub uzyskującymi informację o zdarzeniach) obecne gwarancje prawne są czysto iluzoryczne. Jeśli bowiem funkcjonariusze decydują się na łamanie podstawowych praw człowieka osoby od nich zależnej, pozostającej pod ich władzą, którą powinni chronić przed nieludzkim traktowaniem, trudno oczekiwać, że będą działali na swoją niekorzyść i umożliwią zatrzymanemu podjęcie środków, które mogą doprowadzić do wykrycia całego procederu i wyciągnięcia konsekwencji karnych, albo też przeszkodzą w osiągnięciu planowanego rezultatu.

6. Prawo do prywatności

Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. W literaturze podnosi się, że prawnej ochronie podlegają wszystkie aspekty życia jednostki w obszarach wskazanych w art. 47 Konstytucji RP⁴⁶⁸. Prawo do prywatności było wielokrotnie wzorcem kontroli w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, także w sprawach dotyczących zbierania i przetwarzania informacji o osobie. W wyroku z 20 stycznia 2015 roku⁴⁶⁹ Trybunał Konstytucyjny zauważył, że stanowiąc jeden z podstawowych elementów aksjologii demokratycznego państwa prawnego, konstytucyjna ochrona prywatności to w szczególności możliwość samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących własnej osoby, a także sprawowania kontroli nad tymi informacjami, nawet jeżeli znajdują się w posiadaniu innych osób (autonomia informacyjna jednostki) oraz możliwość samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym (autonomia decyzyjna jednostki). W sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędno-

⁴⁶⁸ A.Grzelak, Trybunał Sprawiedliwości ponownie o relacji między koniecznością zwalczania przestępczości a prawem do prywatności - glosa do wyroku TS z 21.12.2016 r. w sprawach połączonych C-203/15 Tele2 Sverige AB oraz C-698/15 Watson, Brice, Lewis, Europejski Przegląd Sądowy, 3, 2017, s.31-36.

⁴⁶⁹ Wyrok TK z 20 stycznia 2015 r., K 39/12.



ści i proporcjonalności sensu stricto, informacji m.in. o: stanie zdrowia⁴⁷⁰, sytuacji majątkowej⁴⁷¹, sytuacji rodzinnej⁴⁷², przeszłości politycznej lub społecznej⁴⁷³, nazwisku lub wizerunku⁴⁷⁴ lub innych informacji niezbędnych dla działań organów władzy publicznej⁴⁷⁵. W sferze autonomii decyzyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed - dokonaną z naruszeniem reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto - ingerencją w decyzje jednostki m.in. o: własnym życiu lub zdrowiu⁴⁷⁶, kształtowaniu życia rodzinnego⁴⁷⁷, wychowaniu dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami⁴⁷⁸ urodzeniu dziecka⁴⁷⁹. W świetle tych rozstrzygnięć nie można mieć wątpliwości, że autonomia informacyjna oraz autonomia decyzyjna jednostki muszą być wzięte pod uwagę podczas oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją RP. Jest też w zasadzie oczywiste, że czynności z zakresu kontroli operacyjnej ingerują w tak zrekonstruowaną autonomię człowieka, zakorzenioną w zasadzie ukonstytuowanej w art. 47 Konstytucji RP.

Prawo do prywatności było także jednym z podstawowych wzorców kontroli w postępowaniu zakończonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. W świetle tego rozstrzygnięcia Trybunał podkreślił, że niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji władzy publicznej w obszarze ingerencji w prywatność jednostki. Do powstrzymania się od takiej ingerencji zobowiązane są nie tylko organy państwa, ale także podmioty prywatne. Konstatacja Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia żadnych wątpliwości: „(...) pozyskiwanie informacji o życiu prywatnym jednostek przez organy władzy publicznej, zwłaszcza niejawnie, musi być ograniczone do koniecznych sytuacji, dopuszczalnych w demokratycznym państwie wyłącznie dla ochrony konstytucyjnie uznanych wartości i zgodnie z zasadą proporcjonalności. Warunki gromadzenia i przetwarzania tych danych przez władze publiczne muszą być unormowane w ustawie w sposób jak najbardziej przejrzysty, wykluczający arbitralność i dowolność ich stosowania”⁴⁸⁰

Rekonstruując wzorzec z art. 47 Konstytucji RP nie sposób nie odnieść się do art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który

⁴⁷⁰ wyroki o sygn. U 5/97; U 3/01.

⁴⁷¹ wyroki o sygn. K 21/96; K 41/02.

⁴⁷² wyroki o sygn. SK 40/01; K 20/03.

⁴⁷³ wyroki o sygn. K 24/98; K 7/01; K 31/04.

⁴⁷⁴ wyrok o sygn. K 17/05; K 25/09.

⁴⁷⁵ wyroki o sygn. K 4/04; K 45/02; K 54/07; K 33/08.

⁴⁷⁶ wyrok o sygn. SK 48/05; K 16/10.

⁴⁷⁷ wyroki o sygn. K 1/98; K 18/02.

⁴⁷⁸ wyrok o sygn. U 10/07.

⁴⁷⁹ wyrok o sygn. K 26/96.

⁴⁸⁰ wyrok TK z 30 lipca 2014 r., K 23/11; por. też wyrok SN z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. V CSK 507/14, Legalis nr 1337785.

wskazuje, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Przepis ten był wielokrotnie przedmiotem rozważań prowadzonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, także w kontekście problematyki czynności operacyjno-rozpoznawczych. W wyroku z dnia 28 czerwca 2007 r. Trybunał stwierdził, że prawo do prywatności oraz klauzula z art. 8 § 2 EKPCz wymaga, aby ewentualne ograniczenia prywatności polegające na prowadzeniu wobec jednostki czynności operacyjno-rozpoznawczych wynikały z przepisów jasnych, precyzyjnych, dostępnych jednostce. Nadto, ramy prowadzonej kontroli powinny być rozsądne⁴⁸¹. Trybunał w tym wyroku wskazał *expressis verbis*, że przepisy muszą określać czas trwania inwigilacji⁴⁸², a w wyroku z 21 czerwca 2011 r. stwierdził, że „życie prywatne to także działalność o charakterze zawodowym, albowiem zasięg interakcji z innymi ludźmi nawet w publicznym kontekście może w sobie skrywać życie prywatne⁴⁸³. Nie sposób nie odnieść się także do art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Komitet Praw Człowieka ONZ wielokrotnie odwoływał się do tego wzorca, wskazując na nieprawidłowości w zakresie prowadzonych przez państwa czynności operacyjno-rozpoznawczych⁴⁸⁴.

Z ochroną życia prywatnego nierozłącznie związany jest art. 49 Konstytucji RP, który „zapewnia wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony”. Wolność komunikowania się już w swojej istocie zawiera poufność polegającą na „zakazie zmuszania adresatów do ujawniania treści otrzymywanych przekazów, jak i na zakazie adresowanym do wszystkich innych podmiotów, łącznie z organami władzy publicznej, podejmowania prób poinformowania się o tych treściach bez zgody adresata. Co więcej, obejmuje również poufność

⁴⁸¹ wyrok ETPCz z 28 czerwca 2007 r. w sprawie *The Association for European Integration and Human Rights i Ekimdzhev p. Bułgarii*, nr 62540/00.

⁴⁸² por. też inne wyroki dotyczące kontroli operacyjnej i retencji danych: wyr. ETPCz z 4 maja 2000 r. w sprawie *Rotaru p. Rumunii*, nr 28341/95; wyr. ETPCz z 16 lutego 2000 r., w sprawie *Amann p. Szwajcarii*, nr 27798/95.

⁴⁸³ wyrok ETPCz z 21 czerwca 2011 r. w sprawie *Shimovolos p. Rosji*, nr 30194/09.

⁴⁸⁴ por. opinie dotyczące sprawozdań przedkładanych przez państwa na podstawie art. 40 MP-PoiP: USA – opinia z 18 grudnia 2006 r., sygn. CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, pkt 21; Holandii – opinia z 25 kwietnia 2009 r., sygn. CCPR/C/NLD/CO/4, pkt 15; Szwecji – opinia z 7 maja 2009 r., sygn. CCPR/C/SWE/CO/6, pkt 18; Francji – opinia z 17 kwietnia 2015 r., sygn. CCPR/C/FRA/CO/5, pkt 13.



co do faktu, że jest się w ogóle adresatem określonych przekazów⁴⁸⁵. Wolność i poufność komunikowania się jest blisko związane z godnością człowieka, określającą go jako autonomiczny podmiot prawa, z istoty korzystający ze swojej wolności i wchodzący w relacje z innymi ludźmi. Stosowanie czynności z zakresu kontroli operacyjnej ingeruje w wolność i poufność komunikowania się. Ustalenie, że jest to dobro bardzo zbliżone do godności człowieka, silnie w niej zakorzenione, pozwala twierdzić, że jakkolwiek ingerencja musi być solidnie uzasadniona i umocowana w innym dobru ulokowanym wysoko w konstytucyjnej hierarchii dóbr chronionych. Takie warunki muszą spełniać także przepisy regulujące czas trwania kontroli operacyjnej: im dłuższy okres dopuszczalnego prowadzenia takich czynności, tym silniejsze musi być uzasadnienie odwołujące się do konstytucyjnego systemu dóbr.

Naturalną konsekwencją prawa do prywatności jest również art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, który zakazuje pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym⁴⁸⁶. Trudności może wywoływać ustalenie kryteriów pozwalających na selekcję danych, które są „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. W literaturze proponuje się następującą dyrektywę interpretacyjną: „jeżeli zakres podobnych systemów informacyjnych staje się dla wygody administracji zbyt szeroki (inwigilacja „na wszelki wypadek” szerszych grup społecznych, jednolite „konto informacyjne” obywatela powstające z integracji setek danych administracyjnych z różnych dziedzin) lub szczegółowość danych prowadzi do tworzenia „profilów osobowych” (uproszczonej informatycznej charakterystyki jednostki), czy wreszcie dochodzi do ukrytego lub jawnego oznaczenia obywateli za pomocą numerów identyfikacyjnych nie o charakterze porządkowym, lecz znaczącym, mamy do czynienia z przypadkiem wykroczenia poza to, co niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ P. Sarnecki, Komentarz do art. 49, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 3.

⁴⁸⁶ P. Sarnecki, Komentarz do art. 51, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 2.

⁴⁸⁷ I. Lipowicz, [w:] J. Boć, Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., Wrocław 1998, s. 99.

7. Odpowiedzialność państwa

Odpowiedzialność organów państwa za działania swoich funkcjonariuszy, w tym i Policji oraz problematyka cywilnej kontroli nad Policją jest tematem stosunkowo nowym⁴⁸⁸. Konieczność istnienia nadzoru nad Policją związana jest bezpośrednio z potrzebą określenia odpowiedzialności Policji przed społeczeństwem poprzez wprowadzenie demokratycznych instytucji o charakterze kontrolnym. W tym kontekście, standardy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego stanowią rodzaj dodatkowego i pośredniego systemu kontroli i nadzoru nad działaniami służb, które się nimi posługują. ETPCz również bardzo restrykcyjnie ocenia i rzadko uznaje dopuszczalność podejmowanych przez państwa środków zapobiegawczych, systemów nadzoru i kontroli, a ciężar dowodzenia przerzuca na organy państwowe⁴⁸⁹. W przypadku, gdy przebieg zdarzeń w całości lub w dużej części pozostaje wyłącznie do wiadomości władz krajowych, jak wówczas, gdy osoby znajdują się pod kontrolą władz w areszcie, powstanie domniemanie faktyczne w odniesieniu do obrażeń oraz zgonów, które miały miejsce w trakcie pozbawienia wolności. W rzeczy samej, można uznać, iż ciężar dowodu w odniesieniu do przedstawienia wystarczającego i przekonującego wyjaśnienia spoczywa na władzach. Ponadto, zdaniem Trybunału, skoro władze są odpowiedzialne za osoby pozbawione wolności, art. 5 Konwencji wymaga podjęcia przez nie skutecznych środków dla ochrony przed ryzykiem zaginięcia oraz przeprowadzenia szybkiego i skutecznego śledztwa w przedmiocie dającej się uzasadnić skargi na to, iż osoba została pozbawiona wolności i od tej pory nie była nigdzie widziana⁴⁹⁰. Dlatego też Trybunał rekomenduje istnienie odpowiednich i skutecznych gwarancji przeciwko nadużyciom, jako że system niejawnej inwigilacji zmierzający do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego pociąga za sobą ryzyko podważenia, a nawet zniszczenia demokracji pod pretekstem jej ochrony. Takie gwarancje muszą być tym samym ustanowione w prawie w sposób jednoznaczny oraz muszą znajdować zastosowanie w sferze nadzoru nad czynnościami odpowiednich służb. Procedury kontroli muszą podążać ściśle śladem zasad demokratycznego społeczeństwa, a w szczególności nie naruszać zasady praworządności, do której wyraźnie odwo-

⁴⁸⁸ P.Stenning, *Accountability for criminal justice: selected essays*. Toronto, 1995; A.Goldsmith, *Complaints against the police: The trend to external review*. Oxford, 1991; A.Goldsmith, C. Lewis (red.), *Civilian oversight of policing: Governance, democracy and human rights*. Oxford, 2000, zob. również F.Cafaggi, *Metody interakcji sądowych w sprawach dotyczących europejskich praw podstawowych*, N.Półtorak (wersja polska), Naczelny Sąd Administracyjny Warszawa, 2014.

⁴⁸⁹ Wyrok ETPCz w sprawie Osman przeciwko Wielkiej Brytanii z 28 stycznia 1998 r., nr 13452/94.

⁴⁹⁰ Wyrok ETPCz z dnia 2 sierpnia 2005 r. 65899/01 w sprawie Taniş i inni przeciwko Turcji; Wyrok ETPCz z dnia 20 kwietnia 2004 r. 28298/95 w sprawie Buldan przeciwko Turcji.



łuje się preambuła do ETPCz. Zasada praworządności oznacza, między innymi, iż ingerencja ze strony władzy wykonawczej w prawa indywidualne powinna być przedmiotem skutecznej kontroli, która winna być przeprowadzana przez sądy, przynajmniej w ostatniej instancji, jako że kontrola sądowa daje najlepszą gwarancję niezawisłości, bezstronności oraz stosowania odpowiedniej procedury⁴⁹¹. Charakter i zakres kontroli, która spełnia minimalny próg skuteczności śledztwa, zależy od okoliczności każdej konkretnej sprawy. Okoliczności takie muszą zostać ocenione na podstawie wszystkich istotnych faktów oraz z uwzględnieniem praktycznych realiów pracy śledczej. Śledztwo takie winno być niezależne, dostępne rodzinie ofiary, przeprowadzone w sposób rozsądnie szybki i bezzwłoczny, skuteczne w tym sensie, że jest w stanie doprowadzić do rozstrzygnięcia, czy użyta siła w tych przypadkach była, czy też nie była uzasadniona w danych okolicznościach sprawy lub w inny sposób bezprawna oraz dające wystarczający element kontroli publicznej śledztwa lub jego wyników⁴⁹². Ponadto, śledztwo musi być, między innymi, skuteczne i bezstronne. Skuteczność oznacza, że musi istnieć możliwość doprowadzenia do identyfikacji i ukarania osób odpowiedzialnych za zgon. Nie jest to obowiązek rezultatu, lecz staranności. Władze muszą powziąć rozsądne, dostępne im kroki dla zabezpieczenia dowodów dotyczących zdarzenia, między innymi zeznań świadków, śladów biologicznych oraz, gdy to stosowne, przeprowadzenia sekcji zwłok, zapewniającej pełny i dokładny zapis obrażeń oraz obiektywną analizę ustaleń klinicznych, łącznie z przyczyną śmierci. Wszelkie braki w śledztwie, które osłabiają możliwość ustalenia przyczyny zgonu lub osoby odpowiedzialnej, będą groziły niespełnieniem tego standardu⁴⁹³. Obowiązek ochrony prawa do życia na podstawie art. 2 Konwencji, rozważany w połączeniu z generalnym obowiązkiem państw wynikającym z art. 1 Konwencji do „zapewnienia każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, praw i wolności określonych w konwencji”, wymaga przeprowadzenia jakiejś formy efektywnego oficjalnego śledztwa w przypadku, gdy jednostka została zabita w rezultacie użycia siły między innymi przez funkcjonariuszy państwowych⁴⁹⁴.

Ponadto prawo krajowe regulujące działania policyjne odpowiada za wprowadzenie systemu odpowiednich i skutecznych gwarancji przed arbitralnością

⁴⁹¹ Wyrok ETPCz z dnia 2 listopada 2006 r. 23543/02 w sprawie Volokhy przeciwko Ukrainie.

⁴⁹² B. Gronowska, Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 17 marca 2005 r. sygn. 50196/99 w sprawie Bubbins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (dot. interwencji Policji z użyciem broni palnej w kontekście prawa człowieka do życia), Prok.iPr.2005/7-8/239-244; M.A.Nowicki, Bubbins przeciwko Wielkiej Brytanii - wyrok ETPCz dnia 17 marca 2005 r., skarga nr 50196/99, [w:] M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005, Zakamycze, 2006, s. 13.

⁴⁹³ Decyzja ETPCz z dnia 10 stycznia 2012 r. 28102/02 w sprawie Wałaszek przeciwko Polsce.

⁴⁹⁴ Decyzja ETPCz z dnia 15 czerwca 1999 r. 43457/98 w sprawie Lewandowski przeciwko Polsce.

i nadużyciem siły oraz nawet przed wypadkami, których można uniknąć. W szczególności funkcjonariusze organów egzekwujących prawo muszą przejść trening oceniania, czy zachodzi bezzwzględna konieczność użycia broni palnej nie tylko na podstawie litery stosownych regulacji, lecz także przy należyтым uwzględnieniu poszanowania życia ludzkiego jako wartości podstawowej. Do oceny dowodów Trybunał przyjmuje standard dowodzenia „ponad uzasadnioną wątpliwość”. Niemniej jednak rolę Trybunału nie jest rozstrzyganie o odpowiedzialności karnoprawnej lub cywilnoprawnej, lecz o odpowiedzialności państw na podstawie Konwencji. W postępowaniu przed Trybunałem nie ma barier proceduralnych co do dopuszczalności dowodów lub określonej wcześniej formuły ich oceny. Trybunał przyjmuje konkluzje, które są, w jego ocenie, wsparte przez swobodną ocenę całości materiału dowodowego, włącznie z wnioskami, które mogą wynikać z faktów oraz twierdzeń stron. Udowodnienie może wynikać ze współistnienia wystarczająco silnych, jasnych i spójnych wniosków lub podobnie niepodważonych domniezań faktycznych. Co więcej, stopień przekonania niezbędny do przyjęcia danej konkluzji oraz, w tej mierze, rozłożenie ciężaru dowodowego są w praktyce powiązane z charakterem okoliczności faktycznych, istotą zgłoszonych zarzutów oraz zagrożonym prawem konwencyjnym. W pewnych okolicznościach, gdy o przebiegu wydarzeń w zupełności, lub w dużej mierze, wyłączną wiedzę mają jedynie organy władzy, jak w przypadku śmierci osoby pozbawionej wolności pod nadzorem państwa, ciężar dowodu może zostać przesunięty na organy władzy, aby te zapewniły satysfakcjonujące i przekonujące wyjaśnienie, w szczególności przyczyn śmierci osoby pozbawionej wolności. Nie można wykluczyć, iż w pewnych przypadkach, w których podniesiony został zarzut dyskryminacji, od pozwanego rządu będzie wymagane udowodnienie, iż podniesiony zarzut dyskryminacji był bezzasadny, a niewywiązanie się z tego obowiązku będzie skutkowało uznaniem na tej podstawie naruszenia art. 14 Konwencji. Niemniej jednak w przypadkach podniesienia zarzutu, iż akty przemocy były motywowane uprzedzeniami rasowymi, takie podejście sprowadzałoby się do wymagania od pozwanego rządu udowodnienia braku konkretnej i subiektywnej postawy po stronie danej osoby. Pomimo, iż w systemach prawnych wielu krajów udowodnienie dyskryminacyjnych skutków prowadzonej polityki lub podjętej decyzji będzie uwalniało od potrzeby udowodnienia zamiaru w odniesieniu do zarzucanej dyskryminacji na przykład przy zatrudnieniu, stanowisko takie trudno przenieść do spraw, w który podniesiony jest zarzut dopuszczenia się aktu przemocy motywowanego uprzedzeniami rasowymi. Nie można uznać, iż zarzucony władzom brak przeprowadzenia skutecznego śledztwa co do domniemanych rasistowskich motywów zabójstwa powinien przenieść ciężar dowodu na pozwane państwo w odniesieniu do



zarzucanego naruszenia art. 14 w związku z materialnoprawnym aspektem art. 2 Konwencji⁴⁹⁵.

W ramach przykładów spraw, w których ETPCz badał sytuacje aktów przemocy stosowanych przez funkcjonariuszy państwowych przedstawione poniżej zostaną stany faktyczne i prawne wyroków z tzw. grupy Dzwonkowski. Analizując wyroki z 'grupy Dzwonkowski', można wyróżnić dwie grupy zastrzeżeń sformułowanych przez ETPCz. Pierwsza z nich dotyczyła materialnych aspektów poddania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu osoby, w stosunku do której podejmowana była interwencja, powodując naruszenie artykułu 3 Konwencji. W tym zakresie Trybunał odniósł się przede wszystkim do adekwatności i proporcjonalności użycia siły fizycznej w stosunku do osoby pozbawionej wolności oraz do sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego. W odniesieniu do tej grupy spostrzeżeń Trybunału, najistotniejsze będzie więc podkreślanie zasady adekwatności i proporcjonalności w przepisach dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego, podejmowanie działań edukacyjnych oraz kształtujących postawy funkcjonariuszy, a także właściwa selekcja kandydatów starających się o przyjęcie do Policji.

Druga grupa zastrzeżeń Trybunału odwoływała się do aspektów proceduralnych, dotyczących obowiązku gruntownego wyjaśnienia okoliczności zdarzenia, podczas którego mogło dojść do naruszenia art. 3 Konwencji. Zgodnie z orzecnictwem ETPCz, organy państwowe są zobowiązane do podejmowania wszelkich możliwych i uzasadnionych kroków w celu zabezpieczenia materiału dowodowego dotyczącego zajścia, w tym zeznań naocznych świadków oraz opinii biegłych lekarzy. Szczególne znaczenie ma ostrożny stosunek do dowodów z zeznań funkcjonariuszy Policji, którzy są zainteresowani wynikiem postępowania oraz zmniejszeniem ich odpowiedzialności. W tym kontekście szczególnie ważne jest więc wprowadzenie nowych rozwiązań o charakterze dowodowym, które cechowałyby się obiektywizmem. Podkreślić również należy znaczenie dokumentacji badań lekarskich, która zawsze stanowi jeden z ważniejszych dowodów w postępowaniu przygotowawczym i sądowym oraz przed Trybunałem.

7.1. Standardy przeprowadzenia zatrzymania

Jedna z pierwszych (chronologicznie) historycznych spraw - **Przemysk przeciwko Polsce**⁴⁹⁶ dotyczy postępowania karnego przeciwko byłym funkcjonariuszom Milicji Obywatelskiej, którym przedstawiono zarzuty w związku z zabójstwem Grzegorza Przemyska w maju 1983 r. Matka ofiary, Barbara Sadowska, była

⁴⁹⁵ Wyrok ETPCz z dnia 6 lipca 2005 r. 43577/98 w sprawie Nachova i in. przeciwko Bułgarii.

⁴⁹⁶ Wyrok ETPCz z dnia 17 września 2013 r, skarga nr 22426/11.

w tym czasie znaną działaczką opozycyjną. Skarżący jest ojcem ofiary. Postępowanie karne wszczęto przeciwko milicjantom w 1983 r., przedstawiając im zarzut pobicia ofiary ze skutkiem śmiertelnym. W 1984 r. sądy uznały, że funkcjonariusze milicji, w tym I. K., nie ponoszą odpowiedzialności i ich uniewinniły. Jednakże w 1990 r. postępowanie zostało wznowione. Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił wyrok wydany w 1984 r., uznając, że jest całkowicie wadliwy z uwagi na fakt, że władze w istotny sposób sfałszowały dowody i wznowił postępowanie. Następnie prokuratura ponownie przeprowadziła śledztwo i ostatecznie w dniu 25 marca 1993 r. złożyła do Sądu Okręgowego w Warszawie akt oskarżenia przeciwko I. K. i innym osobom.

Trybunał zauważył, że okres, na który rozciąga się czasowo jego jurysdykcja, rozpoczął się w dniu 1 maja 1993 r., kiedy w Polsce zaczęło obowiązywać prawo do składania skarg indywidualnych. Postępowanie sądowe w sprawie było prowadzone, w przeważającej części, po 1993 roku. W dniu 28 lipca 2010 r., dwadzieścia lat po wznowieniu postępowania w 1990 r., wyrok wydał Sąd Najwyższy. Postępowanie trwało zatem dwadzieścia lat, z których ponad siedemnaście przypadło na okres obowiązywania Konwencji w stosunku do Polski. Trybunał zauważył, że zarzut proceduralny skarżącego dotyczył właśnie zarzucanej nieskuteczności postępowania sądowego prowadzonego po wejściu w życie Konwencji w celu ustalenia okoliczności śmierci syna skarżącego i określenia odpowiedzialności karnej w tym względzie. W związku z powyższym Trybunał uznał, że domniemane naruszenie artykułu 2 ETPCz w jego aspekcie proceduralnym jest objęte jego jurysdykcją temporalną, a zatem Trybunał posiadał kompetencję do rozpoznania skargi w tej części. Trybunał ograniczył się do ustalenia, czy zdarzenia, które nastąpiły po wejściu w życie Konwencji w stosunku do Polski, stanowiły naruszenie tego artykułu.

Skarżący podniósł zarzut, że władze krajowe nie wypełniły swoich pozytywnych obowiązków wynikających z artykułu 2, ponieważ nie ustaliły w sposób skuteczny i z zachowaniem należytej staranności odpowiedzialności karnej w związku z okolicznościami, w jakich jego syn został zabity. W rezultacie nadmiernej długości postępowania sądowego oraz niezdolności władz do prawidłowego przeprowadzenia postępowania odpowiedzialność karna I. K. uległa przedawnieniu, zaś sprawcy przestępstwa praktycznie uniknęli kary. Skarżący stwierdził ponadto, że postępowanie krajowe nie dotyczyło zwykłej zbrodni, lecz zbrodni popełnionej przez funkcjonariuszy państwowych w okresie obowiązywania reżimu komunistycznego z powodu zastraszania i represji z przyczyn politycznych. Zbrodnia w sposób oczywisty stanowiła akt niezgodny z wartościami leżącymi u podstaw Konwencji. Państwo miało obowiązek niezwłocznego podjęcia działań



w celu zbadania niezgodnego z prawem zabójstwa z uwagi na oczywisty interes publiczny w uzyskaniu skazania sprawców. Nieprawidłowości w postępowaniu były właściwie równoznaczne z odmową wymierzenia sprawiedliwości i sprzeczne z porządkiem publicznym. W rezultacie, ostatecznie sądy nie ustaliły prawidłowo faktów sprawy. Skarżący argumentował, że w niniejszej sprawie jego prawa zostały naruszone także ze względu na niespójne i sprzeczne decyzje sądów w przedmiocie przedawnienia odpowiedzialności karnej za zbrodnię przeciwko jego synowi oraz liczne okresy zupełnej bezczynności. Podczas rozpoznawania sprawy wyroki były pięciokrotnie uchylane.

Zdaniem Trybunału, przebieg postępowania sądowego świadczył o niechęci władz krajowych do odkrycia, w obiektywny i ostateczny sposób, całej prawdy o okolicznościach śmierci syna skarżącego. Ogólnie rzecz biorąc, władze krajowe nie ustaliły w sposób skuteczny i z zachowaniem należytej staranności odpowiedzialności karnej w związku z okolicznościami zabicia syna skarżącego przez funkcjonariuszy reżimu totalitarnego, jak tego wymaga artykuł 2 Konwencji. Trybunał zauważył, że postępowanie karne zostało ostatecznie zakończone w dniu 28 lipca 2010 r., ponieważ sąd krajowy uznał, że odpowiedzialność karna oskarżonego uległa przedawnieniu, natomiast Prokurator Generalny uzasadniał, iż sąd błędnie zastosował przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej z tytułu przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy reżimu komunistycznego przed dniem 1 stycznia 1990 r. Zaistniały zatem istotne rozbieżności w interpretacji właściwych przepisów prawa i ich zastosowaniu do okoliczności sprawy.

Wreszcie, Trybunał podkreślił fakt, iż Sąd Najwyższy w finałowym wyroku wydanym w sprawie uznał, że sposób prowadzenia przedmiotowej sprawy przez sądy krajowe należy określić jako porażkę wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji Trybunał w pełni podzielił tę opinię i uznał, że nie będąc wystarczająco surowym, system karny zastosowany w niniejszej sprawie nie był odpowiednio skuteczny, by przyczynić się do rozliczenia ze spuścizną totalitarnej przeszłości lub skutecznie zapobiegać niezgodnym z prawem czynom podobnym do czynów będących przedmiotem skargi skarżącego. W szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy Trybunał orzekł, że przebieg postępowania karnego nie zadośćuczynił roszczeniom skarżącego za naruszenie zasady określonej artykułem 2 Konwencji.

Stan faktyczny w sprawie **Dzwonkowski przeciwko Polsce**⁴⁹⁷ wyglądał w ten sposób, że skarżący oraz trzech innych mężczyzn stało na zewnątrz sklepu całodobowego rzekomo zakłócając porządek, pijąc wódkę i niszcząc mienie publicz-

⁴⁹⁷Wyrok ETPCz z dnia 12 kwietnia 2007 r. 46702/99 w sprawie Dzwonkowski przeciwko Polsce.

ne. Wezwana Policja nakazała wszystkim obecnym przed sklepem położyć się na ziemi, a następnie nałożyła im kajdanki. Policja zdołała skuć w kajdanki skarżącego, umieścić w jednym z samochodów policyjnych i zabrać do warszawskiej izby wytrzeźwień. W czasie, gdy skarżący leżał na ziemi z rękami skutymi kajdankami do tyłu, policjanci zaczęli bić go pięściami po głowie, kopać i wyzywać. Tłumaczyli się, że był „wyjątkowo agresywny” także w samochodzie policyjnym, jak również powtarzał groźby w stosunku do funkcjonariuszy w bardzo wulgarny i obraźliwy sposób. Obrażenia przyczyniły się do uszczerbku ciała, skutkującego chorobą przez okres dłuższy niż 7 dni. Skarżący twierdził, iż był źle traktowany przez policję i przywołał orzecznictwo Trybunału stwierdzające, iż jeżeli osoba jest zabierana do aresztu policyjnego w dobrym stanie zdrowia, jednakże stwierdza się u niej obrażenia w momencie wypuszczenia, państwo zobowiązane jest do przedstawienia wiarygodnych wyjaśnień odnośnie powstania tych obrażeń⁴⁹⁸. Skarżący wskazał na postanowienia prokuratora rejonowego, które potwierdziły poniesione przez niego obrażenia. Podkreślił, iż w stosunku do osób pozbawionych wolności jakiegokolwiek użycie siły fizycznej, która nie była ściśle adekwatna do ich zachowania obniża godność człowieka i zasadniczo jest naruszeniem artykułu 3 Konwencji. Skarżący następnie argumentował, iż przyjmując nawet, że obrażenia zostały poniesione w okolicznościach przedstawionych przez policję, a mianowicie jako rezultat działań samego skarżącego, to państwo pozostaje odpowiedzialne za to, iż funkcjonariusze policji nie przeciwdziałali temu.

Rząd natomiast utrzymywał, że skarżący nie był poddany traktowaniu sprzecznemu z artykułem 3 Konwencji, twierdząc, iż skarżący „brał aktywny udział w bójce z funkcjonariuszami policji”. Nawet jeżeli znajdował się pod wpływem alkoholu powinien być świadomy ryzyka odniesienia obrażeń. Rząd następnie argumentował, iż dokładne źródło obrażeń nie mogło zostać ustalone w oparciu o wyniki opinii lekarskiej, która stanowiła, że obrażenia mogły powstać bądź w rezultacie upadku skarżącego bądź w rezultacie akcji Policji. Reasumując Rząd twierdził, iż cierpienie i obrażenia skarżącego nie mieściły się w kategoriach „drastyczności” koniecznej do podlegania artykułowi 3 Konwencji.

Trybunał uznał, że śledztwo dotyczące poważnych zarzutów maltretowania musi być przeprowadzone gruntownie. Oznacza to, że organy państwowe powinny zawsze dążyć do wyjaśnienia tego, co się naprawdę wydarzyło oraz nie powinny opierać się wyłącznie na pochopnych i nieuzasadnionych wnioskach zmierzających wyłącznie do zamknięcia śledztwa lub stanowiących podstawę ich decyzji. Muszą podejmować wszelkie możliwe i uzasadnio-

⁴⁹⁸ Wyrok ETPCz z dnia 28 października 1998 r., 90/1997/847/1086 w sprawie Assenov i inni przeciwko. Bułgarii.



ne kroki w celu zabezpieczenia materiału dowodowego dotyczącego zajścia, w tym zeznań naocznych świadków oraz opinii biegłych lekarzy⁴⁹⁹. Jakiegolwiek braku w śledztwie, które przeszkadzałyby w ustaleniu przyczyny obrażeń lub ustaleniu tożsamości osób odpowiedzialnych za to, będą zwiększały ryzyko nieprzebrzegania tych standardów. Trybunał zauważył, iż prokurator zamierzał stwierdzić, iż obrażenia skarżącego spowodowane były uderzeniem się o krawężnik, pomimo istniejącej dokumentacji medycznej wykazującej na rozległość poniesionych obrażeń oraz zeznań świadków, którzy zaprzeczali wersji wydarzeń przedstawionych przez policję. Trybunał przypomniał, iż krajowe organy sądowe w trakcie dalszego postępowania sądowego przeciwko skarżącemu uznały tych świadków za wiarygodnych w kwestii, w której zeznawali, że skarżący był bity przez policję. Trybunał stwierdził, że prokurator nie próbował w logiczny sposób wytłumaczyć, jak skarżący mógł odnieść tak liczne złamania, jeżeli Policja nie używała względem niego siły. Organy prokuratury bezwarunkowo bowiem przyjęły zeznania funkcjonariuszy policji bez brania pod uwagę faktu, że w ich niewątpliwym interesie był wynik postępowania oraz zmniejszenie ich odpowiedzialności.

W świetle powyższego, Trybunał stwierdził, że śledztwo było powierzchowne, pozbawione obiektywizmu i zakończone postanowieniem, którego wnioski nie były podparte rzetelną analizą faktów. W tym kontekście wobec braku rzetelnego i skutecznego śledztwa w sprawie dowiedzionych roszczeń skarżącego, iż został pobity przez funkcjonariuszy policji, Trybunał orzekł, że nastąpiło naruszenie artykułu 3 Konwencji.

W kolejnej sprawie **Pieniak przeciwko Polsce**⁵⁰⁰ skarżący zarzucił, że podczas przesłuchania w dniu 18 i 19 września 2001r. policjanci bili go w brzuch oraz po twarzy celem wymuszenia przyznania się do zarzucanego mu gwałtu. Zgodnie z wyjaśnieniem skarżącego, funkcjonariusze Policji znieważali go podczas przesłuchania oraz bili po brzuchu, klatce piersiowej, ramionach, twarzy i głowie. W rezultacie skarżący był opuchnięty i miał podbite oko, jego przegroda nosowa została złamana oraz miał rany na klatce piersiowej i brzuchu. Twierdził, że policjanci kazali mu trzymać ręce nad głową i kiedy jego ręce zaczęły się trząść bili go i mówili, że „wyleczą go z jego obsesji”. Zarzucił, że tym samym został naruszony artykuł 3 Konwencji. Dnia 12 listopada 2002r. Sąd Rejonowy w Łukowie skazał skarżącego za gwałt. Wyrok został utrzymany w mocy w postępowaniu apelacyjnym. Skarżący wniósł skargę do Prokuratury Rejonowej w Łukowie na działania

⁴⁹⁹ Wyrok ETPCz z dnia 14 grudnia 2000 r. 23763/94 w sprawie Assenov Tanrikulu przeciwko Turcji i Gül przeciwko Turcji, nr 22676/93.

⁵⁰⁰ Wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 2009 roku, skarga nr 19616/04.

Policji, postępowanie zostało jednak umorzone ze względu na brak jest wystarczających dowodów pobicia skarżącego przez policjantów.

Rząd utrzymywał, że nie było żadnych dowodów na to, że obrażenia odniesione przez skarżącego były spowodowane przez niewłaściwe postępowanie policjantów. Dodatkowo wskazywał, że z dowodów zgromadzonych w sprawie można wnioskować, że obrażenia na ciele skarżącego powstały w czasie walki z ofiarą gwałtu, która próbowała się bronić przed skarżącym. Rząd uważał, że odniesione przez skarżącego obrażenia nie są w żadnym wypadku podstawą do powoływania się na treść artykułu 3. W opinii rządu zadrapania i siniaki na ciele skarżącego nie były na tyle poważne, by mogły wypełniać znamiona niehumanitarnego lub poniżającego traktowania zakazanego artykułem 3.

Trybunał przypominał, że w sytuacji, gdy integralność osoby została naruszona podczas zatrzymania lub w innych okolicznościach, w których osoba była pod kontrolą Policji, każdy taki przypadek będzie domniemanym przykładem złego traktowania. Trybunał przypomina, że jeśli tymczasowo aresztowany w chwili zatrzymania jest zdrowy, a w momencie zwolnienia jego stan zdrowia jest pogorszony, to władze krajowe mają obowiązek wyjaśnić przyczyny takiego stanu rzeczy. W takim wypadku na władzach ciąży szczególny obowiązek wyjaśnienia okoliczności w jakich doszło do pogorszenia stanu zdrowia.

Badając sprawę Trybunał z reguły stosuje kryterium dowodu „ponad jakąkolwiek wątpliwość”⁵⁰¹. Ciężar dowodu spoczywa na władzach krajowych, które powinny zapewnić satysfakcjonujące i przekonywujące wytłumaczenie zaistniałych zdarzeń w trakcie zatrzymania oraz udowodnienia, że użycie siły, które spowodowało powstanie licznych i poważnych obrażeń na ciele skarżącego, nie było niewspółmierne. Trybunał uznał, że stopień uszkodzeń ciała skarżącego wskazuje, że obrażenia były dostatecznie poważne, by uznać je za niehumanitarny lub poniżający traktowanie. Rząd wskazywał, że obrażenia skarżącego mogły być rezultatem szamotaniny z ofiarą gwałtu, a biegli lekarze nie byli w stanie jednoznacznie stwierdzić, jakie jest pochodzenie obrażeń u skarżącego. Z dokumentów zawartych w aktach sprawy nie wynikało, że obrażenia stwierdzone na ciele skarżącego powstały zanim skarżący został zatrzymany. W tej sytuacji Trybunał uznał, że rząd nie wytłumaczył w sposób przekonywujący okoliczności powstania obrażeń u skarżącego. Dlatego Trybunał uważał, że obrażenia są wynikiem złego traktowania skarżącego i powstały w okolicznościach, za które rząd ponosi odpowiedzialność.

⁵⁰¹ Wyrok ETPCz z dnia 18 stycznia 1978, w sprawie Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu.



Rząd wskazywał również, że postępowanie w związku z zarzutami stawianymi przez skarżącego było wszechstronne, efektywne i prowadzone w sposób, który mógł umożliwić zidentyfikowanie i ukaranie sprawców czynu. Rząd wspomniał, że zarzuty skarżącego były przedmiotem badania w trzech odrębnych postępowaniach (wewnętrzne postępowanie w Policji oraz dwa prokuratorskie). Jednakże, Trybunał zauważył, że nie znajduje racjonalnego usprawiedliwienia dla serii opóźnień w postępowaniu i całkowitego czasu jego trwania, które wywarły negatywny wpływ na jego skuteczne zakończenie. Mając powyższe na uwadze Trybunał uznał, że w przedmiotowej sprawie nie przeprowadzono rzetelnego postępowania w sprawie o złe traktowanie.

W sprawie **Mrozowski przeciwko Polsce**⁵⁰² stan faktyczny przedstawiał się następująco. Dnia 28 kwietnia 2002 r. skarżący wraz z kolegą wracał pociągiem z pracy, którym podróżowali kibice drużyny piłkarskiej Legia, a wśród nich także chuligani rozbijający okna pociągu i demolujący wagony. Obsługa pociągu wezwała Policję. Skarżący został uderzony przez funkcjonariusza Policji gumową pałką policyjną w twarz i wyciągnięty z pociągu na peron. Pomimo mocnego krwawienia rozkazano mu leżeć na ziemi. Skarżący został zelżony przez funkcjonariusza Policji. Następnie funkcjonariusz Policji wezwał karetkę pogotowia i skarżący został przetransportowany do szpitala. Skarżący twierdził, że w wyniku interwencji funkcjonariuszy Policji doznał obrażeń, które były wystarczająco poważne, by zostały zakwalifikowane jako złe traktowanie w rozumieniu artykułu 3 Konwencji. Wskazywał, że Policja użyła przeciwko niemu nadmiernej siły, a uderzenie w głowę pałką policyjną było niezgodne z przepisami prawa krajowego. Ponadto skarżący twierdził, że postępowanie w sprawie jego zarzutów nie było skuteczne z uwagi na postanowienie o umorzeniu śledztwa przeciwko Policji. Sąd Rejonowy w Warszawie uniewinnił skarżącego od dokonania obu zarzucanych mu czynów.

Rząd twierdził, że skarżący został zatrzymany w trakcie nieplanowanej operacji mogącej przybrać nieoczekiwany rozwój, w związku z czym Policja musiała zareagować bez wcześniejszego przygotowania, a zastosowanie przez Policję siły było wynikiem zachowania skarżącego. Rząd przyznał, że prawo krajowe zakazuje używania Policji gumowych pałek do bicia osób po twarzy. Jednak ETPCz uważa, że użycie siły, ze względu na zachowanie skarżącego, było konieczne. Niemniej jednak Trybunał zauważył, że rząd nie przedstawił żadnych argumentów, które pozwoliłyby uznać, że zachowanie skarżącego usprawiedliwiło odwołanie się do użycia siły fizycznej przez Policję⁵⁰³. W związku z powyższymi ustaleniami Trybunał orzekł, że skarżący został źle potraktowany przez funkcjonariuszy Policji,

⁵⁰² Wyrok ETPCz z dnia 12 maja 2009, skarga nr 9258/04.

⁵⁰³ Wyrok ETPCz z dnia 12 kwietnia 2007 r. 46702/99 w sprawie Dzwonkowski przeciwko Polsce.

a zastosowanie przez Policję siły nie było usprawiedliwione i odbyło się wbrew przepisom prawa krajowego.

Trybunał zauważył, że prokurator po otrzymaniu informacji o popełnieniu przestępstwa przez funkcjonariuszy Policji wszczął śledztwo, które jednak nie było prowadzone w sposób rzetelny i efektywny, by spełnić wymogi wynikające z artykułu 3 Konwencji. Trybunał uznał za szczególnie niezadowolające, że prokurator był gotowy zakończyć postępowanie w sprawie stwierdzeniem, że funkcjonariusze Policji nie przekroczyli swoich obowiązków, co więcej uznał, że skarżący został uderzony przez funkcjonariusza Policji gumową pałką policyjną tylko w ramię, w sytuacji gdy skarżący miał rany twarzy. Trybunał uznał, że prokurator nie poczynił żadnych kroków, aby wyjaśnić jak skarżący doznał urazów twarzy, w szczególności ubytków zębów, jeśli nie było to efektem uderzenia gumową pałką policyjną. Prokurator nie uznał ponadto za konieczne ustalenia, w jaki sposób zachowanie skarżącego mogło wpłynąć na użycie siły przez Policję. Trybunał zauważył, że w dalszym postępowaniu przeciwko skarżącemu krajowy sąd uznał, że nie był on gwałtowny i nie należał do grupy chuliganów demolujących pociąg. Prokurator bezwarunkowo zaakceptował zeznania funkcjonariuszy Policji bez wzięcia pod uwagę, że funkcjonariusze Policji mieli oczywisty interes w umorzeniu śledztwa i minimalizowaniu ich odpowiedzialności. Trybunał był zaskoczony faktem, że kiedy sprawa trafiła do sądu w postępowaniu karnym toczonym przeciwko skarżącemu, ustalenia były całkowicie odmienne. Sąd krajowy był w stanie uznać, że skarżący nie był pod wpływem alkoholu, wracał z pracy do domu, zachowywał się spokojnie i został ofiarą złego traktowania przez funkcjonariuszy Policji. Ponadto Sąd uznał, że zeznania funkcjonariuszy Policji, w oparciu o które prokurator postanowił umorzyć postępowanie w sprawie, były mało wiarygodne. Prokurator powinien okazać wyjątkową staranność, a możliwość dochodzenia odszkodowania przed sądem cywilnym nie zwalnia go z obowiązku przeprowadzenia rzetelnego i efektywnego dochodzenia. W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że postępowanie było powierzchowne, nieobiektywne i zakończone decyzją nie popartą dokładną analizą faktów. Jest prawdą, że sąd krajowy w procesie karnym przeciwko skarżącemu doszedł do wniosku, że funkcjonariusze Policji bezpodstawnie kilkakrotnie uderzyli skarżącego. Jednakże ustalenia sądu nie mogą być potraktowane jako rekompensata nieprawidłowego dochodzenia w sprawie zarzutu skarżącego odnośnie artykułu 3 Konwencji.

Z uwagi na nieprzeprowadzenie w sprawie postępowania w sposób rzetelny i efektywny w sprawie o pobicie skarżącego przez funkcjonariuszy Policji Trybunał uznał, że miało miejsce naruszenie artykułu 3 Konwencji.



Podobny stan faktyczny miał miejsce w sprawie **Lewandowski i Lewandowska przeciwko Polsce**⁵⁰⁴. W związku z wydarzeniami z dnia 3 sierpnia 2000 roku została do ETPCz wysłana skarga w oparciu o Artykuł 3 Konwencji o znęcanie się podczas zatrzymania nad Pawłem Lewandowskim. Skarżący twierdzili, że funkcjonariusze Policji dokonujący zatrzymania spowodowali obrażenia u syna nadużywając siły i gwałcąc jego godność. Twierdzili, że ich syn nie stawiał oporu podczas zatrzymania i podkreślili, że kopanie i bicie osoby nie może być usprawiedliwione, niezależnie od zachowania takiej osoby. Syn skarżących nie otrzymał również żadnej pomocy medycznej podczas zatrzymania w areszcie, pomimo że widoczne były ślady obrażeń: obrażenia głowy, siniaki po lewej stronie czoła, obrażenia w okolicy lewego oczodołu, opuchliznę. Skarżący również złożyli skargę, że władze nie wyjaśniły w sposób przekonujący przyczyn obrażeń doznanych przez syna. Stwierdzili oni wreszcie, że samobójstwo ich syna było związane ze znęcaniem się przez policję. Sugerowali również, że ich syn nie stawiał oporu podczas zatrzymania, a pomimo tego funkcjonariusze Policji użyli pałek, aby dokonać jego zatrzymania, o czym świadczą doznane przez ich syna obrażenia opisane w raporcie medycznym. Skarżący utrzymywali, że nie było dowodów, że ich syn był szczególnie niebezpieczny lub że był w posiadaniu broni. Nie było również żadnych dowodów na obrażenia doznane przez funkcjonariuszy Policji. Według opinii skarżących raport obrażeń ciała pokazuje, że przebieg wydarzeń towarzyszących zatrzymaniu Pawła Lewandowskiego różnił się od wersji podanej przez władze.

Strony nie kwestionowały, że obrażenia syna skarżących nastąpiły podczas zatrzymania wersje jednak różniły się w zakresie rodzaju obrażeń. Zdaniem ETPCz, jeżeli nawet założy się, że doszło do szamotaniny między synem skarżących a funkcjonariuszami Policji, Rząd nie przedstawił żadnych argumentów, które dałyby podstawę do wyjaśnień, do jakiego stopnia użyto środków przymusu bezpośredniego. Sprawę tą ETPCz zdecydowanie odróżnił od sprawy Berliński przeciwko Polsce⁵⁰⁵, w której nie można było ustalić, czy znęcanie się miało miejsce w radiowozie, jak twierdzili skarżący, a jak się okazało, obrażenia były skutkiem oporu stawianego Policji podczas zatrzymania. Natomiast w tej sprawie jeden ze świadków widział funkcjonariusza Policji kopiącego i uderzającego syna skarżących. Ponadto w przypadku Berlińskiego nie podlegało dyskusji, że podczas zatrzymania doszło do szamotaniny między skarżącymi a Policją. W tym przypadku państwo powinno odpowiadać z artykułu 3 odnośnie obrażeń doznanych przez

⁵⁰⁴ Wyrok ETPCz z dnia 13 stycznia 2009 r. 15562/02 w sprawie Lewandowski i Lewandowska przeciwko Polsce.

⁵⁰⁵ Wyrok ETPCz z dnia 20 czerwca 2002 27715/95 i 30209/96 w sprawie Berliński przeciwko Polsce.

syna skarżących. Tymczasem, Prokurator Rejonowy w Legionowie umorzył śledztwo w sprawie oskarżenia o nadużycie siły przez funkcjonariuszy Policji. Prokurator Rejonowy uznał, że wersję wydarzeń przedstawioną przez funkcjonariuszy Policji, którzy zatrzymali Pawła Lewandowskiego należy uznać za wiarygodną.

Rząd podkreślił, że syn skarżących został zatrzymany podczas działań przypadkowych, które zainicjowały nieprzewidziany przebieg wydarzeń, ponieważ stawiał opór przy zatrzymaniu i zaatakował policjanta. Według raportu lekarza sądowego obrażenia doznane przez Pawła Lewandowskiego mogły być wynikiem upadku na twardą powierzchnię. Rząd podkreślił, że w świetle dowodu uzyskanego podczas śledztwa można stwierdzić, że Paweł Lewandowski był poddawany nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu lub że funkcjonariusze Policji przekroczyli swoje uprawnienia podczas zatrzymania. Takie ustalenie zostało potwierdzone przez prokuratora rejonowego i okręgowego, a następnie przez sąd. Użycie siły, w celu skłonienia syna skarżących do zgodnych z prawem wymagań funkcjonariuszy Policji było konieczne ze względu na jego zachowanie. Ponadto zarzuty, że Policja znęcała się nad Pawłem Lewandowskim nie zostały potwierdzone w śledztwie prowadzonym w kraju. Rząd twierdził, że nawet zakładając, że obrażenia syna skarżących były na tyle poważne z powodu znęcania się, żeby być objętym zakresem artykułu 3, to podczas zatrzymania syn skarżących stawiał opór wobec uzasadnionych działań funkcjonariuszy Policji i używał bardzo obelżywego języka. Ponadto raporty lekarza medycznego nie potwierdziły, że poddane w wątpliwość obrażenia wynikały z przekroczenia uprawnień przez policję. W związku z powyższym w opinii rządu badana sprawa była jednak podobna do sprawy Berlińskiego, a skarga skarżących była w sposób oczywisty bezzasadna.

Trybunał przypomniał, że jeżeli osoba jest zatrzymana przez policję w dobrym zdrowiu, a po zwolnieniu stwierdza się u takiej osoby obrażenia, na państwie spoczywa obowiązek udzielenia przekonującego wyjaśnienia, co spowodowało te obrażenia, a co w przypadku zaniedbania rodzi oczywiste kwestie stosownie do artykułu 3 Konwencji. Te same zasady obowiązują w przypadku domniemanego nękania powodującego obrażenia, które ma miejsce podczas zatrzymania syna skarżących⁵⁰⁶. Trybunał również stwierdził, że wnioski zawarte w raporcie lekarza sądowego oraz wnioski, na które powołuje się Prokurator Rejonowy nie są spójne z raportami lekarzy sądowych. Mając powyższe na uwadze, Trybunał uznał

⁵⁰⁶ Wyrok ETPCz z dnia 22 września 1993, 27/1992/372/446 w sprawie Klaas przeciwko Niemcom oraz z dnia 28 listopada 2000, 29462/95 w sprawie Rehbock przeciwko Slovenii.



wyjaśnienie rządu, dotyczące pochodzenia obrażeń syna skarżących, za niewystarczające⁵⁰⁷.

Trybunał przeanalizował domniemane naruszenie artykułu 3 ze szczególną starannością i przypominał, że syn skarżących doznał szeregu stosunkowo poważnych obrażeń, jak to wykazały raporty lekarzy sądowych. Na podstawie całego przedstawionego przed Trybunałem materiału, Trybunał nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że w tym przypadku użycie siły fizycznej było konieczne, z powodu zachowania syna skarżących. Mając na uwadze charakter obrażeń, Trybunał uznał, że rząd nie przedstawił przekonujących czy wiarygodnych argumentów, które stanowiłyby podstawę do wyjaśnienia czy uzasadnienia stopnia siły użytej podczas zatrzymania, wskutek czego siła użyta przez policję była nadmierna i nieuzasadniona w okolicznościach sprawy, poprzez co nastąpiło naruszenie artykułu 3 Konwencji odnośnie nieludzkiego i poniżającego traktowania.

7.2. Standardy użycia broni

W sprawie **Wasilewska i Kałucka przeciwko Polsce**⁵⁰⁸ skarżące: matka P. Kałuckiego - Barbara Kałucka i jego partnerka - Sylwia Wasilewska złożyły do Trybunału skargę na podstawie art. 2 Konwencji, podnosząc, że organy państwowe nie przeprowadziły skutecznego postępowania wyjaśniającego okoliczności śmierci P. Kałuckiego. Podniosły, że funkcjonariusze Policji użyli broni automatycznej z bliskiego dystansu w stosunku do nieuzbrojonych osób, które wpadły w panikę, myśląc, że zostały napadnięte. W rezultacie Policja użyła nieproporcjonalnej siły w sytuacji, która tego nie wymagała. Co więcej, organy państwowe zaniechały przeprowadzenia efektywnego dochodzenia co do okoliczności śmierci P. Kałuckiego. Między innymi nie wyjaśniono, czemu pomimo faktu, iż zmarł on w wyniku obfitego krwawienia, jego krew nie znajdowała się w środku samochodu, a dopiero na zewnątrz – na ulicy.

Dnia 23 sierpnia 2002 r. Przemysław Kałucki zaparkował samochód przed Centrum Sportu w Spale w Łodzi. Zaraz po zaparkowaniu samochód został otoczony przez liczne pojazdy, z których wybiegła grupa mężczyzn. Jak się później okazało, byli to funkcjonariusze ze specjalnego oddziału antyterrorystycznego. Niektórzy z nich ubrani byli po cywilnemu, inni nosili kamizelki kuloodporne oraz fluorescencyjne. Nie mieli na sobie żadnych widocznych oznaczeń policyjnych, co widać było na filmie nakręconym w czasie trwania operacji. P. Kałucki wraz z kolegą

⁵⁰⁷ Wyrok ETPCz z dnia 20 czerwca 2002 27715/95 i 30209/96 w sprawie Berliński przeciwko Polsce oraz z dnia 4 kwietnia 2006 roku nr 18944/02, w sprawie Corsacov przeciwko Mołdawii.

⁵⁰⁸ Wyrok ETPCz z dnia 23 lutego 2010 roku, skargi nr 28975/04 i 33406/04.

próbował uciec samochodem, myśląc, że jest to usiłowanie rozboju. Próbowali przejechać samochodem między pojazdami policyjnymi, kiedy funkcjonariusze otworzyli ogień z broni automatycznej. Cała operacja trwała 15 sekund, w czasie których wystrzelone zostało 40 kul w kierunku samochodu, który poruszał się z prędkością nie większą niż 20 km/h. Pomimo twierdzenia przez funkcjonariuszy, że mierzyli w opony samochodu, żadna z opon nie została przebita. Natomiast kierowca samochodu stracił nad nim panowanie i uderzył w płot. W czasie tego zderzenia P. Kałucki został ciężko ranny. Okazało się, że trafiło w niego 6 kul. Nie poczyniono żadnej próby wezwania karetki pogotowia. P. Kałucki zmarł 20 minut po strzelaninie, jeszcze przed przyjazdem karetki. Pomimo, iż funkcjonariusze twierdzili, że podejmowali próby reanimacji i zatamowania krwawienia, to nie zostały one potwierdzone w opinii biegłego medycyny sądowej.

Matka P. Kałuckiego i jego partnerka zażądały wszczęcia postępowania karnego w sprawie spowodowania jego śmierci. Prokurator po przesłuchaniu biorących udział w zdarzeniu funkcjonariuszy Policji w charakterze świadków incognito wydał postanowienie o umorzeniu postępowania. W uzasadnieniu podał, że funkcjonariusze Policji przeprowadzali operację zmierzającą do zatrzymania uzbrojonych członków grupy przestępczej. Prokurator ustalił, że operacja policyjna przeprowadzona została w związku z anonimową informacją dotyczącą konfrontacji między dwoma zbrojnymi grupami przestępczymi przed Centrum Sportu w Spale. Zgodnie z tą informacją grupy miały być uzbrojone w broń automatyczną. Ponieważ P. Kałucki i jego kolega próbowali uciec i zmierzali samochodem w kierunku grupy Policjantów, zagrażając przez to ich życiu, uzasadnione było w tych okolicznościach użycie broni palnej. Funkcjonariusze Policji mieli bowiem prawo użyć broni palnej w stosunku do osoby, która próbuje dokonać zabójstwa i istnieje podejrzenie, że jest uzbrojona. Świadek anonimowy zeznał, że samochód podejrzanych zmierzał w jego kierunku i musiał uskoczyć, żeby nie zostać przejechanym. Krzyknął wtedy „Policja” i zaczął strzelać, celując w opony samochodu. Zeznania te zostały potwierdzone przez pozostałych 23 funkcjonariuszy biorących udział w akcji, którzy również zeznali, że krzyczeli „Stać Policja” w stronę uciekającego samochodu. Kolejny świadek dodał również, że gdy mijął go samochód podejrzanych, zobaczył, że kierowca mierzy do niego z obiektu przypominającego broń palną. Z broni tego świadka padł strzał prowadzący do śmierci P. Kałuckiego. Prokurator uznał, że Policja w danej sytuacji dochowała reguł użycia broni palnej określonych w ustawie o Policji i jedynym celem ich działań było powstrzymanie podejrzanych. W wyniku przeszukania samochodu podejrzanych znaleziono w nim dwie sztuki broni palnej – jedną na podłodze za siedzeniem kierowcy, a drugą w kieszeni drzwi. Obie skarżące złożyły zażalenie na



to postanowienie, jednak Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim podtrzymał postanowienie prokuratora. Po tym wydarzeniu towarzyszący P. Kałuckiemu koledzy zostali oskarżeni o napaść na funkcjonariusza publicznego i skazani na karę 6 lat pozbawienia wolności.

Przy rozstrzygnięciu sprawy Trybunał zauważył, że rząd polski nie przedłożył w tej sprawie swoich spostrzeżeń ani żadnych dokumentów dotyczących toczącej się przeciwko towarzyszom P. Kałuckiego sprawy karnej, które to dokumenty zostały przez Trybunał uznane za niezbędne do ustalenia okoliczności faktycznych sprawy i szczegółowości prowadzonego przeciwko Policji postępowania. W rezultacie Trybunał wydał wyrok opierając się jedynie na materiale dowodowym przedstawionym przez obie skarżące.

Trybunał podkreślił, że operacja policyjna prowadząca do śmierci musi być nie tylko zgodna z wewnętrznymi przepisami pozwalającymi na np. użycie broni palnej w określonych okolicznościach, ale i musi być uzasadniona istnieniem absolutnej konieczności odwołania się aż do tak poważnych środków. W konsekwencji Trybunał przyjął, że celem działania funkcjonariuszy Policji było zatrzymanie osób podejrzanych o przynależność do grupy przestępczej i uzbrojonych, do których miał należeć P. Kałucki. W istocie, w jego samochodzie znaleziono broń palną, jednak nie istniały żadne dowody na to, by któryś z pasażerów usiłował jej użyć. Policja otworzyła ogień w celu powstrzymania ich od ucieczki, bowiem, jak twierdziły organy państwowe, usiłowali oni przejechać funkcjonariusza Policji. W takiej sytuacji można by uznać, że niebezpieczeństwo dla życia funkcjonariusza rzeczywiście istniało, a użycie broni palnej było absolutnie konieczne w celu powstrzymania ataku na jego życie, jeszcze zanim samochód podejrzanych minął kordon Policji. Jednak w rzeczywistości większość strzałów została oddana w stronę samochodu dopiero gdy minął on funkcjonariusza Policji, który miał być według zeznań innych funkcjonariuszy uderzony samochodem. W momencie, gdy oddawane były strzały w stronę samochodu, nie istniało już bezpośrednie zagrożenie życia i jedynym celem funkcjonariuszy było powstrzymanie podejrzanych od ucieczki.

Poważne wątpliwości powstały również przy okazji badania sposobu przeprowadzenia i planowania operacji policyjnej. Pomimo, iż operacja została zaplanowana i znaczna liczba funkcjonariuszy brała w niej udział, nie można z całą pewnością stwierdzić, że byli oni oznakowani jako funkcjonariusze Policji. Co więcej, otwarcie ognia nie nastąpiło na rozkaz, a funkcjonariusze na własną rękę wyskoczyli z samochodów i zaczęli strzelać do podejrzanych zamiast zatrzymać samochód i podejrzanych, jak było to planowane. Policja nie zadbała również, by w miejscu strzelaniny była obecna karetka pogotowia. W końcu rząd nie przed-

stawił żadnych uwag dotyczących jego oceny proporcjonalności użycia środków przymusu przez policję oraz organizacji akcji oraz tego, czy akcje takie posiadają wystarczającą podstawę prawną, chroniącą obywateli przed stronniczością ze strony Policji i użyciem nadmiernych środków przymusu.

W badanej sprawie Trybunał stwierdził, że państwo zaniedbało swojego obowiązku zbadania, czy możliwe było użycie środków przymusu mniej niebezpiecznych niż broń palna przeciwko uciekającemu samochodowi, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że strzały były oddane, gdy nie zagrażało już życiu funkcjonariusza żadne niebezpieczeństwo. Ponadto, nie zbadano sposobu, w jaki operacja policyjna została przeprowadzona, a opinia organów ścigania oparta była wyłącznie na zeznaniach funkcjonariuszy Policji. W rezultacie Trybunał uznał, że użycie siły przez policję nie były proporcjonalne w stosunku do celu w postaci uniemożliwienia ucieczki P. Kałuckiemu i zatrzymania go lub odwrócenia grożącego z jego strony niebezpieczeństwa. Co więcej, w planach operacji nie było mowy o użyciu broni palnej.

W wyniku tych braków, Trybunał uznał, że nastąpiło naruszenie art. 2 Konwencji, który nakazuje państwu przeprowadzić efektywne dochodzenie co do przyczyn śmierci obywatela spowodowanej przez organy państwa.

7.3. Standardy przeprowadzenia przeszukania

W sprawie **Rachwalski i Ferenc przeciwko Polsce**⁵⁰⁹ skarżący i rząd przedstawili odmienną wersję wydarzeń, które legły u podstaw skargi w kolejnej sprawie rozstrzyganej przez ETPCz. Według wersji skarżących, kiedy nocą dnia 14 czerwca 1997 r. spała u nich grupa studentów, nad ranem zostali obudzeni przez 2 policjantów patrolujących okolicę. Zaniepokojenie Policji wzbudził otwarty samochód stojący przed domem. W czasie dyskusji doszło do potwierdzenia, że właścicielem samochodu jest jeden ze śpiących gości skarżących. Pomimo tego policjanci poinformowali ich, że samochód zostanie odholowany na parking policyjny. Skarżący zaprotestowali i wywiązała się kłótnia. Wobec opinii, jakie skarżący wyrażali na temat interwencji Policji, funkcjonariusze użyli pałek policyjnych. Policjanci wezwali posiłki i w rezultacie domu pojawiło się 10 innych funkcjonariuszy z psami. Pierwszy skarżący został uderzony parokrotnie, a druga skarżącą (kobieta) jeden raz. Policjanci znieważali skarżących nazywając ich „hołotą”, „brudasami” i „pedałami”. Wszyscy przebywający w domu zostali obudzeni i kazano im wyjść na zewnątrz i ustawić się pod ścianą. Policja dokonała przeszukania domu bez podania powodu tej czynności i jej podstawy prawnej. W czasie przeszukania studenci byli wyzywani i popychani. Następnie Policja opuściła mieszkanie ostrzegając

⁵⁰⁹ Wyrok ETPCz z dnia 28 lipca 2009 r., skarga nr 47709/99.



studentów, że nie są zameldowani w domu, co narusza prawo i grożąc kłopotami w przypadku wniesienia skargi. Skarżący złożyli w Prokuraturze Rejonowej we Wrocławiu wnioski o wszczęcie postępowania przeciwko funkcjonariuszom Policji, oskarżając ich o przekroczenie uprawnień w czasie opisanej interwencji, na który prokurator zareagował odmownie.

Zgodnie z wersją wydarzeń rządu, skarżący zachowywali się agresywnie, głośno wyrażając negatywne opinie o interwencji, zakończone uderzeniem funkcjonariusza w twarz. Skarżący przeszkadzali w zatrzymaniu, dlatego użyto wobec nich pałki policyjnej.

Trybunał skupił się na drugim etapie interwencji Policji, rozpoczętym przybyciem do domu skarżących 10 policjantów z psami. W odniesieniu do pierwszego etapu interwencji Trybunał odnotował jedynie ustalenia prokuratora prowadzącego czynności sprawdzające w sprawie, z których wynikało, że dwaj funkcjonariusze Policji interweniujący w domu skarżących czuli się zastraszeni pełną agresją dyskusją i to spowodowało użycie pałek policyjnych. Zdaniem Trybunału to właśnie użycie pałek wobec skarżących po przybyciu 10 policjantów należało poddać zdecydowanej krytyce. Nie zostało bowiem ustalone, że skarżący zachowywali się wówczas na tyle agresywnie, by konieczne było użycie wobec nich pałek policyjnych. Trybunał podkreślił, że skarżący, wówczas młodzi ludzie, zostali skonfrontowani z grupą policjantów, specjalnie trenowanych i wyposażonych w celu przełamania oporu fizycznego. Nawet zakładając, że skarżący kwestionowali podstawy interwencji i potrzebę wylegitymowania się, użycie wobec nich pałek musi być uznane za nieproporcjonalne. Nie można wykluczyć, że na tym etapie zastosowanie siły wobec skarżących było podyktowane raczej chęcią ich ukarania niż potrzebą przełamania oporu fizycznego. W tym miejscu Trybunał przypomniał, że zastosowanie przymusu fizycznego, w sytuacji, gdy nie było to bezwzględnie konieczne i wywołane zachowaniem danej osoby, obraża jej godność ludzką i co do zasady jest sprzeczne z zakazami wyrażonymi w art. 3 Konwencji. Tak restryktywny standard oceny został już zaakceptowany w orzecznictwie w odniesieniu do sytuacji, gdy osoba pozostaje pod pełną kontrolą Policji⁵¹⁰. Trybunał podkreślił również, że rząd nie wyjaśnił, jakie względy spowodowały użycie tak dużych sił policyjnych, wyposażonych w psy i pałki w celu zbadania nieznaczącego przypadku pozostawienia otwartego samochodu przed domem skarżących i w sytuacji braku informacji o zachowaniu skarżących, które naruszałoby porządek publiczny. Ostatecznie Trybunał stwierdził, że skarżący musieli doświadczyć dotkliwego poczucia braku

⁵¹⁰ Wyrok ETPCz z dnia 22 września 1993, 27/1992/372/446 w sprawie Klaas przeciwko Niemcom.

bezpieczeństwa, bezradności i obrazy, które stanowiły poniżające traktowanie w rozumieniu art. 3 Konwencji.

Trybunał również uznał, że wkroczenie do domu skarżących stanowiło ingerencję w integralność ich mieszkania, której zasadność mogą usprawiedliwiać jedynie okoliczności wskazane art. 8 ust. 2 Konwencji. Trybunał ograniczył się natomiast do stwierdzenia, że brak było uzasadnienia dla przeprowadzenia przeszukania domu skarżących o godz. 3 nad ranem przez liczny oddział funkcjonariuszy Policji, wyposażony w psy tropiące. Z tego powodu ingerencję w prawo skarżących do prywatności należy uznać za nieproporcjonalną. Trybunał stwierdził, że „[w czasie przeszukania] powinny być uruchomione środki zapobiegające ewentualnemu nadużyciu uprawnień przez policję i chroniące prawa gwarantowane w art. 8 Konwencji⁵¹¹”.

Wyrok w sprawie Rachwalski i Ferenc to pierwszy judykat wydany w sprawie polskiej, w którym Trybunał wypowiedział się na temat standardów przeprowadzania przeszukania i jego zasadności. Trybunał zdecydował się na dokonania oceny przeszukania tak z punktu widzenia art. 3 Konwencji (zakaz tortur oraz nie-ludzkiego lub poniżającego traktowania), jak i na gruncie art. 8 Konwencji, który reguluje ochronę prywatności.

7.4. Warunki odbywania kary

Sednem sprawy **D.G. przeciwko Polsce**⁵¹² są zarzuty dotyczące niedostosowania warunków osadzenia (m.in. przeludnienia, brudu, braku stosownego wyposażenia, braku właściwej opieki medycznej) w zakładach karnych. W omawianej sprawie nie zostały wprowadzone skarżone, ani badane zachowania Policji, lecz funkcjonariuszy Służby Więziennej, jednakże warto ją przytoczyć ze względu na zobrazowanie akcentów kładzionych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, układających się w ugruntowaną linię orzecznictwa w zakresie przeciwdziałania torturom. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że często w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiają się zarzuty dotyczące niewłaściwych warunków zatrzymania w Policyjnych Izbach Zatrzymań, czy Policyjnych Izbach Dziecka.

Skarżący jest osobą, która została osądzony w wielu procesach karnych i skazana na łączną karę ośmiu lat pozbawienia wolności. Jednocześnie, D.G. porusza się na wózku inwalidzkim i cierpi na poważne zaburzenia pracy zwieraczy cewki moczowej i odbytu oraz inne dolegliwości. Skarżący zarzucił, że opieka i warunki, jakie zostały mu zapewnione w ciągu trzech okresów pozbawienia wolności, były niedostosowane do jego specjalnych potrzeb w związku z jego paraliżem obustronnym, poważnymi zaburzeniami pracy zwieraczy cewki moczowej i odby-

⁵¹¹ Wyrok ETPCz z dnia 17 lipca 2007 w sprawie Kučera przeciwko Słowacji.

⁵¹² Wyrok ETPCz z dnia 12 lutego 2013., skarga nr 45705/07.



tu oraz innymi dolegliwościami. W związku z jego pobytom w więzieniu od dnia 2 września 2005 roku do 18 czerwca 2008 roku skarżący argumentował, że: obiekty więzienne nie zostały przystosowane do korzystania z wózka inwalidzkiego, co powodowało stałe problemy z dostępem i korzystaniem z aneksu toaletowego w celi; nie otrzymał wystarczającej ilości pieluchomajtek dla dorosłych i cewników ani wartościowej i regularnej fizjoterapii dostosowanej do jego niepełnosprawności; nabawił się poważnych problemów zdrowotnych, takich jak odleżyny, powtarzające się zapalenia cewki moczowej, ostre infekcje bakteryjne oraz kamienie w pęcherzu moczowym. Zarzucił również, że problemy te nie spotkały się z właściwą reakcją lekarską i był przetrzymywany w ogólnie opłakanych warunkach materialnych. W szczególności jego cele były przeludnione i brudne i był zmuszony dzielić je z palaczami. Wreszcie skarżący zarzucił, że pomimo swojej niepełnosprawności i słabego stanu zdrowia był regularnie przewożony między więzieniami a szpitalami więziennym autobusem, bez właściwego przymocowania do fotela, a jedynie sporadycznie karetką.

Skarżący złożył wiele skarg do władz więziennych, Rzecznika Praw Obywatelskich i prokuratora w związku z warunkami jego osadzenia i zapewnioną opieką medyczną. Wielokrotnie składał również wnioski o udzielenie przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności z powodów zdrowotnych. W dniu 12 maja 2006 roku skarżący złożył skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie jakości opieki medycznej przysługującej mu w więzieniu. W dniu 10 października 2006 roku Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował skarżącego o wynikach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego: podczas osadzenia skarżącego w Zakładzie Karnym w Siedlcach skarżący był uprawniony do codziennej kąpieli i zapewniono mu cztery pieluchomajtki dla dorosłych dziennie, a także został wielokrotnie zbadany przez chirurgów, ortopedów i neurologów. Rzecznik przedstawił również zwięzłe streszczenie opieki medycznej zapewnionej skarżącemu, w szczególności fizjoterapii w Zakładzie Karnym w Łodzi, i stwierdził, że było to wystarczające do potrzeb skarżącego. W ślad za kolejną skargą skarżącego złożoną w dniu 29 maja 2007 roku, w dniu 27 września 2007 roku Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej o dostarczenie szczegółów dotyczących warunków osadzenia skarżącego. Inspektorat poinformował Rzecznika, że według posiadanych informacji od początku pobytu w Zakładzie Karnym w Siedlcach w dniu 2 września 2005 roku skarżącemu zapewniono odpowiednią opiekę medyczną. Inspektorat zauważył, że skarżący cierpiał z powodu starej odleżyny, która wolno się goiła, ale opatrunek był zmieniany codziennie. Nadto Inspektorat stwierdził, że skarżący raz odmówił poddania się operacji usunięcia odleżyn. Wskazano, że operacyjnie usunięto skarżącemu ka-

mienie z pęcherza moczowego, a w trakcie jego osadzenia był wielokrotnie leczony w warunkach ambulatoryjnych. Wreszcie Inspektorat wyjaśnił, że Zakład Karny w Siedlcach został zbudowany w 1844 roku i przyznał, że jego cele nie zostały przystosowane do potrzeb niepełnosprawnych więźniów lub poruszających się na wózku inwalidzkim. Każda zmiana lub modyfikacja budynków więziennych wymagałaby uprzedniej zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Inspektorat nie wskazał, czy w tym celu został złożony wniosek. W dniu 29 czerwca 2006 roku Prokurator Rejonowy w Siedlcach odmówił wszczęcia postępowania w sprawie warunków opieki medycznej skarżącego w więzieniu. Prokurator uznał, że opieka medyczna zapewniona skarżącemu była odpowiednia, a skarżący sam czasami odmawiał poddania się zalecanych operacjom. Prokurator zauważył również, że władze Zakładu Karnego w Siedlcach złożyły wniosek o przeniesienie skarżącego do Zakładu Karnego w Łodzi, aby mógł przejść fizjoterapię.

ETPCz orzekł, że pozbawienie wolności osób cierpiących na poważne upośledzenia fizyczne w warunkach nieodpowiednich do ich stanu zdrowia lub pozostawienie tych osób w rękach współwięźniów, by udzielali pomocy przy kąpeli oraz ubieraniu lub rozebraniu, stanowi poniżające traktowanie⁵¹³. Trybunał uznał, że podejmując te działania, skarżący wystarczająco zwracał uwagę władz więziennych na kwestię dostosowania warunków życia i opieki medycznej w więzieniu do stanu jego zdrowia. Trybunał zauważa, że różnorodne warunki w Zakładzie Karnym w Siedlcach zakłócały zdolność skarżącego do bycia niezależnym, co najmniej w zakresie niektórych codziennych zajęć, pozostawiając go w stanie całkowitej zależności od swoich współwięźniów i powodując zarówno cierpienia psychiczne, jak i fizyczne. Oczywiście jest, że nie podjęto specjalnych działań w celu złagodzenia trudów osadzenia skarżącego w tym obiekcie. Jego zarzuty obejmowały nieodpowiednie warunki sanitarne, szczególnie dla osoby w jego stanie zdrowia, niedostępność toalet i prysznic, niebezpieczny dostęp do łóżka piętrowego oraz czasowe narażenie na dym papierosowy.

Mając na względzie wszystkie powyższe rozważania, należy stwierdzić, że o ile zastosowanie właściwego środka, jakim była kara pozbawienia wolności, nie było samo w sobie niezgodne ze stanem zdrowia skarżącego, to osadzenie go przez

⁵¹³ Właściwe przepisy prawa krajowego i praktyka, dotyczące opieki medycznej i warunków osadzenia w zakładach karnych i aresztach śledczych, zostały określone w wyrokach Trybunału wydanych w sprawach Kaprykowski przeciwko Polsce (nr 23052/05, § 36-39, 3 lutego 2009 roku), Sławomir Musiał przeciwko Polsce (nr 28300/06, §§ 48-61, 20 stycznia 2009 roku) oraz Orchowski przeciwko Polsce (nr 17885/04, §§ 75-85, 13 października 2009 roku). Więcej ostatnich ustaleń opisano w decyzji Trybunału w sprawie Łatak przeciwko Polsce (dec., nr 52070/08, §§ 25-54, 12 października 2010 roku); Price przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 33394/96, § 30, ECHR 2001 VII; Engel przeciwko Węgrom, nr 46857/06, §§ 27-30, 20 maja 2010 roku; oraz Vincent przeciwko Francji, nr 6253/03, §§ 94-103, 24 października 2006 roku.



osiemnaście miesięcy w więzieniu, które nie było odpowiednie do pobytu w nim osób niepełnosprawnych fizycznie, a także brak wystarczających starań, by rozsądnie dostosować się do jego specjalnych potrzeb, stanowi poważny problem w świetle Konwencji. Nie ma dowodów, że w niniejszej sprawie wystąpił jakiegokolwiek bezpośredni zamiar poniżenia lub upokorzenia skarżącego. Niemniej jednak Trybunał uznał, że pozbawienie wolności osoby, która jest przykuta do wózka inwalidzkiego i cierpi na paraliż obustronny oraz poważne zaburzenia pracy zwieraczy cewki moczowej i odbytu, w warunkach, w których nie ma ona nieograniczonego i stałego zapasu pieluchomajtek i cewników oraz nieograniczonego dostępu do prysznicy, jest zdana na niezbędną pomoc współwięźniów z celi i nie jest w stanie bez większych trudności utrzymać higienę, osiąga wymagany na mocy Artykułu 3 Konwencji poziom dotkliwości i stanowi poniżające i nieludzkie traktowanie, sprzeczne z tym przepisem.

Analiza powyższych przypadków wskazuje na to, że w trakcie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy policji przy przywracaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego niejednokrotnie dochodziło do poniżającego i niehumanitarnego traktowania zatrzymanych osób. Z obowiązujących standardów zarówno międzynarodowej jak i krajowej ochrony praw człowieka wynika bowiem bezwzględna nadrzędność ochrony życia, a wszelkie odstępstwa od tej ochrony mają charakter wyjątkowy i podlegają wykładni zawężającej. Na państwach członkowskich Rady Europy, a tym samym na Polsce ciąży negatywny zakaz pozbawiania życia przez państwo oraz pozytywny obowiązek jego ochrony, co wyraża się w wyraźnym wskazaniu w art. 2 ust. 2 EKPCz. Również zakres działań, które powinny zostać podjęte po użyciu środków przymusu bezpośredniego, ma niezwykle istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki, w tym jej prawa do życia. W sytuacji użycia środków przymusu bezpośredniego na państwie spoczywają ważne obowiązki, przede wszystkim zminimalizowania zagrożenia dla zdrowia i życia osoby zatrzymanej oraz przeprowadzenia skutecznego postępowania wyjaśniającego, czy nie doszło do nadużyć, na co zwrócił uwagę ETPCz.

8. Obowiązek zadośćuczynienia

Obowiązek rekompensaty z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności został nałożony na Polskę m. in. poprzez art. 9 ust. 5, art. 14 ust. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., art. 5 ust. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 3 Protokołu nr 7 do Konwencji.

Konieczność zadośćuczynienia krzywdzie wynikającej z bezprawnego pozbawienia wolności przez organy państwowe wynika zarówno z art. 77 ust. 1, jak i z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo

do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej; z kolei art. 41 ust. 5 Konstytucji stanowi, że każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania. W wyroku z dnia 1 marca 2011 r., Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustrojodawca wprowadził w art. 41 ust. 5 Konstytucji oddzielne wobec art. 77 ust. 1 Konstytucji uregulowanie, aby podkreślić konieczność ponoszenia przez państwo odpowiedzialności odszkodowawczej za przypadki bezprawnego pozbawienia wolności. W tym kontekście Trybunał podkreśla, że wolność osobista człowieka jest jednym z kilku jego najbardziej fundamentalnych praw; jest silnie powiązana z prawem do bezpieczeństwa osobistego. Obie te wartości gwarantują wolność każdego od arbitralności organów władz publicznych, chronią każdego od strachu przed własnym państwem. Ranga dobra, którego naruszenie zobowiązuje władzę publiczną do rekompensaty na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji, jest szczególnie wysoka⁵¹⁴.

Realizacja – na poziomie ustawy – konstytucyjnego prawa do uzyskania odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej w związku z prowadzonym postępowaniem karnym następuje przede wszystkim w ramach Rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego. Regulacja ta przewiduje instytucję odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, ogranicza ją jednak do szczególnych sytuacji procesowych (wykonanie kary oraz późniejsze uchylenie wyroku sądu karnego na skutek wznowienia postępowania bądź kasacji, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie). Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za bezprawne pozbawienie wolności nie ogranicza się do sytuacji wskazanych w rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego. Jeśli funkcjonariusz państwowy pozbawia jednostkę wolności osobistej na skutek określonego działania faktycznego, a działanie to jest zarazem bezprawne, to pokrzywdzona jednostka może domagać się naprawienia szkody majątkowej i niemajątkowej, wyrządzonej przez to działanie: w przypadku pozbawienia wolności nie na podstawie orzeczenia sądu karnego (a także nie na podstawie zatrzymania regulowanego przez kpk) podstawę odpowiedzialności będą stanowiły art. 23 oraz 24 i 448 w zw. z art. 417 § 1 kodeksu cywilnego.

Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (także w zakresie szkody niemajątkowej) za bezprawne pozbawienie wolności są: bezprawne działanie organu władzy publicznej, zaistnienie szkody, oraz związek przyczynowo – skutkowy pomiędzy bezprawnym działaniem władzy publicznej i szkodą. Przy dochodzeniu zadośćuczynienia za bezprawne działanie organu nie

⁵¹⁴ pkt 4.2.2.4 oraz 4.2.2.5 uzasadnienia orzeczenia, sygn. P 21/09.



jest natomiast wymagane wykazanie przesłanki winy, co znajduje potwierdzenie także w ustabilizowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego⁵¹⁵.

Co również istotne, w świetle ugruntowanej w orzecznictwie Sądu Najwyższego zasady, ocena naruszenia dóbr osobistych nie może być dokonywana według miary indywidualnej wrażliwości (ocena subiektywna); ocena ta powinna zostać oparta o kryteria obiektywne: sąd powinien uwzględnić „sposób odczuwania przez większość rozsądnie myślących ludzi,”⁵¹⁶ „ze względu na zasadę chronienia interesów typowych, należy brać pod uwagę przeciętną reakcję człowieka,”⁵¹⁷ „odbiór ujmowany według kryteriów obiektywnych”⁵¹⁸. Uwagi te, sformułowane na tle spraw dotyczących naruszenia czci i dobrego imienia, dotyczą wprawdzie ustalenia przesłanki samego faktu naruszenia dobra osobistego: w przypadku pozbawienia wolności, przesłanka ta jest ewidentna. Jednak standard „kryteriów obiektywnych” należy stosować także do przeciętnej wrażliwości w poczuciu skrzywdzenia – wyjątkowa wrażliwość psychiczna jednostki na doznaną krzywdę nie może zwiększać zakresu odpowiedzialności sprawcy. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 lutego 2004 r.⁵¹⁹, podstawowym kryterium dla ustalenia wysokości należnego poszkodowanemu zadośćuczynienia jest rozmiar i intensywność doznanej krzywdy, ocenianej według miar obiektywnych.

W konsekwencji, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 marca 2011 r., stwierdzającym, iż bezprawne pozbawienie wolności skutkuje zawsze poniesieniem przez osobę pozbawioną wolności szkody o charakterze niematerialnym (krzywdy), niezależnie od występujących w takim wypadku, sytuacyjnie zróżnicowanych co do zakresu i rozmiaru majątkowych następstw wymagających kompensacji. Odszkodowanie na rzecz poszkodowanego z tytułu pozbawienia wolności powinno mieć co do zasady charakter pełny w tym sensie, że powinno rekompensować zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną. Trybunał podkreślił, że szkoda niemajątkowa jest – podobnie jak krzywda - niewyliczalna w sposób matematyczny. Naprawienie takiej szkody odbywać się musi w sposób zryczałtowany, przez przyznawanie kwoty „odpowiedniej”, o której wysokości z natury rzeczy decydować musi organ orzekający. W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał na związek pomiędzy art. 77 ust. 1 a art. 7 Konstytucji, który wprowadza zasadę, iż organy

⁵¹⁵ Wyrok SN z dnia 27 października 2011 r., sygn. V CSK 489/10, publ. LEX nr 1102552, uchwała SN (7 sędziów) z dnia 18 października 2011 r. III CZP 25/11, publ. OSNC 2012/2/15.

⁵¹⁶ Wyrok SN z dnia 8 lutego 2008 r., sygn. I CSK 334/07, publ. LEX nr 457843).

⁵¹⁷ Wyrok SN z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. V CSK 256/10, publ. LEX nr 794581.

⁵¹⁸ Wyrok SN z dnia 28 lutego 2003 r., V CK 308/02, publ. OSNC 2004/5/82.

⁵¹⁹ Sygn. II ACa 641/03, (publ. Wokanda 2004/9/44).

władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁵²⁰. Pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek błędów czy pomyłek organów władzy nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działania opartej na prawie i w granicach prawa - o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Ujęcie takie odpowiada tendencjom współczesnego rozwoju konstytucjonalizmu i prawa publicznego, które zmierzają do coraz skuteczniejszej ochrony jednostki wobec naruszeń prawa przez władze publiczną. Również w wyroku z dnia 24 lutego 2009 r.⁵²¹, Trybunał podkreślił, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie da się sprowadzić jedynie do samej proklamacji idei odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Zakotwiczone w nim bowiem zostały – na poziomie konstytucyjnym – elementy statusu jednostki poszkodowanej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Sens omawianego przepisu wyraża się w przeniesieniu ciężaru dolegliwości (alokacja ryzyka) związanej z wadliwym działaniem władzy publicznej z poszkodowanej jednostki na państwo.

* * *

Spośród wszystkich instytucjonalnych elementów systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych Policja jest formacją najczęściej narażoną na bezpośrednią interakcję ze społeczeństwem i opinią publiczną. Wynika to z faktu, iż jest pierwszym ogniwem kontaktu z wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych. Stanowi to jeden z wielu czynników wszechobecnej dyskusji na temat przypadków naruszania przez policję praw człowieka i niekończącej się walki zrównoważenia praw jednostki z zapewnieniem bezpieczeństwa.

Policja bywa postrzegana (niesłusznie) jako instytucja działająca wbrew prawom człowieka, a instrumenty służące ochronie praw człowieka traktowane bywają (przez samych policjantów) jako przeszkody w wypełnianiu przez nich obowiązku identyfikowania i zatrzymywania przestępców. Paradoksalnie, problemy, które powstają na linii Policja i prawa jednostek przyczyniają się do zwiększenia zainteresowania ze strony państw i instytucji międzynarodowych. Powodują one niegasnącą dyskusję nad wieloaspektowością wciąż rozwijających się koncepcji praw człowieka, ale i zwracają uwagę na mechanizmy gwarancyjne- udoskonalane poszukiwaniem nowych rozwiązań. Niektórzy autorzy sugerują, że wymaganie

⁵²⁰ z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02.

⁵²¹ sygn. SK 34/07.



aby policja realizowała w pełni prawa człowieka jest czystą utopią, skoro same prawa człowieka w czystej postaci są znacznie zidealizowane⁵²².

W kontekście wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w „sprawach policyjnych”, istotne znaczenie ma kwestia możliwości dochodzenia swoich praw przez osoby, które kwestionowały sposób przeprowadzenia interwencji, w szczególności, gdy skarżyły się na nadużycie siły przez funkcjonariuszy. Do tego typu zdarzeń dochodzi przede wszystkim na terenie jednostek Policji, w których niewłaściwymi miejscami są pokoje przesłuchań ofiar i świadków przestępstw oraz pokoje przesłuchań osób zatrzymanych i podejrzanych, a także w policyjnych środkach transportu. W miejscach tych, w obecnym stanie prawnym, nie jest możliwe rejestrowanie obrazu lub dźwięku, o ile nie są w nich przeprowadzane czynności procesowe. Z tego powodu należy kontynuować prace zmierzające do wprowadzenia możliwości rejestrowania obrazu lub dźwięku w tych miejscach. Miejsca te nie stanowią miejsc prywatnych, takich jak lokale mieszkalne, w których rejestrowanie obrazu lub dźwięku mogłoby spotkać się z zarzutem naruszenia prawa do prywatności. Jednocześnie osoba doprowadzana do pomieszczenia, w którym rejestrowany byłoby obraz lub dźwięk, byłaby każdorazowo informowana o fakcie takiej rejestracji. Dotyczy to również wyposażania policjantów w tzw. *Bodycam* umieszczone na mundurach kamery nagrywają (wraz z dźwiękiem) to, co dzieje się przed policjantem. Przeprowadzone programy pilotażowe w Wielkiej Brytanii, czy USA w każdym przypadku przyniosły pozytywne efekty: notuje się zmniejszoną liczbę skarg na policję, a także szybsze podjęcie interwencji. Należy zaznaczyć, iż stosowanie *bodycam* to rozwiązanie działające dwutorowo: kontrola prawidłowości przeprowadzonej przez policjanta interwencji z jednej strony, a z drugiej ochrona funkcjonariusza przed ewentualnymi pomówieniami.

Podstawową konkluzją przeprowadzonej analizy jest to, iż stosowanie przymusu bezpośredniego oraz broni palnej niewątpliwie głęboko ingeruje w prawo do wolności i nietykalności osobistej. Z tego powodu, każde tego typu podjęte działanie wymaga szczegółowej analizy pod kątem celowości, proporcjonalności i adekwatności. Zasada proporcjonalności odpowiadająca za utrzymanie właściwego stanu praw i wolności obywatelskich w demokratycznym państwie, wydaje się w tym wypadku odgrywać kluczową rolę. Ze względu jednak na zderzenie się przeciwstawnych wartości: prawa do wolności i zapewnienia bezpieczeństwa, podlegających ochronie, każdy incydent za każdym razem powinien być indywidualnie badany i oceniany. Z jednej strony bowiem chodzi o wolność i nietykalność osobistą jako fundamentalne przywileje człowieka, zaś z drugiej o koniecz-

⁵²² D. H. Bracey, A cross-cultural consideration of the police and human rights, *Police Quarterly*, 5(1), 2002, s. 121.



ność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym również przy użyciu metod pozostających w aksjologicznej kolizji ze wskazanymi wartościami. W takim przypadku zapewnienie stanu właściwej równowagi między niekiedy antagonistycznymi wartościami wymaga przede wszystkim bardzo dobrze opracowanych krajowych aktów prawnych i procedur, jak również sprawnego i wyszkolonego aparatu służb bezpieczeństwa.

Rozdział III

Instytucjonalizacja skarg na Policję na świecie

Kompetencje do stosowania środków przymusu bezpośredniego różnych formacji, w tym i Policji stosunkowo łatwo i często mogą prowadzić do powstawania nadużyć. Dlatego budowanie, a następnie utrzymanie zaufania społeczeństwa jest podstawą skutecznej Policji. Praca nad tym procesem wymaga wiele wysiłku, nie tylko ze strony samej Policji, ale i innych instytucji z nią współpracujących. Jedną z nich są obywatelskie instytucje nadzoru definiowane jako oficjalnie powołane i uznane ciała składające się z członków lokalnej społeczności, które, w imieniu obywateli sprawują nadzór nad skargami na Policję⁵²³.

Obywatelski nadzór nad policją jest wynikiem brakiem zaufania ze strony społeczeństwa, w to, że instytucje policyjne są w stanie samodzielnie i rzetelnie dochodzić odpowiedzialności funkcjonariuszy. Istnieje powszechne przekonanie, że systemy nadzoru „obywatelskiego” nad policją są skuteczniejsze od „państwowych” w sprawowaniu kontroli nad policją i pociąganiu jej do odpowiedzialności oraz pracy prewencyjnej nad etycznymi postawami w Policji⁵²⁴. Zorganizowanie oraz dalsze funkcjonowanie mechanizmów kontroli cywilnej jest często trudnym procesem ze względu na istnienie czynników ubocznych, które mogą pomóc lub utrudnić rozwój cywilnych struktur nadzoru jak np. struktura ustrojowa państwa, wola polityczna, czy współpraca z kierownictwem Policji⁵²⁵.

1. Modele kontroli Policji

W celu zapobieżenia nadużyciom ze strony Policji powstają różnego typu systemy instytucjonalne kontrolujące Policję. Mogą mieć charakter zewnętrzny lub wewnętrzny. O przynależności do systemu zewnętrznego lub wewnętrznego decydować będzie umiejscowienie instytucji w strukturach rządowych lub pozarządowych ze szczególnym uwzględnieniem związków i relacji wobec Policji. Podział ten z założenia transparentny może jednak okazać się nie do zrealizo-

⁵²³ B.A. Buren, *Evaluating citizen oversight of Police*. New York. LFB Scholarly Publishing, 2007.

⁵²⁴ P.Manning, D.H.Bayley, E.Alemika.

⁵²⁵ J.Miller, *Civilian Oversight of Policing. Lessons from the Literature*. Vera Institute of Justice. Global Meeting on Civilian Oversight of Police, Los Angeles, May 5-8, 2002, http://www.vera.org/publication_pdf/178_338.pdf.

wania w praktyce ze względu na możliwe powiązania organizacyjne oraz relacje podległości i zależności pomiędzy instytucjami. W związku z tym zarówno w systemie zewnętrznym, jak i wewnętrznym mogą występować różnorodne stopnie uprawnień oraz specjalizacji instytucji w zakresie kontroli Policji, które mogą się na siebie nakładać, krzyżować lub nawet czasem powielać. Próba opisanie i usystematyzowania determinantów wpływających na działania Policji jest utrudniona nie tylko ze względu na wielość instytucji monitorujących pracę Policji, ale również inne czynniki o charakterze pozasystemowym (np. jednym z nich jest bez wątpienia struktura i organizacja Policji ze szczególnym uwzględnieniem modelu zarządzania Policją).

W celu rozróżnienia podmiotów monitorujących pracę Policji podjęto próbę systematyzacji posiłkując się kryterium kompetencyjnym. I tak w literaturze proponuje się, aby w ramach kontroli zewnętrznej wyodrębnić kategorię kryteriów zewnętrznych bezpośrednich (*external-exclusive*) i pośrednich (*external-inclusive*) a w ramach kontroli wewnętrznej kryteriów wewnętrznych określonych (*internal-explicit*) i niedookreślonych (*internal-implicit*)⁵²⁶. Klasyfikacja ta opiera się na generalnym podziale na kontrolę zewnętrzną –pozostającą poza strukturą organizacyjną Policji oraz wewnętrzną– opierającą się na mechanizmach samokontroli (zobacz tabela). Generalny poziom podziału (zewnętrzny i wewnętrzny) przedstawia się względnie przejrzysto, jednakże po dalszych analizach części składowych nie wydaje się w pełni czytelny i jednoznaczny, gdyż wymienia również elementy o charakterze pozaprawnym, niebędące kompetencjami. Czynniki te, pozostające w zakresie systemu zarówno zewnątrz- jak i wewnątrzpolicyjnego, odgrywające znaczenie w przestrzeni pozaprawnej znajdują odbicie w relacjach społecznych jak np. wpływ systemu politycznego (partii rządzącej) na działania Policji, czy wzajemne relacje ze społeczeństwem w szczególności na szczeblu lokalnym (np. obywatel- dzielnicowy).

Kompetencje bezpośredniej kontroli zewnętrznej w różnych systemach prawnych będą sprawować: właściwi ministrowie (najczęściej spraw wewnętrznych, ale również sprawiedliwości, czy obrony narodowej); prokuratura i sądy, prowadzące sprawy jednostkowych przypadków naruszeń prawa przez policjantów; komisje o różnego typu kompetencjach umiejscowione na szczeblach: parlamentarnym, rządowym, samorządowym, lub obywatelskim oraz inne instytucje jak komisje, ombudsmeni, rzecznicy praw obywatelskich, czy audytorzy. Sądy mogą również wydawać orzeczenia wobec konkretnych działań policyjnych, stwierdzając przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza oraz zasądzać stosowne

⁵²⁶ D.H.Bayley, *Patterns of policing...*, s. 160-172.



odszkodowania osobom poszkodowanym. Organy prokuratorskie odgrywają zdecydowaną rolę w sprawowaniu zewnętrznego nadzoru nad policją ze względu na bezpośrednią współpracę nad badaniem sprawy, kontrolę merytoryczną zakresu czynności policyjnych oraz kontrolę procesową. Organy wykonawcze realizujące zadania rządowe lub samorządowe w terenie, rady nadzorcze obywateli, audytorzy, czy rzecznicy, w zależności od przyznanych im kompetencji również sprawują kontrolę w zakresie przyznanych im kompetencji. Kontrolą zewnętrzną pośrednią określić można natomiast wszystkie inne czynniki, mające wpływ na prawidłowość wykonywanych czynności przez Policję, jak np. działalność prawotwórcza parlamentu w zakresie uchwalania aktów prawnych regulujących organizację oraz pracę Policji, powoływanie komisji do spraw bezpieczeństwa i tajnych służb; wpływ partii politycznych (w szczególności ma to znaczenie w państwach o systemie autorytarnym); media i doniesienia prasowe dziennikarzy śledczych piętnujące niewłaściwe zachowania w Policji; czy wreszcie działające w niektórych państwach komisje cywilne odpowiedzialne za proces naboru do służby.

Kontrola wewnętrzna o określonym charakterze będzie związana z szeroko rozumianą pragmatyką policyjną – aktami prawnymi o charakterze generalnym, jak i procedurami, regulaminami i wytycznymi, na podstawie których działa Policja, jako instytucja państwowa. Będzie to przede wszystkim podległość służbowa (większa, niż w innych zawodach), jako podstawowy wyznacznik szczególnego rodzaju formacji mundurowej, do której przynależność powoduje swoiste ograniczenia wynikające z etyki służbowej. W związku z pełnioną służbą wyznacznikami kontrolnymi pozostawać będą również inne elementy takie jak: wspólne pełnienie służby przez funkcjonariuszy, które zobowiązuje do wzajemnej kontroli; postępowania dyscyplinarne, czy inne formy kontroli wewnętrznej, sprawowanej przez wyznaczone ku temu wyspecjalizowane jednostki Policji. Wewnętrzna kontrola będzie realizowana również poprzez dobór do służby oraz szkolenia. Podobną rolę spełniają narzędzia i mechanizmy zarządzania kierowane do kadry kierowniczej Policji wprowadzające systemowe, powiązane ze sobą rozwiązania, które pozwalają na proaktywne przeciwdziałanie nieprawidłowościom, umacniając i gwarantując ciągły proces kształtowania standardów działań Policji i podnoszenia jakości jej pracy.

Poza kompetencjami o jasno określonym charakterze w pragmatyce służbowej występują czynniki niedookreślone, skupione wokół zagadnień na poziomie psychologii społecznej, jak np.: motywacja dla rzetelnie pełnionej służby (nagrody i wynagrodzenia), komunikacja wewnętrzna, wzajemne relacje ze społeczeństwem czy członkostwo w resortowych stowarzyszeniach i związkach zawodowych.

Rodzaje czynników wpływających na pracę Policji.

Rodzaje czynników	Rodzaje kontroli	
	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Określone	<ol style="list-style-type: none">1. Podległość służbowa2. Postępowania dyscyplinarne3. Postępowania wyspecjalizowanych organów wewnętrznych4. Profilaktyka (np. rozmowy SWI)5. Wzajemna odpowiedzialność	
Niedookreślone	<ol style="list-style-type: none">1. Stowarzyszenia i związki zawodowe2. Profilaktyka (np. Newsletter SWI)3. Czynniki motywacyjne: nagrody i wynagrodzenie4. Relacje ze społeczeństwem	
Bezpośrednie		<ol style="list-style-type: none">1. Rząd (ministrowie)2. Komisje rządowe/ parlamentarne/samorządowe3. Komisje obywatelskie (konsultacyjne lub kontrolne)4. Sądy i prokuratura5. Rzecznik praw obywatelskich/ ombudsman
Pośrednie		<ol style="list-style-type: none">1. Parlament (poprzez działalność prawodawczą)2. Partie polityczne (sprawujące władzę)3. Media4. Komisje cywilne (nadzorujące dobór do służby)

Inna koncepcja proponuje wyróżnienie instytucji kontrolujących ze względu na zakres zadań, jakie powinna realizować taka instytucja wobec Policji, społeczeństwa i jednostek skarżących⁵²⁷. W literaturze spotyka się również inną systematykę wyróżniania podmiotów kontrolujących Policję w postaci reaktywnego

⁵²⁷ J. Harrison, M. Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission. Liberty* (The National Council for Civil Liberties), London, 2000, s. vii.



i proaktywnego podejścia do systemu skargowego w Policji⁵²⁸. Ujęcie reaktywne charakteryzuje się: badaniem i załatwianiem skarg indywidualnych, działaniem na zasadach legalizmu, kontradyktoryjnym postępowaniem administracyjnym, karaniem winnych funkcjonariuszy, czy prewencyjnym i odstrasżającym charakterem kary. Natomiast ujęcie proaktywne skoncentrowane jest na badaniu problemów w aspekcie prewencyjnym (np. poprzez badanie, zbieranie i analizę danych), identyfikację problemów oraz przyczyn ich powstawania, koncentrację na organizacji, jako całości, działania zaradcze i zapobiegawcze, opracowanie założeń.

Tendencje zmierzające do tworzenia nadzoru obywatelskiego nad Policją zaobserwować można na świecie od 1970 roku (tabela poniżej). Modelowe wzorce rozwiązań mechanizmów skargowych dostarczają przykłady Anglii i Walii oraz młodej stosunkowo instytucji kontrolującej w Irlandii Północnej. Pozostałe systemy skargowe na całym świecie różnią się między sobą zakresem kompetencji i stopniem niezależności. Charakter zaangażowania cywilnego w proces rozpatrywania skarg różni się znacznie pomiędzy instytucjami nadzorczymi- od pełnej odpowiedzialności za przyjęcie w ramach kompetencji skargi, poprzez częściowy nadzór nad przebiegiem postępowania, czy wreszcie na audycie i monitowaniu skończywszy.

Modele nadzoru policyjnego na świecie.

Podział	Przykłady	Charakterystyka
Ombudsmeni i inne instytucje niezależne	<ol style="list-style-type: none"> 1. Police Ombudsman for Northern Ireland- Irlandia Północna 2. New York, U.S.—Civilian Complaint Review Board 3. Rzecznik Praw Obywatelskich- Polska 4. Office for Public Integrity - Australia 	<ul style="list-style-type: none"> • odrębność i niezależność względem Policji • skargi otrzymywane bezpośrednio od obywateli • pracownicy cywilni • możliwość złożenia skargi do sądu

⁵²⁸ F.P.Williams, C.P.Wagoner Making the police proactive: an impossible task for improbable reasons. *Police and Society: Touchstone Readings*, 1995, s. 365-374; C.Clarke, Proactive Policing: Standing on the Shoulders of Community-Based Policing. *Police Forum*, 2(2), s. 1-5; P.Manning, Democratic Policing in a changing world. London, 2010; D.H. Bayley, Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies, 1 *Crime & Just.* 109, 1979; E.C. Riksheim, S.M. Chermak, Causes of police behavior revisited. *Journal of Criminal Justice*, Volume 21, Issue 4, 1993, s.353-382.



Instytucje skargowe, prowadzące postępowania policyjne od których decyzji istnieje możliwość odwołania się do instytucji sądowej/administracyjnej	<ol style="list-style-type: none">1. Independent Police Complaints Commission- Wielka Brytania2. Independent Complaints Directorate- Płd. Afryka3. Police Complaints Authority- Indie5. The Commission for Public Complaints Against the The Royal Canadian Mounted Police- Kanada6. Citizens' Review Board on Police- Community Relations- San Diego, USA7. The Police Complaints Authority of Trinidad and Tobago- Trynidad i Tobago8. South African Independent Complaints Directorate	<ul style="list-style-type: none">• organ cywilny i/lub policyjny• opiniowanie wyników postępowań policyjnych• możliwość odwołania się przez organ nadzorczy w celu dalszego badania do instytucji cywilnej
Audytorzy, komisje monitorujące i inne	<ol style="list-style-type: none">1. Beat meetings with residents- Chicago, USA2. Board of Police Commissioners- The City of Los Angeles, USA3. Independent Police Auditor –San Jose, USA4. National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement- USA5. Auditor- Sao Paulo, Brazylia	Nadzór, konsultacje oraz polityka prewencyjna

Argumenty przemawiające za nadzorem nad czynnościami Policji często koncentrują się na skuteczności nadzoru w sensie tego, kto ma być organem kontrolującym, a jednocześnie adresatem skarg, jakiego typu wykroczenia mają być przedmiotem postępowania, czy wreszcie jak powinna być generalnie ukierunkowana polityka Policji w zakresie skargowości. Badanie pojedynczych przypadków przez instytucje nadzorujące obejmuje również aktywną rolę w identyfikacji i rozwiązywania podstawowych problemów systemowych w ramach organizacji Policji.

Nadzór cywilny nad policją obejmuje kompetencje instytucji spoza Policji do kontroli podejmowanych działań poszczególnych funkcjonariuszy Policji, ale



również polityki i organizacji Policji, jako instytucji⁵²⁹. W większości jednak głównym powodem powstania mechanizmów kontroli cywilnej nad policją były i są niedostatecznie wyjaśnione sprawy skargowe, przypadki naruszenia zasad etyki zawodowej, czy korupcji. Rozwój kontroli cywilnej, na zasadzie niespotykanego wcześniej instytucjonalnego wzorca kontrolnego zapoczątkowany został w krajach systemu anglosaskiego- USA, Kanadzie, Australii i Wielkiej Brytanii. W USA próby powołania cywilnych organów nadzoru pojawiły się w różnych formach już w 1940 roku, ale dopiero od 1970 roku przybrały formę instytucjonalną⁵³⁰. W Australii, Wielkiej Brytanii i Kanadzie, mechanizmy nadzoru cywilnego pojawiły się odpowiednio w 1970, 1980 i 1990 roku, a najmłodsze struktury, w ramach przeobrażeń w strukturach Policji krajowych pojawiły się również w Indiach, RPA⁵³¹ i Brazylii.

Jak wynika z przykładów na świecie mechanizmy nadzoru rzadko bywają rezultatem konsensusu pomiędzy policją, organami rządowymi, a częściej wynikiem starć i kompromisów zawartych pomiędzy konkurencyjnymi wizjami tego, jak ów nadzór powinien wyglądać. W tym kontekście warto przytoczyć kilka argumentów podkreślających znaczenie cywilnych aspektów nadzoru nad działaniami Policji. Pierwszym z nich jest niewątpliwie większa skuteczność i transparentność postępowania skargowego prowadzonego przez osoby cywilne, niż przez organy wewnętrzne Policji. Kontrargumentem może być jednakże większe doświadczenie i wiedza wyspecjalizowanych w poszczególnych dziedzinach funkcjonariuszy Policji. Nadzór taki poprzez zapewnienie, iż badanie skarg odbywa się w sposób bardziej dokładny i uczciwszy, wpływa na rzetelność pracy Policji, a co za tym

⁵²⁹ E. Alemika, Chukwuma, *Civilian oversight and accountability of police in Nigeria*, Lagos: CLEEN, 2003; A.J. Goldsmith, L. Colleen, *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*. Hart Publishing, 2000; N. Sammonds, *A Need to Know: The Struggle for Democratic, Civilian Oversight of the Security Sector in Commonwealth Countries*, Commonwealth Policy Studies Unit, London, 2000.

⁵³⁰ R. J. Terrill, *Civilian Oversight of the Police Complaints Process in the United States: Concerns, Development, and More Concerns*. In: A. J. Goldsmith, Ed. *Complaints Against the Police: The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon Press 1991, 291-322; Merrick Bobb, "Civilian Oversight of the Police in the United States," *Saint Louis University Public Law Review*, Volume 22, Number 1, 2003.

⁵³¹ E. Alemika, *Policing and Perceptions of Police in Nigeria*, *Police Studies*, 11, 4: 1988, s. 161-176; E. Alemika, 'Colonialism, State and Policing in Nigeria', *Crime, Law and Social Change*, 20, 1993, s. 187-219; E. Alemika, *Police Corruption and insecurity in Nigeria* in S. Einstein et al eds. *Police Corruption*, Huntsville: Office of International Criminal Justice, Sam Houston State University; E. Alemika, *Police oversight agencies in West Africa*, available at www.policaccountability.co.za; E. Alemika, Chukwuma, *Civilian oversight and accountability of police in Nigeria*, Lagos: CLEEN, 2003; E.O. Alemika, *Police reform in Africa: Issues and challenges*. IDASA, *Police reform in post-conflict African countries conference*. Pretoria, South Africa 12-15 March 2007. Cape Town: Institute of Criminology, 2007.

idzie niższą liczbę skarg⁵³². Jednocześnie priorytety i polityka działań Policji stają się bardziej skuteczne i lepiej dostosowane do oczekiwań i wymagań społecznych. Argumenty o wprowadzeniu nadzoru ze względu na jego skuteczność są prawdopodobnie najbardziej przekonujące w kontekstach, w których wewnętrzne systemy państw (prawne lub polityczne) są słabe (państwa w okresie lub po transformacji), lub w których Policja wyraźnie i powszechnie łamie prawa obywatelskie lub gdzie organizacje policyjne są źle zorganizowane lub zarządzane. Argumentowi ze skuteczności zarzucić można jednak brak empirycznego potwierdzenia i oceny, czy postępowania skargowe przeprowadzane byłyby równie prawidłowo, jak w przypadku, gdyby nadzoru tego nie było.

Kolejnym argumentem poza skutecznością jest legitymizacja Policji do podejmowania wszelkich działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zasada zaufania publicznego wobec tej formacji powinna się odzwierciedlać w sprawowaniu kontroli w przejrzysty i niezależny sposób. Bez względu na formę kontrola cywilna może stanowić jeden z bardziej skutecznych sposobów legitymizacji władzy policyjnej, niezależnie od tego, czy wewnętrzne systemy rozpatrywania skarg na Policję są równie skuteczne⁵³³. Nie zawsze jednak regułą będzie wzmocnienie autorytetu Policji i zaufania publicznego poprzez powołanie cywilnej instytucji nadzorczej, w szczególności, gdy jej działania nie będą postrzegane jako niezależne lub okażą się nieskuteczne.

Bezpośrednie odwołanie się do idei demokracji również wzmacnia obywatelską kontrolę oraz wpływ na zarządzanie policją. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do Policji, ze względu na znaczącą pozycję tej formacji w codziennym życiu obywateli w kontekście zapewniania porządku i bezpieczeństwa. Realizując jedną z najważniejszych usług publicznych w nowoczesnym państwie, Policja staje się najbardziej widocznym i wpływowym podmiotem oddziaływania na sferę publiczną⁵³⁴. Z kolei, przyznane kompetencje realizujące podstawowy cel, jakim jest ochrona podstawowych wolności obywateli, mogą również stać się przyczyną poważnego nadużywania i ich przekraczania. W tym świetle mechanizmy nadzoru mogą stanowić zarówno niezbędny wentyl bezpieczeństwa jak i mechanizm bezpośredniego oddziaływania obywateli na sposób działania tych służb⁵³⁵.

Charakter zaangażowania instytucji cywilnej w procesie badania skarg jest w każdym z państw, w których zostały powołane, zróżnicowany. Podczas, gdy niektóre instytucje są w pełni odpowiedzialne za cały proces badania skargi, inne

⁵³² S. Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*. Wadsworth Publishing, 2005.

⁵³³ D.W. Perez, J. A. Moore, *Police Ethics*. Cengage Learning, 2012.

⁵³⁴ T.Jones, T.Newburn, D.J. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*. *British Journal of Criminology*. 36, no. 2 (1996), s. 182-198.

⁵³⁵ C. Roberson, *Police Misconduct: A Global Perspective*. CRC Press, 2016.



mają jedynie możliwość uczestnictwa jako organ nadzorczy, monitorujący, odwoławczy lub audytorski.

2. Ombudsmeni i inne instytucje niezależne

Kontrola poprzez biura ombudsmanów, rzeczników i inne, niezależne instytucje zapewnia w założeniu bezstronny system rozpatrywania skarg dotyczących działania Policji. W ramach tego systemu często wymienia się instytucje powołane w Irlandii Północnej, niektórych stanach w USA, czy Australii, jako przykłady najskuteczniej i w sposób najbardziej transparentny działających organów badających skargi na Policję. Cechą wspólną tych instytucji jest niezawisłość i niezwiązanie ze strukturami policyjnymi oraz niezależność operacyjna. Niewątpliwie, w zakresie niezależności, czy transparentności (choć dyskusyjnie skuteczności), do tych instytucji można również zaliczyć polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (opisanego w rozdziale V).

2.1. Police Ombudsman for Northern Ireland - Irlandia Północna

2.1.1. Zarys systemu

W Irlandii Północnej rząd odpowiedzialny jest za porządek publiczny, służbę policyjną, sądownictwo oraz dostęp do broni i materiałów wybuchowych. Irlandia Północna posiada własne siły policyjne znane pod nazwą Garda Síochána (Strażnicy Pokoju). System policyjny jest scentralizowany ze względu na zaszczości historyczne i duży poziom zagrożenia terroryzmem oraz niepokojami społecznymi. Należy mieć na uwadze, że od 1968 roku Irlandia była terytorium zamieszek i incydentów terrorystycznych na bezprecedensową skalę w Europie⁵³⁶. Również i z tego powodu zawsze działała jedna formacja policyjna, obejmująca cały ten obszar. Od roku 2001 na podstawie Police (Northern Ireland) Act 2000 jest nią Police Service of Northern Ireland (PSNI), który zastąpił Royal Ulster Constabulary. Na czele Policji stoi komendant główny (Chief Constable). Powołana na tej samej podstawie prawnej Rada (Northern Ireland Policing Board) odpowiedzialna jest za utrzymanie Policji oraz jej efektywność i skuteczność. Rada ustala i może okresowo zmieniać cele dotyczące Policji w Irlandii Północnej. Wydaje ona również zalecenia oraz dokonuje przeglądu zasad etycznych norm postępowania i praktyki funkcjonariuszy Policji pod kątem zgodności z prawami i obowiązkami wy-

⁵³⁶ I.Topping, *The Police Complaints System in Northern Ireland*. (w:) *Complaints against the Police. The trend to external review*. A.Goldsmith (red.), Oxford, 1991, s.256, zob. również: J.J. Popielkowski and J.N. Cull, *Public Diplomacy, Cultural Interventions & the Peace Process in Northern Ireland Track Two to Peace?*, Figuero Press, Los Angeles, 2009.



nikającymi z Human Rights Act 1998. Ze względu na specyfikę obsługiwanego obszaru, PSNI wyróżnia się wśród brytyjskich Policji szerokim stosowaniem ciężkich środków bojowych, takich jak pojazdy opancerzone. Sekretarz Stanu może wydawać i co pewien czas modyfikować zalecenia dotyczące wykorzystania przez Policjantów środków i sprzętu przymusu bezpośredniego⁵³⁷.

2.1.2. Organizacja

Biuro Ombudsmana ds. Policji dla Irlandii Północnej (Police Ombudsman for Northern Ireland, dalej PONI) zostało otwarte w dniu 6 listopada 2000 roku. PONI zapewnia niezależne, bezstronne i bezpłatne rozpatrywanie skarg na Policję oraz badanie, czy funkcjonariusze Policji działali w należyty sposób⁵³⁸. W szczególności dotyczy to funkcjonariuszy: Policji Irlandii Północnej (Police Service of Northern Ireland), Agencji do walki z przestępczością zorganizowaną (Serious Organised Crime Agency), Policji Portu Belfast (Belfast Harbour Police), Policji Portu Larne (Larne Harbour Police), Policji lotniska międzynarodowego w Belfaście (Belfast International Airport Police) oraz Policji Ministerstwa Obrony (Ministry of Defence Police) w Irlandii Północnej. Skargi można również składać na niektórych, cywilnych pracowników Policji, wykonujących obowiązki w areszcie lub podczas eskorty dla Policji. W ramach swoich kompetencji, Ombudsman Policji jest zobligowany do nadzoru nad polityką i działalnością Policji pod kątem ich zgodności z interesem publicznym (ustawa o Policji, Northern Ireland Police Act 2003).

Na podstawie ustawy o Policji (NI Police Act 1998) Ombudsman Policji ma obowiązek zapewnienia skutecznego, efektywnego i niezależnego systemu składania skarg na organy Policji oraz badania innych spraw określonych przez Sekretarza Stanu, Szefa Policji i Radę Policji. Ponadto, w razie potrzeby PONI bada kwestie dotyczące postępowań Policji, wobec których nie wniesiona została skarga, podejmując sprawę z urzędu. PONI jest zobligowany do składania corocznego sprawozdania Sekretarzowi Stanu, a co pięć lat do przeglądu prawa pierwotnego i przekazania uwag Sekretarzowi Stanu.

Ombudsman Policji ma również obowiązek podjęcia próby postępowania mediacyjnego, przeprowadzenia postępowania zarządzanego przez Sekretarza Stanu lub na wniosek Rady Policji, przekazywania Radzie Policji informacji ogólnych i statystycznych, kierowania uwag do Rady Policji oraz Komendanta Policji (Chief Constable) na temat polityki i praktyk, które, w opinii PONI są istotne. Zadanie to

⁵³⁷ B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013, zob. również P.Arthur, *Policing and crisis politics in Northern Ireland*. Parliamentary affairs 1986, 39/3; B.Dickson, *The Police Authority in Northern Ireland*. Northern Ireland Legal Quarterly, 1988 39/3.

⁵³⁸ T.Buck, R. Kirkham, B.Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*. Ashgate Publishing Company, 2001, s.96.



PONI wykonuje zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o ochronie praw człowieka (Northern Ireland Human Rights Act 1998), uwzględniając potrzebę wspierania równości szans pomiędzy osobami o różnych przekonaniach religijnych, poglądach politycznych, grupach rasowych, osobach z niepełnosprawnościami, o różnej orientacji seksualnej i innych. Ombudsman Policji Irlandii Północnej musi także realizować szereg innych ustaw, związanych z ochroną danych osobowych, dostępem do informacji publicznej, czy danych bankowych.

PONI działa niezależnie od Policji i innych służb bezpieczeństwa w Irlandii Północnej, dążąc do zbadania wszystkich skarg z uwzględnieniem zasad obiektywności i sprawiedliwości. Od otwarcia Biura Ombudsmana Policji w 2000 roku do 31 marca 2010 r. Urząd otrzymał łącznie 30264 skarg. Składanie skarg pozbawione jest opłat. Pracownicy PONI są zobowiązani do zachowania w tajemnicy prowadzonych postępowań, za wyjątkiem tych informacji, które zostały określone w ustawie o Policji. W trakcie badania spraw, PONI kieruje się międzynarodowymi zasadami i standardami w zakresie kontroli i poszanowania praw człowieka. Pracownicy Biura Ombudsmana Policji są zobowiązani do wykonywania swoich obowiązków zgodnie z Kodeksem Etyki oraz świadomością, że w szczególnych okolicznościach naruszenie norm kodeksowych oraz norm Polityki Dyscyplinarnej i Procedur Biura Ombudsmana Policji może doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub karnego. Wartości wymienione w Kodeksie Etyki to m.in: niezależność, bezstronność, uczciwość, otwartość, uczciwość, poszanowanie praw człowieka, dostępności, zadowolenie i odpowiedzialności. Kodeks Etyki określa minimalne standardy postępowania, które muszą być przestrzegane, a których zarówno Policja jak i społeczeństwo mają prawo oczekiwać.

Ombudsman Policji powoływany jest królewskim nakazem (Royal Warrant) na siedmioletnią kadencję, jednakże nie wykonuje swoich funkcje w imieniu Korony⁵³⁹. Ombudsman Policji odpowiada przed Parlamentem Irlandii Północnej, Ministrem Sprawiedliwości i sądami. Ponadto, w kwestiach wchodzących w zakres kompetencji PONI, które nie były przekazane do Zgromadzenia Irlandii Północnej, ponosi odpowiedzialność przed Sekretarzem Stanu Irlandii Północnej. Biuro Ombudsmana Policji jest instytucją publiczną, niezależną od innych agend państwowych, pomimo tego, że jest administrowana przez Departament Sprawiedliwości. Rola PONI oraz struktura organizacyjna Urzędu szczegółowo określone zostały w załączniku 3 do ustawy o Policji (Police Northern Ireland Act 1998). Ombudsman Policji jest uprawniony do ustalania generalnych i strategicznych kierunków działania Urzędu w ramach polityki, ram i środków określonych przez

⁵³⁹ Management Statement / Financial Memorandum For The Office Of The Police Ombudsman For Northern Ireland, October 2012.

Ministra, a w szczególności: kierowania się wytycznymi Ministerstwa Sprawiedliwości, efektywnego i ekonomicznego zarządzania pracownikami, czy też działania zgodnie z wysokimi standardami rzetelności. Zgodnie z zasadą dobrej administracji na Ministrze Sprawiedliwości ciąży obowiązek zabezpieczenia i odpowiedniego finansowania Biura, jak również skutecznego poziomu nadzoru nad wykorzystywaniem środków publicznych w taki sposób, aby zagwarantować Zgromadzeniu należyte wypełnianie ustawowych zobowiązań. W rzeczywistości jednak PONI posiada niezależność operacyjną oznaczającą niezależne badanie skarg na Policję oraz innych spraw określonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Radę Policji oraz Komendanta Głównego Policji, jak również spraw, które zostały uznane przez Ombudsmana do podjęcia w interes publicznym. Ministerstwo Sprawiedliwości nie może ograniczać, ani wpływać na wyniki badanych spraw przez PONI, jak również ani nie może wypowiadać się na temat spraw w trakcie ich badania. Ministerstwo Sprawiedliwości może żądać informacji na temat aktualnych postępów w dochodzeniu, statusu dochodzenia i oceny, w jakim terminie zapadnie ostateczna decyzja w sprawie.

Departament Sprawiedliwości nie może wpływać na ostateczne decyzje Ombudsmana w ramach dochodzenia skargi, ani na sam wynik dochodzenia. Jedynie w wypadku zarzutu niewłaściwego administrowania podniesionego przeciwko Ombudsmanowi Policji właściwym do jej rozpoznania jest Minister Sprawiedliwości. W innych sytuacjach skarżący może dochodzić dalszych roszczeń na drodze sądowej. Skarga z zarzutem niewłaściwego administrowania definiowana jest jako wyraz niezadowolenia z pracy Biura oraz sposobu, w jaki sprawa była badana ewentualnie jako słabe administrowanie lub nieefektywne zarządzanie urzędem⁵⁴⁰.

Zasady, w oparciu o które działa Ombudsmam Policji określone zostały w Kodeksie Postępowania wydanego na podstawie Kodeksu postępowania dla członków zarządu instytucji publicznych Urzędu Rady Ministrów (FD (DFP) 6/03). Za zarządzanie Biurem, planowanie i monitorowanie oraz zarządzanie ryzykiem i zasobami ludzkimi odpowiedzialny jest dyrektor wykonawczy (Chief Executive).

Biuro Ombudsmana Policji bada nie tylko aktualne sprawy, ale również niewyjaśnione okoliczności wydarzeń, które budzą obawy ewentualnych działań przestępczych Policji jak np. podczas tzw. okresu „The Troubles” (konflikt w Irlandii Północnej w latach 1968 i w czasie podpisania porozumienia w Wielki Piątek w 1998 roku). W tym celu, w 2010 r. powołano Dyрекcję Badań Historycznych, zatrudniającą prawie 40 osób. Dyrekcja zarówno z urzędu, jak i na wniosek bada

⁵⁴⁰ Memorandum of Understanding ‚Rules of Engagement’. Appendix a Management Statement/ Financial Memorandum for the Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland, October, 2012.



sprawy, w których członkowie służb bezpieczeństwa mogli być odpowiedzialni za śmierć lub inne działania przestępcze, w szczególności w latach 1968- 1998. Głównym zadaniem Dyrekcji jest zapewnienie niezależnego i bezstronnego badania, poza ustaleniami Policji.

Decyzje PONI są podejmowane całkowicie niezależnie od Policji, rządu i osób składających skargę na sposób wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy i pracowników policyjnych. Obejmuje to skargi na zastosowanie nieuzasadnionego przymusu bezpośredniego, nieprzeprowadzenie przez funkcjonariuszy prawidłowego dochodzenia, nieuprzejme lub obraźliwe zachowanie funkcjonariuszy lub personelu, czy też innego rodzaju niestosowne działania z ich strony.

2.1.3. Procedura skargowa

Skargę można złożyć telefonicznie, poprzez e-mail lub osobiście w biurze PONI. Skargę należy złożyć w ciągu 1 roku od zaistniałego zdarzenia, za wyjątkiem szczególnych okoliczności wobec których Ombudsman ds. Policji może zdecydować się przeprowadzić dochodzenie w sprawie skargi na wydarzenie sprzed tego okresu. Jeśli skarga dotyczy mniej poważnej sprawy, to, za zgodą Interesanta jest ona przekazywana do rozpatrzenia Policji z prośbą o poinformowanie PONI o sposobie zakończenia sprawy. Formalne badanie sprawy opiera się na zeznaniach świadków, może również obejmować rejestry policyjne, nagrania wideo, policyjne transmisje radiowe, dokumentację medyczną, wyniki ekspertyz sądowych i inne informacje.

Ombudsman ds. Policji nie może przeprowadzić dochodzenia w sprawie skarg dotyczących:

1. funkcjonariusza Policji, który nie był na służbie, chyba, że np. okazał Interesantowi swoją legitymację policyjną lub powiedział, że jest funkcjonariuszem Policji,
2. innych pracowników Policji, którzy nie byli na służbie,
3. kwestii operacyjnych, takich jak, liczba funkcjonariuszy Policji przydzielonych do danego rewiru, priorytetów i sposobu, w jaki Policja organizuje pracę, lub realizuje swoje operacje,
4. funkcjonariuszy kontrolujących prawidłowość parkowania,
5. emerytowanych funkcjonariuszy lub pracowników Policji, chyba, że naruszyli oni prawo podczas służby w Policji.

Ombudsman ds. Policji może podjąć różne decyzje w sprawie, w zależności od dostępnego materiału dowodowego, w tym może:

1. wydać zalecenie w sprawie wniesienia aktu oskarżenia przeciwko funkcjonariuszowi lub pracownikowi Policji. Zalecenia dotyczące wniesienia

oskarżenia są wydawane Prokuraturze (Public Prosecution Service). Do Dyrektora Prokuratury (Director of Public Prosecutions) należy podjęcie decyzji, czy należy wnieść oskarżenie,

2. wydać zalecenie w sprawie zastosowania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariusza lub pracownika Policji. Zalecenia dotyczące postępowania dyscyplinarnego wydawane są Komisarzowi Policji (Chief Constable),
3. wydać zalecenie, aby funkcjonariusz lub pracownik Policji przeszedł dodatkowe szkolenie,
4. przedstawić zalecenia dla Policji, mające na celu poprawę sposobu ich pracy,
5. zadecydować o niepodjęciu sprawy ze względu na niewystarczający materiał dowodowy.

Interesant jest każdorazowo pisemnie informowany o wniesieniu oskarżenia lub zastosowaniu postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariusza lub pracownika.

Pracownicy PONI wykonują swoje obowiązki zgodnie z Kodeksem Etyki, a ich naruszenie może doprowadzić do wszczęcia śledztwa przez Policję lub dochodzenia dyscyplinarnego.

2.1.4. Sprawozdania

Do Biura PONI rocznie wpływa około 3000 skarg na działania Policji. Najczęściej poruszonymi sprawami są: skuteczne podjęcie interwencji przez Policję, uzasadnienie użycia przez policjanta broni palnej, czy błędy popełniane w trakcie prowadzonego dochodzenia⁵⁴¹.

Wydział Badań Biura PONI publikuje szereg raportów, które obejmują różne problemy wynikające z procesu rozpatrywania skarg Policji. Urząd Ombudsmana publikuje roczne sprawozdanie ze swojej działalności (wraz z raportem finansowym) nie później niż trzy miesiące po zakończeniu roku, które przedkłada Zgromadzeniu. Zgodnie z § 62 Police (Northern Ireland) Act 1998 decyzje o tym, jakie materiały zostaną w nich uwzględnione pozostają w gestii PONI. Raporty i rozliczenie zawierają opis głównych działań w zakończonym roku budżetowym oraz cele i plany na rok następny. Biuro Ombudsmana publikuje najważniejsze wyniki

⁵⁴¹ W okresie np. od kwietnia 2012 r. do marca 2013 roku Biuro Ombudsmana otrzymało ponad 3200 skarg na działania Policji, najczęściej dotyczące niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień w postaci molestowania lub użycia niewspółmiernej przemocy. W wyniku prowadzonych spraw Biuro wydało ponad 300 zaleceń podjęcia działań wobec podległych Policjantów do KGP oraz 46 zaleceń w zakresie weryfikacji procedur policyjnych. Oprócz skarg od obywateli, do Biura złożonych zostało przez organizacje pozarządowe 42 sprawy z wnioskiem o przeprowadzenie niezależnego śledztwa. Zob. np. Annual report and accounts for the year ended 31 March 2013. Together with the Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General for Northern Ireland.



corocznych badań przeprowadzonych w celu oceny świadomości społecznej na temat systemu skarg przeciwko Policji w Irlandii Północnej⁵⁴².

W Raporcie można znaleźć przykłady takich spraw, jak np. skarga kobiety na niewłaściwe zatrzymanie, a następnie przeszukanie. Skarga dotyczyła niepoinformowania kobiety o przysługujących jej prawach oraz braku możliwości konsultacji z adwokatem, a także równie niewspółmiernej i bezcelowej kontroli osobistej. Urzędnicy PONI zbadali dokumentację zgromadzoną w sprawie wraz z wyjaśnieniami policjanta, wobec którego poczynione zostały zarzuty oraz nagranie z monitoringu zainstalowanego na posterunku. Opierając się w szczególności na odtworzonym nagraniu, odrzucono zażalenie kobiety, wskazując, iż wszystkie działania Policji podjęte w tej sprawie były konieczne i proporcjonalne do zaistniałych okoliczności, a zebrane dowody nie wskazują na przejawy niewłaściwego zachowania ze strony któregośkolwiek z zaangażowanych w sprawę funkcjonariuszy. W innej ze spraw opisywanych w jednym z raportów, PONI również nie znalazł podstaw do wystąpienia z wnioskiem o wyciągnięcie konsekwencji służbowych wobec policjanta. Sprawa dotyczyła użycia paralizatora wobec uzbrojonego w nóż mężczyzny. Mężczyzna zabarykadował się w sypialni swojego mieszkania, grożąc, że popełni samobójstwo. Funkcjonariusze podjęli bezskuteczne próby przekonania go, aby opuścił pokój, a następnie, w obawie o jego bezpieczeństwo, weszli do pokoju i obezwładnili taserem. Po przeprowadzonym postępowaniu, funkcjonariusze PONI uznali, że interweniujący policjanci działali właściwie i proporcjonalnie do zaistniałych okoliczności. W listopadzie 2012 roku, PONI otrzymał skargę na zaniechania funkcjonariuszy Woodbourne Police Station w Zachodnim Belfaście w związku z zabójstwem mężczyzny w odległości około 10 metrów od jednostki policji. Mężczyzna zmarł w wyniku ran zadanych w trakcie napaści i bójki we wczesnych godzinach porannych 22 kwietnia 2010. Podobnych wypadków nie odnotowano wcześniej w tak bliskim sąsiedztwie komisariatu. Policjantom jednak zarzuca się niedopełnienie obowiązków służbowych poprzez brak dostatecznej staranności w obserwacji terenu. Pomimo dwóch kamer, które przekazywały obraz z terenu, na którym zajście miało miejsce, obraz był przekazywany do kilkunastu ekranów, których nikt wyłącznie nie monitorował. Inna skarga dotyczyła odebrania zeznań od dziecka autystycznego oraz niewystarczającej opieki w kontaktach z dzieckiem. Policja dysponuje specjalnymi procedurami wywiadu z dziećmi, będącymi ofiarami przestępstw. Dochodzenie PONI wykazało, że policjant, który przeprowadził wywiad z dzieckiem nie był wystarczająco do niego przygotowany ani przeszkolony w zakresie czyn-

⁵⁴² Zob. np. Public Awareness Survey . January 2013.

ności z dziećmi autystycznymi. W konkluzji zawnioskowano o przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariusza oraz zalecono podniesienie świadomości funkcjonariuszy i pracowników Policji poprzez przeprowadzenie stosownych szkoleń. Przewlekłość i bezskuteczność postępowania policyjnego było przedmiotem jeszcze innej skargi, złożonej przez rodzinę zaginionego, młodego pacjenta Ulster Hospital w Dundonald. Jego zwłoki znaleziono na terenie szpitala dziesięć tygodni od zgłoszenia zaginięcia. Krytyczne konkluzje i wyniki dochodzenia w sprawie PONI opublikował w lutym 2013 roku. Urzędnik PONI scharakteryzował dochodzenie Policji w tej sprawie, jako katalog szeregu pomyłek oraz następujących po sobie błędów: procedury policyjne były jedynie częściowo realizowane lub całkowicie ignorowane; brak było jakiegokolwiek spójnego nadzoru wyższego szczebla, co doprowadziło do serii niedopatrzeń w kolejnych fazach postępowania. Późniejszych. PONI krytycznie również ocenił zachowanie Policji wobec rodziny ofiary.

W kolejnej sprawie, w godzinach wieczornych w dniu 3 lutego 2011 na stacji benzynowej w Albertbridge (East Belfast) doszło do konfrontacji, w wyniku której doszło do śmiertelnego zranienia jednej z przebywających tam osób. Funkcjonariusz, będący w tym czasie po zakończonej służbie użył broni palnej wobec grożącego nożem napastnika. W dochodzeniu wszczętym na skutek wydarzeń uznano cały zebrany materiał dowodowy (wizja lokalna, zeznania świadków, nagrania z monitoringu) za jasny i spójny. Zespół Ombudsmana stwierdził w świetle swoich kompetencji, że w obliczu istniejącego, potencjalnego zagrożenia dla siebie oraz innych klientów stacji benzynowej, działania policjanta były uzasadnione i proporcjonalne.

Biuro sporządza również roczne sprawozdanie z monitorowania stopnia zapewnienia równości w Irlandii Północnej⁵⁴³. Informacje wynikające z tego monitoringu pomagają zarówno Policji, jak i PONI w zapewnieniu równego dostępu do pomocy i dostosowania jej pod kątem różnorodności skarżących. System ten ma prowadzić do promocji równości w zakresie świadczenia efektywnej, skutecznej i odpowiedzialnej procedury skargowej, która, będąc niezależną i bezstronną zaprojektowana została tak, aby zapewnić zaufanie zarówno opinii publicznej jak i Policji.

⁵⁴³ Equality Monitoring by Policing District 2000/01-2009/10. November 2012.



2.2. Civilian Complaint Review Board - Nowy Jork

2.2.1. Zarys systemu

W USA Policja ma charakter w znacznym stopniu zdecentralizowany. Pełni ona swego rodzaju misję o szerokim zakresie funkcji, często odpowiadając na potrzeby samorządów lokalnych, rządów stanowych i rządu federalnego. Policja wyznaczana jest do wykonania rozmaitych zadań, do których żadna inna agencja rządowa nie ma uprawnień, choć większość jej czynności obraca się wokół spraw niezwiązanych z przestępczością. Policja amerykańska w ostatniej dekadzie przeszła zdecydowaną transformację. Jak wskazuje D. Sklansky szczególnie godne uwagi są trzy zmiany: po pierwsze, „mantra wspólnotowej Policji zastąpiła ortodoksję policyjnego profesjonalizmu; po drugie, cywilny nadzór, kiedyś zaciekle zwalczany przez Policję, został zaakceptowany, wreszcie po trzecie i najbardziej uderzające, sama formacja stała się o wiele bardziej zróżnicowana”⁵⁴⁴.

Policyjne jednostki amerykańskie zorganizowane są zgodnie z systemem organów władzy państwowej usytuowanych na szczeblu federalnym, stanowym i lokalnym. Formy organizacji policyjnych w USA obejmują: formacje rządu federalnego, policyjne organizacje stanowe, policyjne jednostki miejskie oraz inne formacje terenowe, w tym jednostki kierowane przez szeryfów, a także policje prywatne⁵⁴⁵. Policyjne formacje poszczególnych stanów są autonomiczne względem siebie oraz w stosunku do policyjnych organów federalnych. Autonomiczne jednostki policyjne lokalnych organów administracji stanowią podstawę systemu policyjnego w USA. Lokalne agencje policyjne mieszczą się w dużych i małych miastach oraz w wioskach i podlegają prawu stanowemu lub departamentom Policji w hrabstwie i władzy szeryfa. Samorządy municypalne w USA mają pewne cechy rządowe, których nie można określić ani jako federalne, ani jako stanowe⁵⁴⁶.

Lokalnego oficera Policji można określić jako „pracownika lokalnej agencji samorządowej, który zobowiązał się pod przysięgą wykonywać obowiązki utrzymania porządku publicznego”⁵⁴⁷ (szeryfowie, zastępcy szeryfa, szefowie Policji, zaprzysiężeni oficerowie Policji i specjaliści oficerowie Policji, również stano-

⁵⁴⁴ D.A.Sklansky, Not your father's police department: making sense of the new demographics of law enforcement. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Northwestern University, Vol. 96, No. 3, 2006, s.1210.

⁵⁴⁵ I. Budzyńska, Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji Policji w wybranych państwach. Raport Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Nr1/185, s. 2.

⁵⁴⁶ W XXI w. istnieje 18 000 lokalnych departamentów Policji w USA. Samorządy municypalne (duże i małe miasta oraz wioski) stanowią 99% ogólnej liczby lokalnych departamentów policji, podczas gdy Policja hrabstw stanowi mniej niż 1%. B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013, s. 614.

⁵⁴⁷ B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013, s. 618.



wa Policja kolegialna i uniwersytecka). Federalny lub stanowy oficer Policji jest pracownikiem federalnego albo stanowego rządu, natomiast szeryfa wybierają mieszkańcy hrabstwa na okres czteroletni (często zostaje nim stanowy policjant dzielnicowy albo miejski oficer Policji). Konstytucja stanowa przewiduje, że szeryf jest szefem Policji w hrabstwie, choć jego obowiązki są różne w zależności od hrabstwa: pełni on funkcje poborcy podatkowego, koronera, asesora oraz prowadzi nadzór nad konserwacją autostrad w hrabstwie, ma nadzór nad aresztem. Oddziały szeryfa zwykle mają za zadanie wykonanie nakazu aresztowania i doręczenie dokumentów. Inną funkcją oddziałów szeryfa jest zapewnienie ochrony budynku sądowego w hrabstwie. Wiele z nich funkcjonuje jak municypalna agencja policyjna, wykonując rutynowe zadania policyjne oraz dochodzenia w sprawach kryminalnych.

Funkcje urzędu szeryfa w każdym hrabstwie są inne - różnorodność funkcji szeryfa może obejmować tradycyjne obowiązki policyjne na obszarach nieposiadających samorządu albo uczestnictwo w spotkaniach zarządu nadzoru hrabstwa w celu utrzymania porządku i doręczania powiadomień i wezwań do sądu w charakterze świadków⁵⁴⁸. W pewnych przypadkach szeryf nie ponosi praktycznie żadnej odpowiedzialności albo może mieć pełny zakres obowiązków związanych z utrzymaniem porządku publicznego (np. Los Angeles Sheriffs Office - największe biuro szeryfa w USA).

W USA istnieje również około 50 federalnych agencji policyjnych, w większości posiadających ograniczone uprawnienia i niewielkie możliwości śledcze przy Departamentach: Sprawiedliwości, Skarbu, Stanu, Rolnictwa, Transportu, Spraw Wewnętrznych, Edukacji i Poczty USA. Pomimo tego, że Departament Sprawiedliwości nie posiada formalnych uprawnień nakazowych wobec policji, uprawnienia w zakresie kierowania policją koncentrują się na szczeblu federalnym. Minister kierujący resortem jest głównym doradcą prawnym rządu USA oraz jego reprezentantem w Sądzie Najwyższym. Departament wywiera duży wpływ na działalność wszystkich organów i jednostek policyjnych za pośrednictwem Federalnego Biura Śledczego⁵⁴⁹.

W USA prawa człowieka oznaczają to samo, co prawa cywilne zawarte w pierwszych dziesięciu poprawkach do konstytucji Stanów Zjednoczonych (Karta Praw)⁵⁵⁰. Pojęcie „prawa cywilne” (*civil rights*) zobowiązuje funkcjonariuszy Policji do tego aby byli stróżami praw cywilnych obywateli z uwzględnieniem w szcze-

⁵⁴⁸ 98% wydziałów szeryfa pełni funkcje sądownicze, 97% funkcjonuje jako służby porządkowe, a 80% działa jako służby więzienne.

⁵⁴⁹ B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013, s. 618.

⁵⁵⁰ Bill of Rights, uchwalone 25 września 1789; B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013, s. 620.



gólności takich praw konstytucyjnych jak: ustalenie winy oraz związek przyczynowy będący podstawą do aresztowania, poszukiwanie i zatrzymanie, czy przekroczenie środków przymusu bezpośredniego. Zgodnie z Kartą Praw policjant musi mieć wystarczający powód do aresztowania jakiejś osoby, a uprawdopodobnienie przyczyny oznacza zestaw faktów i okoliczności, który sprawi, że przeciętny człowiek będzie w stanie uwierzyć, że dana osoba popełniła określony czyn przestępczy. Konieczny w celu zatrzymania będzie więc albo nakaz aresztowania albo ujęcie na gorącym uczynku.

Oprócz Wydziału Spraw Wewnętrznych Departamentu Policji system prawny każdego stanu przewiduje odpowiedzialność sądową funkcjonariuszy Policji, którzy dopuścili się łamania przepisów prawnych: stanowych lub federalnych. Oczekuje się, że Policja będzie egzekwować przestrzeganie prawa stanowego i federalnego w sposób bezstronny i chronić prawa konstytucyjne wszystkich obywateli, a jeśli tego nie czyni, sprawa kierowana jest na drogę sądową. Na podstawie orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie *Monroe v Pape*⁵⁵¹ w sprawach naruszenia etyki zawodowej policjantów stosowana jest norma prawna zawarta w Title 42 US Code Section 1983 dla sprawdzenia przypadków naruszenia etyki zawodowej policjantów. Zgodnie z jedną z tez orzeczenia, każda osoba, która zgodnie z obowiązującym prawem, zarządzeniem, rozporządzeniem, zwyczajem lub użyciem jakiegokolwiek innego źródła prawa, podlegając jurysdykcji wobec pozbawienia jakichkolwiek praw, przywilejów lub immunitetów chronionych przez Konstytucję i ustawodawstwo, ponosi odpowiedzialność wobec strony pokrzywdzonej z mocy prawa, w sprawach o dochodzenie słuszności i sprawiedliwości lub innego właściwego postępowania o naprawienie szkody. Sąd Najwyższy w ten sposób określił dochodzenie roszczeń cywilnych w przypadku poszkodowania niewłaściwym działaniem funkcjonariusza w celu zapewnienia środków zaradczych, w których prawo państwa jest niewystarczające lub określone jest teoretycznie i nie obowiązuje w rzeczywistości. Równie ważne w tym zakresie orzeczenie wydał Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w sprawie *Miranda v Arizona*⁵⁵². Orzeczenie mające na celu ograniczenie nadużyć władzy policyjnej wyraźnie odnosiło się do kwestii uprawnień piątej poprawki i taktyki Policji w trakcie przesłuchań oraz kwestii wolnego wyboru.⁵⁵³

Pierwsza próba opracowania policyjnych standardów zachowań rozpoczęła się w USA już w latach dwudziestych XX wieku, określanych również jako era „poli-

⁵⁵¹ United States Supreme Court *Monroe v. Pape* (1961) No. 39.

⁵⁵² *Miranda v. Arizona*, 384 US 436, 458 1966.

⁵⁵³ „O ile nie zastosowano odpowiednich mechanizmów ochronnych w celu wyeliminowania przymusu związanego z pozbawieniem wolności, żadne oświadczenie uzyskane od oskarżonego nie może być uznane jak rezultat wolnego wyboru”.

cyjnego profesjonalizmu”⁵⁵⁴. Następnie w latach czterdziestych grupy aktywistów zaczęły dyskutować o obywatelskim nadzorze nad policją⁵⁵⁵. Większość procedur oraz instytucji nadzorczych powstała jako odzew na niepokojące zdarzenie-przestępstwo popełnione przez funkcjonariusza Policji, poruszające opinię publiczną (powtarzający się scenariusz dotyczył często białych policjantów i podejrzane mniejszości rasowe). W USA to właśnie rasowe lub etniczne oskarżenia o dyskryminację ze strony Policji legły u podstaw wprowadzenia obywatelskiego nadzoru nad policją⁵⁵⁶. Wzmocniona reakcja opinii społecznej w związku z pojawiającymi się stale przypadkami przekraczania uprawnień przez Policję pociągnęła za sobą zwrócenie szczególnej uwagi na cywilny nadzór i ważną rolę jaką on pełni w społeczeństwie demokratycznym. Dowodem na to było ustanowienie i umocnienie cywilnych agencji nadzoru w całym kraju, włączenie ich do Raportu Końcowego Grupy Zadaniowej Prezydenta USA ds. Policji XXI wieku oraz postulaty domagające się wzmocnienia cywilnego nadzoru w miastach Denver, Honolulu, New Orleans, Oakland i San Francisco.

Modele kontroli cywilnej nad policją w USA różnią się znacznie ze względu na brak federalnych lub stanowych standardów. Z tego względu władze samorządowe we własnym zakresie ustanawiają nadzór, który jest odpowiedzią na określone potrzeby społeczne. W ten sposób ukształtowany nadzór stał się integralną częścią władz samorządowych w większości dużych miast w USA. Agencje stanowe posiadają jurysdykcję nad biurami szeryfa w zakresie kontroli wypadków nadzwyczajnych (zdarzających się zarówno wobec osób zatrzymanych, jak i podczas patroli). Większość departamentów Policji w USA wprowadziło procedury umożliwiające obywatelom składanie skarg na pracę Policji. Duże departamenty Policji posiadają oddziały spraw wewnętrznych, które monitorują skargi obywateli i prowadzą dochodzenia w sprawie domniemych wykroczeń. Każda skarga, bez względu na jej charakter, powinna być rozpatrzona bezstronnie, choć często załatwiane są one na niewłaściwym poziomie organizacyjnym⁵⁵⁷. Kierownik wydziału spraw wewnętrznych zgłasza je do szefa Policji lub komisarza Policji, a ten do dyrektora generalnego departamentu Policji. W przypadku każdego formalnego dochodzenia przesłuchuje się wszystkich świadków, bada się wszystkie dowody rzeczowe i przygotowuje wszystkie niezbędne informacje dotyczące skargi. Wydziały spraw wewnętrznych są odpowiedzialne za przeprowadzenie docho-

⁵⁵⁴ M.Evenson, *Embracing Citizen Oversight: A Police Executive's Guide to Improving Accountability*, University of Alaska Fairbanks.

⁵⁵⁵ J. Chasnoff, *A Review of Civilian Review. Synthesis/Regeneration*, 2006/39, s. 37.

⁵⁵⁶ P.Finn, *Citizen Review of Police: Approaches and Implementation* (NCJ 184430). Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2001, s. 53.

⁵⁵⁷ B. Hołyst, *Policja na świecie...*, 2013, s. 619.



dzenia dotyczącego przypadków naruszenia etyki zawodowej Policji (w tym korupcji oraz przekroczenia uprawnień w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego).

Jak wynika z różnego rodzaju raportów większość skarg na oficerów Policji nie jest rozpatrywana. Jak się okazało 135 tys. skarg złożonych od 1967 r. do 2001 r. zaowocowało 1 procentem zwolnień policjantów ze służby. Oskarżono w tym czasie prawie 19 tys. funkcjonariuszy, a w 87 procentach nie podjęto żadnych działań. Pozostałe 13 procent czyli 17,783 skarg przyniosło efekt w postaci nagany, zawieszenia w obowiązkach. Zwolniono też z pracy 553 stróżów prawa, co stanowi 0,4 procent wszczętych spraw dyscyplinarnych⁵⁵⁸. Przykładowo, w mieście Chicago zdecydowana większość zażaleń na pracę policjantów nie prowadzi do ukarania winnych. Ponad 60 procent spraw, w których udowodniono winę policjanta kończy się co najwyżej kilkudniowym zawieszeniem w obowiązkach służbowych. Ponadto wnoszący skargę obywatele najczęściej nie składają pełnej wymaganej dokumentacji, przez co ich wnioski nie są do końca rozpatrywane. Analiza danych chicagowskich oddziałów Policji wykazała, że w przeciągu czterech lat w wyniku skarg zwolnionych zostało jedynie 12 oficerów. Z kolei przedstawiciele Policji tłumaczą, że najczęściej skarżą się mieszkańcy trudnych dzielnic oraz, że ich skargi są zwykle bezpodstawne.⁵⁵⁹

Jeszcze innym sposobem zapobiegania przypadkom łamania praw cywilnych przez Policję są „cywilne” komisje, które składają się z członków lokalnej społeczności i sprawują nadzór nad przypadkami naruszenia etyki zawodowej Policji. W związku z faktem, iż w nie ma ustandaryzowanego modelu nadzoru obywateli, większość procedur posiada cechy, które należą do jednej z czterech kategorii nadzoru:

1. Nadzór obywatelski, który bada zarzuty dotyczące niewłaściwego postępowania Policji a zapadłe ustalenia i rekomendacje przekazuje szeryfowi (np. New York City Civilian Complaint Review Board),
2. Jednostka Policji, której zarzucono nieprawidłowości samodzielnie dokonuje badania zarzutów oraz informuje o wynikach, natomiast nadzór obywatelski zaleca ich przyjęcie lub odrzucenie przez szeryfa (np. Rochester Civilian Review Board),
3. Skarżący odwołuje się od ustaleń dokonanych przez Policję do nadzoru obywatelskiego obywateli, który może, po zbadaniu sprawy wydać własne zalecenia (np. Police Internal Investigations Auditing Committee, Portland),

⁵⁵⁸ <http://deon24.com/rosnie-liczba-skarg-na-chicagowskich-Policjantow-czy-zwolnienia-i-nagany-poprawia-sytuacje/>

⁵⁵⁹ <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/raport-o-nieprawidlowosciach-Policji-w-chicago,706868.html>

4. Audytor bada postępowanie w zakresie którego Policja przyjmuje i bada skargi i raporty pod kątem dokładności i rzetelności oraz przekazuje opinii publicznej (np. Tucson Independent Police Auditor)⁵⁶⁰.

B.Attard wyróżnia natomiast trzy podstawowe modele nadzoru, będące formami hybrydowymi, inkorporowanymi z różnych miast/hrabstw USA jak: model śledczy; rady i komisje oraz agencje monitorujące/audytorskie⁵⁶¹. Jednocześnie wskazuje, że trudno jest ocenić skuteczność organizacji nadzoru, co może wynikać częściowo z wielu celów założonych do realizacji, z których niektóre mogą być nawet sprzeczne (na przykład obowiązek bezstronnego oceniania skarg, a z drugiej strony reagowania na potrzeby wspólnoty).

2.2.2.Organizacja

Civilian Complaint Review Board (Biuro ds. Kontroli Skarg Obywatelskich, dalej CCRB) zostało ustanowione Kartą Miasta Nowego Jorku⁵⁶², która upoważnia je do otrzymywania i rozpatrywania skarg od obywateli na nieprawidłowości funkcjonariuszy Policji Miasta Nowy Jork (New York Police Department, dalej NYPD). NYPD jest najliczniejszą policją w USA, wzorowaną na londyńskiej Policji Metropolitalnej. Z tego powodu CCRB jest największą agencją państwową w USA, sprawującą kontrolę nad działaniami Policji. CCRB jest zobowiązane do prowadzenia swoich dochodzeń „w sposób sprawiedliwy i niezależny oraz tak, aby nie zawieść zaufania obywateli i Policji”. Zgodnie z Kartą Miasta Nowego Jorku CCRB jest właściwe do badania różnych kategorii uchybień Policji jak: nadużycie siły, prze-

⁵⁶⁰ P.Finn, *Citizen Review of Police: Approaches and Implementation*. National Institute of Justice, 2001, str.vii, zob. również B.Merrick, *Civilian Oversight of the Police in the United States* Saint Louis University Public Law Review, Volume 22, Number 1, 2003; B.MERRICK, *Internal and External Oversight in the U.S. PARC issues paper*, October 2005; P.Finn, *Citizen Review of Police: Approaches and Implementation*, National Institute of Justice, March 2001, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/184430.pdf>; D.W. Perez, *Common Sense About Police Review*. Philadelphia, 1994; Police Assessment Resource Center, *Review of National Police Oversight Models for the Eugene Police Commission*, February 2005; D.Livingston, *The Unfulfilled Promise of Citizen Review*, Ohio State Journal of Criminal Law, 2004, Volume 1, No. 2, s. 653-669; U.S. Commission on Civil Rights, *Revisiting 'Who is Guarding the Guardians?'* November 2000, <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>; U.S. Commission on Civil Rights, *Who is Guarding the Guardians? A Report on Police Practices*, 1981; Vera Institute of Justice, *Building Public Confidence in Police through Civilian Oversight*, September 2002; S.Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, 2005; S.Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*, Belmont: Wadsworth Professionalism in Policing Series, 2001.

⁵⁶¹ B.Attard, *Oversight of Law Enforcement is Beneficial and Needed—Both Inside and Out*, Pace Law Review, Volume 30 Issue 5 Fall 2010 Opening Up a Closed World: A Sourcebook on Prison Oversight, s.1550; zob. również D.J.McDevitt, A. Farrell, W.C.Andersen, *Enhancing Citizen Participation in the Review of Complaints and Use of Force in the Boston Police Department* Boston, MA: Northeastern University, Institute on Race and Justice, 2005, s. 49.

⁵⁶² The Charter of the City of New York, NYC Charter § 440(a), 2003.



kroczenie uprawnień, nieuprzejmość, użycia obraźliwego języka (zwanymi jako „FADO” *Force, Abuse of Authority, Discourtesy, and Offensive Language*, Id. § 440 (c) (1)). CCRB zajmuje się również „innymi wykroczeniami”, które nie podlegają jurysdykcji CCRB, ale pojawiły się w trakcie postępowania przy okazji prowadzenia innej sprawy. Będą to np. próby ukrycia przez policjantów niewygodnych dla nich faktów, lub świadome wprowadzenie w błąd, czy nieudolne prowadzenie dochodzeń. W dniu 2 kwietnia 2012 r. NYPD i CCRB podpisały protokół (Memorandum of Understanding), który przyznał CCRB uprawnienia do ścigania uzasadnionych przypadków, w których Rada orzeka o odszkodowaniach wobec osób pokrzywdzonych działaniami Policji. Oprócz tego CCRB posiada również kompetencje mediacyjne, które przebiegają na zasadzie spotkań z policjantem, skarżącym i profesjonalnym mediatorem.

W lipcu 2008 roku burmistrz miasta Nowy Jork, Michael Bloomberg podpisał Zarządzenie nr 120, tworząc scentralizowaną politykę dostępu do urzędów publicznych w różnych językach dla Nowego Jorku. Na jego podstawie wszystkie agencje miejskie świadczące bezpośrednie usługi publiczne utworzyły plan wdrożenia dostępu do urzędów w najbardziej powszechnych językach w Nowym Jorku. CCRB również wprowadziło program, mający ułatwić nowojorczykom o ograniczonej znajomości języka angielskiego dostęp do systemu skarg na Policję. CCRB dzięki temu będzie mogła wydajniej i skuteczniej śledzić nieprawidłowości Policji w szczególności wobec grup mniejszościowych⁵⁶³.

W zarządzie CCRB zasiada 13 członków, którzy muszą być zameldowani w Nowym Jorku i odzwierciedlać różnorodność miasta. Rada Miasta wyznacza pięciu członków zarządu, po jednym z każdego okręgu, burmistrz wybiera pięciu, w tym przewodniczącego, a komendant Policji wybiera trzy osoby, które mają doświadczenie w egzekwowaniu prawa. CCRB mianuje dyrektora wykonawczego, który zatrudnia 180 cywilnych pracowników. Zespół śledczy CCRB jest całkowicie niezależny i prowadzi dochodzenia w bezstronny sposób. Żaden z członków zarządu nie może pozostawać w czynnej służbie w organach ścigania, ani pracować w urzędzie publicznym. Członkowie zarządu CCRB pełnią odpłatnie (niektórzy *pro bono*) funkcje przez trzy kadencje, które mogą i są często odnawiane. Do głównych obowiązków Zarządu należą przede wszystkim przegląd wszystkich zakończonych dochodzeń w celu oceny ustaleń dotyczących zarzutów zawartych w każdej z skarg. Odbywa się to w panelach składających się z trzech członków

⁵⁶³ W 2014 roku CCRB zleciło tłumaczenie zewnętrznym podmiotom skarg złożonych w 19 różnych językach. Liczba ta nie uwzględnia skarg przyjętych przez pracowników cywilnych, którzy mówią między innymi po hiszpańsku, rosyjsku, francusku, haitańsku, kreolsku, arabsku i hebrajsku. Civilian Complaint Review Board Language Access Policy and Implementation Plan, <http://www1.nyc.gov/site/ccrb/index.page>.

zarządu (jednego wyznaczonego przez burmistrza, jednego wyznaczonego przez radę miejską i jednego przez komendanta Policji). Zarząd dokonuje również analizy skarg w celu określenia potrzeby zmian w polityce, procedurach i szkoleniach NYPD. Zarząd CCRB organizuje otwarte spotkanie robocze, na których omawia działania CCRB oraz wniesione skargi.

2.2.3. Procedura skargowa

Większość skarg jest składanych do CCRB bezpośrednio lub telefonicznie, chociaż możliwe jest również złożenie skargi pisemnie, za pośrednictwem poczty elektronicznej, strony internetowej oraz na posterunkach Policji w całym mieście. Chociaż większość skarg składa się telefonicznie (w godzinach pracy, jak i przez pozostawienie wiadomości zarejestrowanej telefonicznie) to wszyscy skarżący muszą osobiście spotkać się ze „śledczymi” CCRB w celu złożenia zeznań.

Podczas prowadzenia „dochodzenia”, cywilni śledczy CCRB zbierają dowody z dokumentów i wideo oraz prowadzą wywiady z wnoszącymi skargę, ofiarami, świadkami w celu ustalenia, czy postawione zarzuty. Po zakończeniu dochodzenia sporządzany jest raport końcowy podsumowujący dowody i przedstawiający faktyczne i prawne analizy zarzutów. Raport z zamknięcia dochodzenia jest dostarczany Zarządowi CCRB. Panel, składający się z trzech członków Zarządu (Board Panel) analizuje materiał, przedstawia wnioski dotyczące każdego zarzutu w sprawie i przy potwierdzeniu zarzutów kieruje zalecenia odnośnie dalszego postępowania dyscyplinarnego. Efektem przeprowadzonego dochodzenia, określającego jego wynik jest wydane zarządzenie (*disposition*). W takich przypadkach Rada może dany zarzut uznać za: zasadny (*substantiated*), bezzasadny (*unfounded*) lub zwolnić z zarzutów (*exonerated*).

W skargach zasadnych zebrany materiał dowodowy jednoznacznie świadczy o tym, że nastąpiła sytuacja prawna, lub faktyczna, stanowiąca uchybienie. Taki stan faktyczny miał miejsce np. w sprawie trzech policjantów, którzy dokonali zatrzymania pojazdu kierowcy, który wydawał się zagubiony. Kierowca częściowo potwierdził to podejrzenie, tłumacząc, że zamknięcie ulicy w drodze do miejsca przeznaczenia spowodowało, że kilkakrotnie objeżdżał miejsce, szukając innej drogi dojazdu. Bez względu na to kierowca został poproszony o opuszczenie pojazdu bez uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Ze względu na fakt, że policjanci nie mieli żadnego powodu, aby podejrzewać kierowcę o popełnienie przestępstwa i nakazać mu wyjść z samochodu, CCRB zaleciła uznać zarzut za zasadny. Przykładem innej niepotwierdzonej sprawy jest przypadek mężczyzny, który podczas odbywającego się protestu przejeżdżał obok rowerem. Po zwróceniu uwagi przez policjanta, mężczyzna stwierdził, że nie bierze udziału



w proteście. Policjant miał wobec tego użyć obraźliwego języka, czemu potem zaprzeczył. Nikt nie był świadkiem zdarzenia, w związku z tym, ze względu na rozbieżności w zeznaniach oraz brak niezależnego zeznania potwierdzającego jedną z wersji, CCRB nie było w stanie ocenić dowodów i uznano zarzut za niepotwierdzony⁵⁶⁴.

Zwolnienie z zarzutów występuje w sytuacjach, w których istniały dowody na to, że pewne sytuacje miały miejsce, ale nie stanowiły one uchybienia. Tak było w przypadku kobiety, która została zatrzymana przez policjanta podczas zapisywania numerów tablic rejestracyjnych pojazdów zaparkowanych na ulicy w wolnej strefie parkowania. Kiedy policjant zapytał, co kobieta robi, najpierw zignorowała jego pytanie, a później przyznała się do spisywania numerów tablic rejestracyjnych. policjant wylegitymował kobietę, a po stwierdzeniu, że nie stanowi ona wobec nikogo żadnego zagrożenia, nie podjął żadnych innych czynności. Z uwagi na fakt, iż policjant został przydzielony do jednostki, której zadaniem jest zapobieganie i rozwiązywanie problemów związanych z terroryzmem, CCRB uznała, że działanie funkcjonariusza było usprawiedliwione, a jego samego uwolniła z zarzutów.

Bezzasadne natomiast sprawy to takie, w których znaczna większość dowodów wskazuje, że sytuacje nie miały miejsca. W jednej ze spraw policjant aresztował mężczyznę za prowadzenie pojazdu z zawieszonym prawem jazdy, a ponadto stwierdził, iż kierowca pozostawał pod wpływem alkoholu i ma objawy zatrucia alkoholowego. Mężczyzna zachowywał się agresywnie wobec policjantów przewożących go do najbliższego oddziału detoksykacji. Mężczyzna w skardze twierdził, że podczas zatrzymania jeden z policjantów chwycił go za szyję tak mocno, że stracił przytomność, a później, gdy przybył do szpitala, policjant położył mu plastikową torebkę na twarzy. Ze względu na niespójną i niejasną wersję zdarzeń oraz skargę mężczyzny, w której zaprzeczał, jakoby miał pozostawać pod wpływem alkoholu (co było sprzeczne z dokumentacją medyczną) jego wypowiedzi uznano za pozbawione wiarygodności. W związku z tym CCRB uznało skargę za bezzasadną.

Zdarzają się również przypadki braku możliwości identyfikacji funkcjonariusza, na którego zostaje wniesiona skarga, jak w sprawie policjantów, którzy, słysząc strzały zatrzymali w ich pobliżu mężczyznę. Po przesłuchaniu mężczyzny na temat incydentu, zapytali, czy mogą go przeszukać na okoliczność posiadania broni. Mężczyzna zgodził się, a gdy okazało się, że broni nie posiada, zwrócono mu dowód osobisty. W tym momencie pojawiła się dodatkowa grupa policjantów, biegnących w kierunku strzelaniny. Jeden z nich rzekomo popchnął męż-

⁵⁶⁴ B. de Blasio, M.Wiley, M.Malik, TM Semi-Annual Report January - June 2016. NYC Civilian Complaint Review Board – www.nyc.gov/ccrb.



czynną na ziemię. Kiedy mężczyzna poprosił o dane policjanta usłyszał groźby, że zostanie aresztowany. Ponieważ dochodzenie nie było w stanie jednoznacznie dać odpowiedzi, którzy policjanci zachowywali się w ten sposób CCRB zamknęła sprawę uznając ich za niezidentyfikowanych.

Pomimo faktu, iż CCRB ma uprawnienia do rozpatrywania skarg i do ustalenia, czy wystąpiły nieprawidłowości, zgodnie z prawem wyłącznie komendant Policji ma prawo nakładać sankcje dyscyplinarne i decydować o odpowiedniej karze. W rezultacie Wydział Postępowań Administracyjnych CCRB (CCRB's Administrative Prosecution Unit, APU) rozpatruje prawie wszystkie przypadki, w których zalecono obciążenie policjanta karą finansową. Postępowania te prawie zawsze odbywają się w jednostce Policji, przed sędzią administracyjnym oraz zastępcą komendanta ds. postępowań administracyjnych. W każdym zbadanym i uzasadnionym przypadku zarzutu popełnienia wykroczenia, CCRB zaleca jeden z trzech podstawowych typów zdyscyplinowania policjanta. Pierwszym jest „sformalizowane szkolenie”, które policjant powinien odbyć w Akademii Policyjnej lub w Biurze Prawnym, ewentualnie otrzymać inne wskazane instrukcje od swojego przełożonego. Inne metody dyscyplinujące to sankcje nagany i utraty od 5 do 10 dni urlopu. Trzecia opcja dyscyplinarna polega na nałożeniu opłat administracyjnych. Wszystkie sankcje dyscyplinujące muszą zostać zatwierdzone przez komendanta NYPD.

2.2.4. Sprawozdania

Realizując swój mandat, CCRB wydaje co najmniej 14 raportów rocznie, informujących obywateli i nowojorskich urzędników o działaniach, skargach, decyzjach i zaleceniach. Raporty te obejmują miesięczne raporty statystyczne, roczne i półroczne raporty, a także raporty oparte na kwestiach związanych z nieprawidłową sytuacją Policji z zaleceniami dotyczącymi polityki, procedur i szkoleń NYPD.

W ostatnich latach w USA zaostrzyła się dyskusja na temat nieuprawnionego użycia broni palnej przez Policję, szczególnie wobec Afroamerykanów. Szereg takich przypadków doprowadził do masowych zamieszek, na przykład w Ferguson w 2014 roku i w Baltimore w 2015 roku. Uliczne zamieszki miały miejsce również w Charlotte (w Północnej Karolinie) po zabójstwie Afroamerykanina podczas nalotu policyjnego, przy czym strzelający policjant również był Afroamerykaninem. Dane statystyczne odnośnie ilości składanych skarg wskazują jednak na tendencję odwrotną: z opublikowanego w 2015 roku raportu CCRB, w porównaniu z rokiem 2014 odnotowano ich spadek na poziomie 7 procent⁵⁶⁵. Tak więc rok 2015

⁵⁶⁵ B. de Blasio, D.N.Archer, M.Q.Malik, Annual Report, 2015. http://www1.nyc.gov/assets/ccrb/downloads/pdf/policy_pdf/annual_bi-annual/2015_annual.pdf.



był szóstym z kolei kiedy liczba wnoszonych przez osoby cywilne skarg na Policję spadła do poniżej 4,5 tysiąca. W sumie, w ujęciu ogólnym, liczba zażaleń nie przekroczyła 4,5 tysiąca i dotyczyła personalnie 790 oficerów NYPD. Spora część skarg już przy wstępnym badaniu była umarzana jako zupełnie bezpodstawne⁵⁶⁶.

Rocznie CCRB prowadzi ponad 4.500 spraw złożonych osobiście i ma około 54 000 zarejestrowanych rozmów telefonicznych. Przykładowo w pierwszej połowie 2016 r. do CCRB wpłynęło 2.343 skarg- to wzrost o 12% w porównaniu z pierwszą połową 2015 r., chociaż obserwuje się systematyczny spadek wpływających skarg od 2010 r., kiedy to CCRB otrzymała ponad 3000 skarg rocznie. Średnia liczba skarg złożonych w ciągu miesiąca wyniosła 391, a średni czas prowadzenia jednego dochodzenia wyniósł 126 dni. Zarząd CCRB zalecił wniesienie zarzutów przeciwko 43 (13%) funkcjonariuszom, sankcje dyscyplinujące wobec 164 (50%), a szkolenia lub rozmowy z przełożonymi wobec 120 (37%). W kategorii zarzutów FADO wskazanie na nadużycie „siły fizycznej” pozostaje najczęstszym zarzutem -w pierwszej połowie 2016 r. zarzut przekroczenia siły fizycznej stanowił 74% wszystkich zarzutów dotyczących przemocy. Najbardziej powszechne zarzuty dotyczyły używania obraźliwego języka (83%), a nadużywanie władzy dotyczyło najczęściej przeszukań (13%). Również w omawianym okresie CCRB z powodzeniem zamknęła w ramach mediacji 112 (48%) spraw⁵⁶⁷.

Pomimo poprawiających się statystyk władze Nowego Jorku podjęły decyzję o zakupie tysiąca kamer osobistych dla policjantów, dostępnych do użytku w 20 komendach policyjnych od początku 2017 roku. Wyznaczony obserwator z Sądu Federalnego ma badać, jak kamery osobiste wpłyną na zachowania policjantów, a także na liczbę skarg i wniosków sądowych pod adresem Policji. Otrzymane wyniki porównane są z raportami z 20 innych komend Policji, w których kamery na razie nie będą w użyciu. Eksperti mają nadzieję, że decyzja o wprowadzeniu kamer pomoże zwiększyć poziom zaufania ze strony mieszkańców Nowego Jorku⁵⁶⁸.

2.3. Office for Public Integrity – Australia

2.3.1. Zarys systemu

W Australii podejmowano wysiłki w celu zorganizowania działań policyjnych na wzór Commonwealth. W 1979 roku utworzono Australijską Policję Federalną (AFP), która jest szczególną policyjną organizacją, gdyż spełnia trojaki funkcje: realizacji

⁵⁶⁶ Zob. E.Phillips, E., J.Trone, *Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight* New York City: Vera Institute of Justice, 2002, s. 49.

⁵⁶⁷ B. de Blasio, M.Wiley, M. Malik, *TM Semi-Annual Report JANUARY-JUNE 2016*. NYC Civilian...

⁵⁶⁸ <https://pl.sputniknews.com/swiat/201610023978294-USA-kamera-Policja/>

lokalnych działań w okręgu stołecznym (przedmieścia Canberra), działań w skali narodowej oraz międzynarodowej. AFP w latach 90. uległa gwałtownej restrukturyzacji na wzór amerykańskiej FBI. Wszystkie stanowe agencje policyjne otrzymały określone formy jednostek specjalnego reagowania, odpowiedzialne za ochronę życia, utrzymanie porządku i przestrzeganie prawa oraz zwalczanie przestępczości. Policja stanowa ma prawo zatrzymywania osób i aresztowania w określonych okolicznościach. Będąc uprawniona do noszenia broni palnej może przeszukiwać i przeszukiwać osoby oraz używać środków przymusu. Dysponuje władzą dyskrecyjną, która pozwala na personalne decyzje zwłaszcza podczas działań na ulicach, kiedy to policjanci niższej rangi działają samodzielnie bez bezpośredniego nadzoru⁵⁶⁹.

2.3.2. Organizacja

Poszczególne stany regulują sprawy skarg na nadużycia Policji w podobny sposób. Za przyjmowanie skarg na Policję, prowadzenie dochodzenia i nadzór odpowiada AFP Professional Standards (PRS). Zajmuje się samodzielnie badaniem sprawy lub przekazuje do zespołu ds. Zarządzania skargami. Skarżący niezadowoleni z wyników badania przez PRS mogą się zwrócić do Rzecznika Praw Obywatelskich. Dodatkowo, w 1986 r. Australia powołała Komisję Praw Człowieka (Human Rights and Equal Opportunity Commission) w celu zintensyfikowania promocji wiedzy na temat ochrony praw człowieka.

Rzecznik Praw Obywatelskich w Australii (Commonwealth Ombudsman) rozpoczął działalność 1 lipca 1977 r. i został wyposażony m.in. w prawo monitorowania wewnętrznych dochodzeń policji federalnej (Australian Federal Police, AFP) prowadzonych w związku ze skargami na działania policji, a także do przeprowadzania własnych. Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatruje skargi od osób, które uważają, że zostały niesprawiedliwie lub bezprawnie potraktowane przez departament lub agendę rządu australijskiego jak np. Australia Post, Centrelink, Child Support (DHS), Department of Immigration and Border Protection. W jego kompetencji pozostają również skargi dotyczące wszelkich działań AFP. Rzecznik Praw Obywatelskich bada skargi w sposób bezstronny, nieformalny i bez zbędnej zwłoki. Nie jest uprawniony do anulowania decyzji instytucji rządowej, zamiast tego podejmuje konsultacje i negocjacje, a w razie konieczności wystosowuje formalne zalecenia do najwyższych organów władzy. Rzecznik Praw Obywatelskich przedkłada co najmniej raz w roku informacje Parlamentowi na temat rozpatrywania skarg przez AFP.

⁵⁶⁹ J. McCulloch, *Blue Army: Paramilitary Policing in Australia*, Melbourne University Press, Carlton 2001.



W Nowej Południowej Walii z rekomendacji Królewskiej Komisji (Royal Commission) utworzono jednostkę nadzoru nad policją - Police Integrity Commission odpowiedzialną za zapobieganie, wykrywanie i dochodzenie w sprawach poważnych nadużyć policyjnych. W Northern Territory skargi przeciwko Policji rozpatruje wewnętrzny wydział - Professional Responsibility Division. W stanie Queensland w 1997 r. powstała Crime Commission (QCC), która razem z wcześniejszą Criminal Justice Commission dały początek Crime and Misconduct Commission (CMC), czyli Komisji ds. Przestępstw i Nadużyć w Policji. Wśród innych wewnętrznych jednostek w Policjach stanowych można wymienić np. Discipline Advisory Unit odpowiedzialną za zarządzanie systemem dyscyplinarnym w stanie Victoria oraz Corruption and Crime Commission (CCC) w West Australia Police odpowiedzialną za poważne nadużycia w policji tego stanu. Cywilne organy nadzoru mogą zalecać szczególne sankcje, ostateczna decyzja co do rodzaju kary należy jednak do komendanta Policji⁵⁷⁰.

Od 4 września 2017 r. odpowiedzialność za nadzór nad skargami przeciwko Policji została przekazana Urzędowi ds. Integralności Społecznej (Office for Public Integrity, OPI). Tym samym Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji (Office of the Police Ombudsman, dalej OPO) zakończyło działalność. Jest to efektem realizacji przez rząd Australii Południowej 29 zaleceń państwowego organu nadzorującego zwalczanie korupcji (Independent Commission Against Corruption, ICAC), wydanych w 2015 roku. Miały one na celu poprawę skomplikowanego systemu skarg na Policję. Zgodnie z raportem niezależnego komisarza ICAC obecna ustawa o Policji nie realizuje skutecznie rozpatrywania skarg przeciwko Policji. Przed wszystkim jednak komisarz ICAC wskazał, że biuro Ombudsmana Policji powinno zostać zastąpione bardziej niezależną agencją zajmującą się skargami dotyczącymi Policji. Reforma systemu skargowego ma zostać właśnie przeprowadzona pod nadzorem ICAC. Likwidacja obecnego systemu nie ma praktycznego wpływu na skargi złożone przed 4 września, które automatycznie będą przekazane i badane przez OPI. Funkcje OPI obejmują przyjmowanie skarg i opracowywanie sprawozdań dotyczących korupcji, niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia kompetencji w organach administracji publicznej.

Do 4 września 2017 roku zadaniem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich Policji było zapewnienie niezależnego nadzoru nad South Australian Police (SAPOL). Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji chociaż instytucjonalnie podlega przepisom ustawy o Policji z 1985 r. to nie jest częścią SAPOL, a żaden z jego pracowników nie jest funkcjonariuszem Policji.

⁵⁷⁰ B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013, zob. również T. Prenzler, *Stakeholder Perspectives on Police Complaints and Discipline: Towards a Civilian Control Model*. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 2004, 37(1), s. 85-113.



Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji pełniło cztery główne funkcje jak prowadzenie i przyjmowanie skarg, kontrola dostępu do informacji, przeprowadzanie audytu, edukacja i profilaktyka. Podstawową rolą Biura Rzecznika Praw Obywatelskich Policji było przyjmowanie i podejmowanie działań w związku ze skargami dotyczącymi postępowania członków SAPOL, zgodnie z ustawą. System składania skarg pozwalał na utrzymywanie na najwyższym poziomie zasad uczciwości, transparentności i odpowiedzialności wobec społeczeństwa. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Policji odpowiadało również za politykę dostępu do informacji w związku z obowiązkiem określonym w ustawie o swobodzie informacji z 1991 roku. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji było ponadto zobowiązane do przeprowadzania audytu i przestrzegania przez SAPOL przepisów dotyczących urządzeń monitorujących i nasłuchujących, kontroli procedur sądowych i telekomunikacyjnych. Funkcja edukacyjna i prewencyjna obejmowała organizację seminariów poświęconych praktykom policyjnym. Realizując te cele, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Policji zapewniało, że kwestie ewentualnych nieprawidłowości i naruszeń zasad etycznych i dyscyplinarnych są właściwie rozwiązywane, co w efekcie miało prowadzić do zwiększenia zaufania publicznego do systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

2.3.3. Procedura skargowa

Uprawnienie przysługujące obywatelom w Australii w zakresie składania skarg przeciwko Policji w Australii Południowej znajduje umocowanie w ustawie o Policji (skargach i postępowaniach dyscyplinarnych)⁵⁷¹. Australia Południowa była ostatnim ze stanów, który przyjął system cywilnego nadzoru nad Policją. Ustawa dotyczy badania skarg na funkcjonariuszy Policji, funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, funkcji i obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich Policji oraz postępowania dyscyplinarnego. Pomimo zmiany instytucjonalnej procedura składania i badania skarg na Policję ma pozostać niezmieniona (dlatego będzie opisana na przykładzie do tej pory funkcjonującej instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Policji). Każda osoba może złożyć skargę dotyczącą przebiegu czynności policyjnej do wyznaczonego funkcjonariusza Policji (innego niż policjant, którego dotyczy skarga) lub do Rzecznika Praw Obywatelskich Policji lub do jakiegokolwiek funkcjonariusza Policji. Skarga może być złożona osobiście lub przez inną osobę (członek rodziny lub przyjaciel). System kontroli ustanowiony na mocy ustawy w założeniu kompleksowo realizuje model zewnętrznego monitorowania dochodzenia wewnętrznego. Ustawa tworzy i określa funkcje Sekcji Docho-

⁵⁷¹ Police Complaints and Disciplinary Proceedings Act 1985.



dzenia Wewnętrznego (Internal Investigation Section, IIS) SAPOL jako podmiotu odpowiedzialnego za pierwotne badanie skarg i podlegającemu nadzorowi Biura Rzecznika Praw Obywatelskich Policji.

Po otrzymaniu skargi Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji najpierw określa, czy sprawa pozostaje w zakresie ustawowej jurysdykcji. Sprawa zostaje przyjęta do badania jeśli spełnia trzy wymogi: skargowości, oznaczoności osoby i oznaczoności postępowania. Aby wniosek osoby został uznany za skargę, musi wyraźnie wskazywać na jakąś formę niesprawiedliwości, co oznacza, że ogólne zapytania o poradę lub wnioski zazwyczaj nie są uważane za skargę. Ustawa przewiduje również, że Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji może, z własnej inicjatywy w pewnych ograniczonych okolicznościach wszcząć dochodzenie w sprawie. Skarga musi również określać wyznaczonego funkcjonariusza SAPOL, służby bezpieczeństwa i pracowników cywilnych SAPOL. Wreszcie skarga musi dotyczyć rzeczywistego lub rzekomego działania, niedopełnienia lub przekroczenia kompetencji przez wyznaczonego funkcjonariusza.

OPO zanim rozpatrzy skargę, bada w zakresie swobody uznania, czy zostały zachowane wymogi formalne wniesienia skargi. Zalicza się do nich przede wszystkim sześciomiesięczny termin, który nie może upłynąć od zakończenia postępowania policyjnego. Skarga nie może być złożona, jeśli toczy się postępowanie sądowe. Wstrzymuje to jej badanie, a dalsze działania mogą być podjęte po zakończeniu postępowania sądowego. Skarga nie może zostać złożona dla żartu lub w złej wierze. W wyjątkowych okolicznościach OPO odrzuca również skargi anonimowe. Brak interesu skarżącego (np. brak udziału w incydencie) również może być przyczyną odrzucenia skargi, podobnie jak wykorzystanie drogi do złożenia apelacji, odwołania lub rewizji. Nie podlegają badaniu sprawy dotyczące stosunku służbowego Policjantów. Wreszcie, OPO posiada kompetencję do odrzucenia skargi z innego powodu, jeśli uzna, że jest nieuzasadniona lub bezprawna. Jeśli skarga spełnia wymogi formalne, zostaje skierowana do postępowania pojednawczego, nieformalnego dochodzenia, wstępnego lub pełnego śledztwa. Proces nieformalnego śledztwa pozwala Urzędowi Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Policji rozwiązać drobne sprawy i mniej poważne skargi, poprzez przekazanie ich do SAPOL. Przed zebraniem i sprawdzeniem wszelkich dostępnych dowodów wskazany oficer śledczy najpierw rozmawia z wnoszącym skargę. Następnie ustala, czy doszło do naruszenia dyscypliny, a jeśli tak, zleca przeprowadzenie odpowiedniego postępowania dyscyplinarnego przez sąd dyscyplinarny Policji (Police Disciplinary Tribunal). Po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego sprawa zostaje zwrócona do Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich Policji i oceniana, czy skarga została właściwie załatwiona. Wstępne dochodzenie obejmuje zebranie

nie oświadczeń, dokumentów i innych dowodów w celu określenia, czy konieczne jest dalsze działanie lub dochodzenie w sprawie skargi. Wstępne dochodzenia mogą być prowadzone na różnych poziomach, w oparciu o to, jak poważna jest skarga. Wstępne dochodzenia są zazwyczaj podejmowane przez lub prowadzone pod nadzorem Sekcji Dochodzeń Wewnętrznych (Internal Investigations Section, IIS) SAPOL. Zadaniem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich Policji jest zapewnienie niezależnego nadzoru nad tymi dochodzeniami przed ich rozpoczęciem oraz w trakcie postępowania. Po zakończeniu wstępnego dochodzenia Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji ustala, czy skarga ma zostać sfinalizowana bez dalszego dochodzenia, czy też zostanie skierowana do dalszego lub pełnego dochodzenia. W większości przypadków skarga jest badana przez zespół doświadczonych funkcjonariuszy Policji Sekcji Dochodzeń Wewnętrznych SAPOL. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji monitoruje przebieg dochodzenia. Pełne dochodzenie występuje zazwyczaj w przypadkach, w których zarzuty zawarte w skardze są bardzo poważnej natury. Postępowanie to wymaga przesłuchania wszystkich zainteresowanych stron w celu otrzymania kompleksowych dowodów.

Po ocenie sprawozdania z dochodzenia w sprawie skargi Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji może zalecić Policji, aby: nie podejmować działań (gdy właściwy jest np. Sąd ds. Dyscypliny Policji), przekazać sprawę do dyrektora ds. Ścigania publicznego w celu ustalenia, czy wobec funkcjonariusza powinno zostać wszczęte postępowanie karne lub podjąć inną formę działania (np. zmiana polityki lub procedury SAPOL).

2.3.4. Sprawozdania

W połowie każdego roku Biuro Ombudsmana Policji ma obowiązek składać Parlamentowi sprawozdanie ze swojej działalności za ostatnie 12 miesięcy. Sprawozdanie zawiera zestawienia statystyczne dotyczące rocznej pracy i przykłady niektórych rodzajów skarg, które zostały rozpatrzone w ciągu roku. Ponadto, OPO może w dowolnym momencie przekazać Parlamentowi sprawozdanie specjalne.

Jak wynika z corocznych raportów, składanych przez OPO⁵⁷² największe zaniepokojenie związane z ilością skarg wywołuje kwestia uprawnień Policji w zakresie zatrzymywania i przeszukiwania pojazdów i osób, w szczególności w przypadku podejrzenia o posiadanie narkotyków. Wiąże się to również z częstym, bezpodstawnym aresztowaniem. Wszystkie otrzymane sprawy są rejestrowane w Rejestrze Skarg Policji. Około 55% (58% w latach 2014-15) wszystkich spraw otrzy-

⁵⁷² <http://www.policeombudsman.sa.gov.au/publications/annual-reports/>



many w tym okresie zostało uznane za nie będące skargą lub nie podlegające jurysdykcji OPO. Sprawy takie są natychmiast zamykane.

Kolejna nieprawidłowość pojawiająca się najczęściej to opóźniające się postępowania dyscyplinarne. Większość dochodzeń w sprawie skarg prowadzi sekcja dochodzeniowa Policji (Internal Investigation Section of the SA Police). Z powodu sporej liczby dochodzeń, czas badania każdej sprawy zależy od złożoności i dostępnych zasobów ludzkich. Zgodnie z obowiązującymi przepisami komendant Policji może podjąć stosunkowo niewiele znaczących działań, chyba że najpierw złoży skargę do Sądu Dyscyplinarnego Policji (Police Disciplinary Tribunal, PDT). Sprawy przed PDT charakteryzują się sporymi opóźnieniami z tego powodu, że sąd ten jest zmuszony działać tak, jakby był to sąd karny, a tym samym stosować przepisy prawa mające zastosowanie w procesie karnym. Przewlekłości w zbadaniu sprawy podważają skuteczność postępowań dyscyplinarnych (sprawy trwają latami).

W raporcie za 2016 rok⁵⁷³ przedstawione zostały sprawy właśnie z zakresu naruszeń podstawowych uprawnień Policji. W jednej ze spraw, skarżący jechał na plażę Christies, aby wziąć udział w kursie biegowym. Został zatrzymany przez Policję podczas jazdy i poddany testowi na alkohol w organizmie. Jeden z zatrzymanych policjantów zabrał prawo jazdy i wrócił do samochodu, po czym podszedł inny policjant i kazał skarżącemu wyjść z samochodu. Kiedy skarżący zapytał z jakiego powodu, został poinformowany, że istnieją przesłanki, aby przeszukać samochód pod zarzutem posiadania narkotyków. Kiedy skarżący zapytał, czy policjant nie powinien przedłożyć mu nakazu, został poinformowany, że skoro istnieje podejrzenie, to nie ma potrzeby przedkładania nakazu, a jeśli skarżący nadal będzie zadawał kłopotliwe pytania, to zostanie aresztowany. Samochód skarżącego został bardzo dokładnie i drobiazgowo przeszukany, po czym policjant który nie znalazł niczego w pojeździe, zażądał od skarżącego opróżnienia kieszeni, a następnie przystąpił do kontroli osobistej. Skarżący zażalił się do OPO na niegodne potraktowanie go przez policjantów oraz narażenie na upokorzenie w oczach przechodniów. Policjant, który zatrzymał i przeszukiwał skarżącego swoje działanie uzasadnia tym, że wydawało mu się, iż skarżący chowa coś do centralnej konsoli swojego samochodu (co miał rzekomo zauważyć ze swojego samochodu już po zmroku). Na zakończenie skarżący usłyszał od policjanta sarkastyczne: „Witamy na plaży Christies”. Po zbadaniu sprawy w Biurze OPO, uznano, że przeszukiwanie było nieuzasadnione, a policja wyraźnie nadużyła władzy. Nie było bowiem żadnych podstaw ani do przeszukania osoby ani pojazdu, a podejrzenia okazały się spekulacjami. Policjant nie może tylko „podejrzewać”, gdyż podejrzenie musi

⁵⁷³ Police Ombudsman 30th Annual Report, Crown Copyright, Office of Police Ombudsman, September 2016.

być racjonalne i uzasadnione. Racjonalne natomiast podejrzenie to takie, które budzi wątpliwości hipotetycznej, myślącej rozsądnie osoby. Sarkastyczne wypowiedzi policjanta wobec oskarżonego w odpowiedzi na jego słuszne protesty były, zdaniem OPO, ewidentnym przykładem nadużycia władzy.

W innej sprawie, 5 grudnia 2012 r. posterunkowy A. uczestniczył w incydencie na placu Whitmore w Adelajdzie, podczas którego aresztował dwie osoby przy użyciu pałki policyjnej. Zdarzenie to zostało sfilmowane. W dniu 12 grudnia 2012 r. skarga została skierowana do OPO do zbadania w trybie dochodzenia. Badanie to zbiegło się z rozprawą karną przeciwko obu skarżącym. Oskarżenia przeciwko obu stronom zostały oddalone przez sąd 29 maja 2014 r., który bardzo krytycznie ocenił użycie środka przymusu bezpośredniego przez posterunkowego A. Podczas badania sprawy przez OPO ustalono również, że zarzuty karne są uzasadnione. W dniu 25 maja 2015 r. Policja poinformowała, że pojawiły się obawy, iż posterunkowy A. może dokonać samouszkodzenia, gdy dowie się, iż został oskarżony o popełnienie przestępstwa. Dnia 30 czerwca 2015 r. odstąpiono od wszczęcia postępowania karnego na tej podstawie, iż nie leży to w interesie publicznym. Ostatecznie, w dniu 20 lipca 2015 r., wobec posterunkowego A., postawiony został zarzut naruszenia kodeksu postępowania karnego. Od tego czasu przed Sądem Dyscyplinarnym Policji odbyło się sześć przesłuchań „wstępnych”. Podczas jednego z nich, pełnomocnicy procesowi oskarżonego zawnioskowali, aby usunąć z materiału dowodowego materiał filmowy. Ustalono, że jeden ze skarżących mógł zginąć podczas całego zajścia w październiku 2015 r. Kwestia ta została ustalona na rozprawie w dniu 17 stycznia 2017 r., czyli prawie 18 miesięcy po tym, jak zarzut został po raz pierwszy ustanowiony przed PDT. W międzyczasie, 8 maja 2015 roku, na posterunkowego A. została złożona kolejna skarga w związku z rzekomo gwałtownym zachowaniem wobec nastolatka, któremu wybił szybę w samochodzie. Po tym incydencie posterunkowy A. pozostawał na zwolnieniu lekarskim. Biorąc pod uwagę jego poprzednią sprawę oraz stan psychiczny, OPO pismem z dnia 6 października 2015 r. zadecydował o odebraniu odznaki policyjnej. W dniu 21 czerwca 2016 r. postawiono zarzuty w związku z ostatnim incydem, a sprawę skierowano do rozstrzygnięcia przed PDT.

Postępowanie przed Sądem Dyscyplinarnym Policji charakteryzuje się przewlekłością z powodu sformalizowanych procedur, wynikających z określonych ram legislacyjnych. Formalne zarzuty za naruszenie dyscypliny często prowadzą do sytuacji, w której może upłynąć dwa lub trzy lata pomiędzy wydarzeniem, wniesieniem skargi, dochodzeniem i jego wynikiem, a ostateczną decyzją wydaną w drodze postępowania dyscyplinarnego.



W kolejnej sprawie, rodzice 10-letniego chłopca złożyli skargę na bezpodstawne użycie wobec niego siły podczas zatrzymania przez Policję. Chłopiec wraz z innymi kolegami jechał autobusem szkolnym prowadzonym przez nauczyciela. Chłopcy w autobusie zachowywali się niegrzecznie, więc nauczyciel zatrzymał autobus, aby przywrócić porządek. W tym czasie dwóch z nich wyskoczyło z autobusu i uciekło w pola. Nauczyciel wezwał Policję, która przeszukała teren i zlokalizowała obu chłopców, jednakże ci zignorowali polecenia Policji. Starszy posterunkowy F. dogonił 10-letniego chłopca i użył wobec niego gazu pieprzowego. Zdaniem OPO, starszy posterunkowy F. powinien był się zwrócić o pomoc do pogotowia ratunkowego oraz zatrzymać chłopca na obserwacji. Ponadto, nie było potrzeby użycia gazu pieprzowego wobec dziecka, które nie popełniło żadnego przestępstwa, jak również ze względu na wiek nie byłby uznany za zdolnego do popełnienia przestępstwa. OPO postawił zarzuty wobec starszego posterunkowego F. przed Sądem ds. Dyscypliny Policji z uwagi na nieuzasadnione użycie środków przymusu bezpośredniego wobec dziecka.

OPO w sprawozdaniu rocznym odnosi się również do skarg, jakie spływały do Biura na Wydział Broni Palnej Policji SA (Firearms Branch of the SA Police), dotyczących zarówno użycia broni, jak i dostępności do niej. W jednej z nich, pojawił się zarzut nieuzasadnionego, zdaniem skarżącego, naruszenia ustawy o broni palnej. Skarżący był w posiadaniu bez odpowiedniej licencji, przypisanej mu broni palnej, która została zmodyfikowana (skrócona). Okoliczności sprawy były następujące: znajomy rodziców skarżącego próbował popełnić samobójstwo. Jego rodzice, po próbie samobójczej, poprosili skarżącego, aby ze względów bezpieczeństwa przechował broń u siebie. Skarżący zebrał broń i zamknął ją w sejfie w swoim domu. Następnie skontaktował się telefonicznie z Wydziałem Broni Palnej Policji SA prosząc o przyjęcie broni palnej do lokalnego posterunku Policji. W dalszej kolejności próbował bezskutecznie skontaktować się ze swoim lokalnym posterunkiem Policji w Two Wells i z policją w Elizabeth. W rezultacie w jego domu pojawił się sierżant z Golden Grove, który rzekomo znalazł broń i ją przejął. Miesiąc później funkcjonariusz Wydziału Broni Palnej Policji SA poinformował skarżącego, że posiada broń palną bez licencji, co stanowi czyn karalny zagrożony karą do 10 lat więzienia. Pobrał również od niego wymaz, w celu określenia DNA. OPO przeprowadził stosowane badanie sprawy. Funkcjonariusz badający sprawę zachowywał się uprzejmie i zalecił, aby nie podejmować działań przeciwko skarżącemu, pomimo tego, iż był podejrzany o popełnienie bardzo poważnego przestępstwa. W rezultacie OPO ocenił działania Policji jako słuszne i polecił, aby praktyki i procedury dotyczące broni palnej zostały zaktualizowane, w ten sposób, aby móc jednoznacznie stwierdzić, czy obywatel, niezależnie od tego, czy posiada licencję



na broń palną, powinien być traktowany jak przestępca, gdy działając w dobrej wierze informuje Policję o posiadaniu broni palnej, którą zamierza oddać.

Policja Południowej Australii prowadzi również bardzo aktywną walkę z pedofilią. Summary Procedure Act z 1921 roku nadaje sądowi grodzkiemu uprawnienie do wydawania zakazów osobom „kręcącym się” („loitering”) w pobliżu dzieci, jeśli dana osoba została uznana za pozostającą w pobliżu dzieci co najmniej dwa razy oraz są podstawy aby podejrzewać, iż osoba ta nadal będzie się w ten sposób zachowywać. Przed wydaniem takiego nakazu, sąd musi wziąć wiele czynników pod uwagę, w tym, czy istnieje powód, by sądzić, że dana osoba może popełnić przestępstwo seksualne wobec dziecka lub w działać w inny, nieodpowiedni sposób. Policja zaopatrzona została w specjalne wytyczne dotyczące zatrzymywania pedofilii. Jeśli osoba podejrzana w trakcie przesłuchiwania nie przedstawi wystarczającego usprawiedliwienia dla swojej obecności w pobliżu dzieci, to może otrzymać pierwsze ostrzeżenie. Jest ono następnie rejestrowane w policyjnej bazie danych, co umożliwia w stosownym czasie złożenie wniosku o nakaz aresztowania. W jednej ze spraw sygnalizowanych przez OPO, pan X odwiedził park w Port Noarlunga, aby spotkać się z przyjaciółmi. Jak się okazało, pomylił się, bo faktycznie miał zamiar pojechać do innego parku - w Old Noarlunga. Po przyjeździe, w samochodzie czekał na przyjaciół. Zauważył małe dziecko, pozostające pod opieką matki. Kiedy matka przejeżdżała obok niego samochodem przez okno kierowcy, powiedział jej, że ma piękne dziecko. Matka, która była policjantką (poza służbą) zanotowała numer rejestracyjny samochodu pana X i poinformowała o zdarzeniu męża- również policjanta. Tymczasem pan X pojechał do Old Noarlunga, aby spotkać się ze swoimi przyjaciółmi. Dwa miesiące później na Policję wpłynęła skarga na pana X z bardzo generalnie i ostro sformułowanymi zarzutami. Jak się okazało, skarga była całkiem bezpodstawna, choćby ze względu na brak przeprowadzonych czynności sprawdzających. OPO stwierdził, iż rozmowa posterunkowego G z panem X była oburzająca i niegrzeczna („Wyraźnie mówię, że jeśli tego rodzaju zachowanie będzie się powtarzać, a ty nadal będziesz się kręcić wokół placów zabaw, otrzymasz nakaz (...) Czy rozumiesz? Czy rozumiesz, co mówię?!”). Pan X złożył skargę do OPO- obawiał się, iż zostanie wpisany do rejestru pedofilów. W wyniku badania sprawy, OPO stwierdził brak dowodów na to, że pan X stwarzał zagrożenie dla dzieci. Ponadto, pan X rozmawiał tylko z matką dziecka ze swojego samochodu i nie zbliżył się do nikogo. W ocenie OPO pan X miał racjonalne usprawiedliwienie dla przebywania w tamtym miejscu, a Policja mogła łatwo to zweryfikować, czego nie uczyniła. Zdaniem OPO, zarzut pedofilii lub nadanie komuś takiej etykiety jest „prawdopodobnie najbardziej ekstremi-



stycznym piętnem społecznym, które można nosić⁵⁷⁴. Ze sprawy wynika, że takie ostrzeżenie, jak to w niniejszej sprawie, powinno być wydawane tylko wtedy, gdy okoliczności uzasadniają ostrzeżenie są przekonujące i racjonalne, zwłaszcza, że ostrzeżenie jest rejestrowane w policyjnej bazie danych. OPO zlecił nowe wytyczne dla Policji i zalecił usunięcie z bazy danych Policji danych na temat pana X. Rzecznik Policji nie zgodził się, aby rekord został usunięty. W związku z tym uzgodniono, że informacja zostanie zaktualizowana, że ostrzeżenie zostało dostarczone bezpodstawnie.

OPO w raporcie zwraca również uwagę na fałszywe skargi na Policję, które mają charakter bezpodstawny lub złośliwy. W jednej z nich skarżący w wieku 17 lat złożył zawiadomienie, że był wykorzystywany seksualnie przez funkcjonariusza Policji oraz, że policjant był pedofilem. Dochodzenie wykazało, że oskarżenie było fałszywe, do czego przyznał się skarżący- przesłuchiwany w obecności rodziców. Inne fałszywe oskarżenie dotyczyło o posiadaniu przez policjanta alkoholu. Po zbadaniu sprawy okazało się, że skarżący chciał się w ten sposób zemścić na Policji, za prowadzone w stosunku do niego postępowania w sprawie drobnych naruszeń.

We wnioskach, OPO podkreśla, że społeczeństwo Australii Południowej jest generalnie zadowolone z pracy Policji. Oczywiście konkretne przykłady opisane w raportach wskazują na pewne nieprawidłowości, ale przypadki te są marginalne.

W literaturze poświęconej systemowi kontrolnemu policji Australii Południowej pozytywnie oceniane jest OPO, z uwagi na fakt, iż jest to instytucja mająca swoje korzenie w modelu ombudsmana⁵⁷⁵. Chociaż uważa się, że system badania skarg indywidualnych działa bez zarzutu to jednak OPO jest krytykowany za słabe kompetencje w rozwiązywaniu problemów o charakterze generalnym i funkcjonalnym w Policji Australii Południowej⁵⁷⁶.

3. Instytucje skargowe

Systemy cywilnego nadzoru wypracowane w Wielkiej Brytanii, Indiach, Trynidadzie i Tobago oraz Brazylii łączy czynnik częściowego uzależnienia od struktur resortu spraw wewnętrznych lub brak kompetencji do podejmowania samodzielnych dochodzeń ewentualnie możliwości odwołania się do instytucji sądowej/ad-

⁵⁷⁴ Police Ombudsman 30th Annual Report, Crown Copyright, Office of Police Ombudsman, September 2016, s. 35.

⁵⁷⁵ M.Goode, Complaints against the Police: Australia. Where we are now, and what we might learn about the process of law reform, with some comments about the process of legal change. (w:) Complaints against the Police. The trend to external review. A.Goldsmith (red.), Oxford, 1991, s. 147.

⁵⁷⁶ I. Frackelton, The Police Complaints Authority: Shooting the Messenger. Legal Service Bulletin, 13/1988, s.58; C.Lewis, Complaints against police. The politics of reform. Sydney 1999.

ministracyjnej. W niektórych przypadkach nie pozwala to na całkowicie bezstronne realizowanie zadań, którymi w głównej mierze jest badanie skarg na Policję. W efekcie, co widać na przykładzie Brazylii, Trynidadu i Tobago, czy Indii system kontroli nad Policją staje się nieskuteczny i rozmija się z oczekiwaniami ze strony obywateli. Nie zawsze jednak brak szerokich kompetencji w ramach kontroli nad Policją skutkuje brakiem efektywności, czego pozytywnym, a nawet wzorcowym przykładem jest Wielka Brytania.

3.1. Independent Police Complaints Commission - Wielka Brytania

3.1.1. Zarys systemu

System bezpieczeństwa wewnętrznego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii charakteryzuje brak Policji państwowej w powszechnym rozumieniu oraz zdecentralizowany model Policji⁵⁷⁷. System Policji brytyjskiej jest unormowany przez common law oraz przez takie akty prawne jak: Police Act 1964, Police and Criminal Evidence Act 1984, Police and Magis Courts Act 1994, Police Act 1996, Police Act 1997 oraz Police Reform Act 2002. Ustawa z 1856 r. o Policji nałożyła na miasta i hrabstwa w Anglii i Walii (ustawa nie dotyczy Irlandii Północnej i dominiów) obowiązek utworzenia w okręgach jednolitych struktur Policji i ich utrzymania. Na mocy tej samej ustawy zagwarantowane państwową kontrolę nad policją. Sprawują ją opłacani przez państwo i podlegający bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (Home Office) inspektorzy Policji, którzy co roku przeprowadzają w miastach i hrabstwach inspekcję. Sporządzony raport jest składany parlamentowi za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Państwo, poprzez swoich inspektorów Policji, zyskało skuteczny instrument pozwalający na szybkie usuwanie wszelkich nieprawidłowości w poszczególnych strukturach Policji.

W skład sił policyjnych wchodzi odrębne policje Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej (łącznie 52 formacje). Każda z brytyjskich służb policyjnych podlega wyłącznie przełożonemu własnego terenu, w związku z tym uprawnienia funkcjonariuszy z Anglii i Walii nie rozciągają się na terytorium Szkocji czy Irlandii Północnej. W Wielkiej Brytanii nie ma centralnego kierowania policją, gdyż za porządek i bezpieczeństwo odpowiadają: Home Office, Scottish Office, Northern Ireland Office, Departament Lorda Kanclerza oraz Służba Oskarżyciela Koronnego. Home Office łączy funkcje ministerstwa sprawiedliwości i ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

⁵⁷⁷ A. Misiuk, Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju, „Przegląd Policyjny”, 1996 vol. VI, nr 2, s. 14-16.



Poza tym powołuje się również komisje parlamentarne i inne organy, które za pomocą zarządzeń i ustaw zapewniają jednolitość działań Policji.

Organizacja struktur Policji zależy od poziomu administracji lokalnej- w miastach są one bardziej rozwinięte niż na terenach wiejskich. Odpowiedzialne za nadzór nad policją są samorządy miast i hrabstw (rady), które w tym celu tworzą specjalne komisje ds. Policji. Przed tymi komisjami dowódcy poszczególnych Policji przedstawiają sprawozdanie ze służby.

W Anglii działają łącznie 4 różne formacje policyjne: City of London Police (podlega bezpośrednio radzie gminy- Commune Council), Metropolitan Police dla Londynu bez Centrum- City (Policja państwowa, podlegająca bezpośrednio Ministerstwu spraw Wewnętrznych), Borough Police dla pozostałych dużych miast oraz County Police dla hrabstw i miast poniżej 20 tys. mieszkańców. Terenowe jednostki Policji w Anglii i Walii formalnie podlegają komitetom (*Police Authorities*), w których skład wchodzi członkowie lokalnych organów przedstawicielskich i sędziowie pokoju⁵⁷⁸.

Każda z Policji w Anglii i Walii posiada zarówno cywilną „władzę” policyjną (*Police Authorities*) jak i mundurową, czyli komendanta Policji (*Police Constable*). W bieżącą działalność służby policyjnej zaangażowane są więc trzy podmioty: szef Home Office (ustala główne zadania i ogólnokrajowe zasady finansowania), lokalny szef Policji (*Chief Constable* sprawuje codzienną kontrolę operacyjną) oraz cywilna władza policyjna (*Police Authority*, ustala budżet lokalnej Policji i jej lokalne zadania). W ten sposób skonstruowana struktura trójstronna stanowi zabezpieczenie przed nadużyciami z jednej strony oraz politycznymi wpływami z drugiej.⁵⁷⁹

Specyfiką Policji brytyjskiej jest to, że jest ona zwolniona od wszelkich obowiązków, które nie wiążą się bezpośrednio z właściwymi zadaniami Policji, wykonując jedynie takie zadania jak: ochrona porządku publicznego, ściganie przestępczości, kontrola ruchu drogowego, prewencja kryminalna, przeciwdziałanie przestępczości narkotykowej, kontrola dostępu do broni palnej, przeciwdziałanie fałszerstwom, ochrona portów lotniczych i morskich oraz dróg wodnych. Policjanci brytyjscy tradycyjnie, z nielicznymi wyjątkami, nie są uzbrojeni (*non-gun policy*), a ich tradycyjnym zadaniem jest służba na posterunku lub patrole policyjne.

Pierwsze elementy systemu skargowego pojawiły się w systemie Policji metropolitarnej Londynu w latach trzydziestych XIX w. Poza samym Londynem

⁵⁷⁸ I. Budzyńska, Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji Policji w wybranych państwach. Raport Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Nr1/185, s. 2.

⁵⁷⁹ B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013, s. zob. również: W L Melville Lee, Kessinger Publishing, 2007; D O'Connor, HM Inspector of Constabulary, *Closing the Gap: A review of the 'fitness for purpose' of the current structure policing in England & Wales*. (London, HMIC, 2005); www.crimereduction.gov.uk/policing16.htm.



The County and Borough Police Force Act z 1859 roku wprowadził Watch Committees- instytucje, nakładające grzywny na policjantów, którzy niewłaściwie wykonywali swoje obowiązki. Rosnąca potrzeba znalezienia skutecznego systemu rozpatrywania skarg przeciwko Policji pojawiła się realnie od końca 1950 roku. Pozytywny wizerunek przyjaznego bobby, promowany na świecie w pierwszych latach powojennych, stał się poważnie a nawet nieodwracalnie nadwyrężony. Kryzys zaufania społecznego do Policji potęgowała powszechna korupcja oraz indolencja Policji, które doprowadziły do zamieszek na początku lat 80-tych XX wieku⁵⁸⁰.

3.1.2. Organizacja

Ustawa o reformie Policji 2002 (Police Reform Act 2002)⁵⁸¹ określa rolę Niezależnej Komisji ds. Skarg na Policję (Independent Police Complaints Commission, IPCC), jako strażnika systemu skarg na Policję. Celem IPCC jest zwiększenie zaufania społecznego do Policji w Anglii i Walii, poprzez zapewnienie bezpośredniego nadzoru nad rozpatrywaniem indywidualnych skarg. Gwarancyjna rola IPCC składa się z czterech głównych elementów: pracy nad budowaniem zaufania publicznego do systemu, jako całości; promowania dostępności systemu skarg; monitorowania, kontroli i oceny standardów funkcjonowania całego systemu, a także promowania standardów dobrych praktyk.

IPCC powstała w 2002 roku, kiedy to w realizacji projektu organizacji praw człowieka Liberty, po konsultacjach rządowych, przeprowadzono reformę Policji (Police Reform Act 2002). Faktyczne działanie IPCC podjęła w roku 2004. Przed powołaniem do życia IPCC, skargi na Policję rozpatrywane były przez Urząd ds. Skarg na Policję (Police Complaints Authority, PCA). PCA zostało powołane w 1984r. (Police and Criminal Evidence Act 1984), a jej uprawnienia znowelizowane w 1996r. (Police Act, 1996). PCA miała znacznie bardziej ograniczone uprawnienia niż IPCC, np. nie miała uprawnień do prowadzenia własnego dochodzenia. 16 stycznia 2012 roku zniesiono Urząd ds. Policji Stołecznej (Metropolitan Police Authority) zastępując go Urzędem Burmistrza ds. Policji i Przystępczości (Mayor's Office for Policing and Crime, MOPAC). W związku z tym IPCC jest obecnie odpowiedzialna za podejmowanie decyzji w zakresie badania zarzutów wobec kierownictwa MOPAC. Kolejna kompetencja IPCC związana została z wyborem na terenie Anglii i Walii, w dniu 22 listopada 2012 r. dla każdej jednostki Komisarza ds. Policji i prze-

⁵⁸⁰ M.Maguire, Complaints against the police: the British Experience. (w:) Complaints against the Police. The trend to external review. A.Goldsmith (red.), Oxford, 1991, s.177; C. Emsley Routledge, The English Police: A Political and Social History, 1996; T.A.Critchley, A history of police in England and Wales. Constable, 1978.

⁵⁸¹ 2002 Chapter 30.



stępczości (Police and Crime Commissioners, PCCs), co daje IPCC kompetencję do badania zarzutów wobec przedstawicieli PCCs.

IPCC bada najpoważniejsze skargi i zarzuty przeciwko Policji (włącznie z czynami przestępczymi) oraz odwołania od sposobu ich załatwienia. IPCC nadzoruje również postępowania w skargach przeciwko funkcjonariuszom służb JM Przychodów i Ceł (HM Revenue and Customs, HMRC), Agencji ds Przystępności Zorganizowanej (Serious Organised Crime Agency, SOCA) oraz Agencji Granic ZK (UK Border Agency, UKBA). W związku z faktem, iż IPCC nie bada przestępstw przeciwko zdrowiu i bezpieczeństwu, pozostających w kompetencji Inspektoratu Zdrowia i Bezpieczeństwa Pracy (Health and Safety Executive, HSE) podjęto działania mające na celu identyfikację obszarów wspólnego zainteresowania i zapewnienie mechanizmu współpracy⁵⁸². IPCC realizuje również zadania wynikające z Protokołu fakultatywnego ONZ OPCAT przeciwko torturom, w celu zapewnienia regularnych i niezależnych inspekcji wszystkich miejsc zatrzymań. Wraz ze Służbą Więzienną Jej Królewskiej Mości (HM Inspectorates Of Prisons (HMIP) and Constabulary (HMIC)) na tej podstawie ustanowiony został program wspólnych kontroli miejsc detencji⁵⁸³.

Działania IPCC to również ogólny nadzór nad funkcjonowaniem systemu skarg na Policję, jako całości, jego udoskonalaniem oraz koordynacją działań z innymi organizacjami, dostarczanie informacji na temat systemu skargowego, czy też wdrażanie zaleceń i mierników, wynikających z zakończonych postępowań (Performance Framework).

Kluczowym zadaniem IPCC jest określanie norm i standardów postępowania w zakresie skarg. W tym zakresie podstawowym zadaniem IPCC jest działanie na zasadzie ustawowych wytycznych w ramach postępowania skargowego (Statutory Guidance to the Police Service on the Handling of Complaints, 2013)⁵⁸⁴. Statutory Guidance odgrywają ważną rolę w monitorowaniu Policji oraz lokalnych organów nadzoru organów w zakresie przestrzegania przez nich swoich zobowiązań prawnych i osiągnięcia wysokich standardów w badaniu skarg, oraz

⁵⁸² Arrangements for Liaison Between HSE and the Independent Police Complaints Commission, 27.11.2007.

⁵⁸³ Memorandum of Understanding on Working Arrangements Between HM in Spectorates of Prisons (HMIP) and Constabulary (HMIC) and the Independent Police Complaints Commission (IPCC), 06.04.2010.

⁵⁸⁴ Nowe wytyczne działania zostały wprowadzone w wyniku zmian w systemie skarg na Policję zawartych w reformie Policji i ustawy o Odpowiedzialności Społecznej 2011, która weszła w życie w dniu 22 listopada 2012 roku. Wytyczne wydane zostały na mocy sekcji 22 ustawy o reformie Policji 2002. Mają zastosowanie do lokalnych organów policyjnych i wszystkich 43 jednostek Policji w Anglii i Walii, Policjantów, pracowników Policji oraz jednostek specjalnych Policji oraz wszelkich innych instytucji, z którymi IPCC zawarła porozumienia.

spraw dotyczących śmierci i poważnych obrażeń (*death and serious injury*, DSI). Przypadki nadzwyczajne zgonów osób, które znalazły się w kompetencji organów policyjnych są zwykle kontrowersyjnym problemem i stanowią jedno z najczęściej rozpatrywanych spraw przez IPCC. Priorytetowymi obszarami prowadzonych przez IPCC śledztw w tej materii są zgony i poważne uszczerbki na zdrowiu w następstwie aresztowania; zgony i poważne uszczerbki na zdrowiu w wyniku użycia przez Policję broni palnej lub innych środków przymusu bezpośredniego; zgony i poważne uszczerbki na zdrowiu w wyniku molestowania i przemocy domowej, w których zarzuca się, że Policja nie chroni ofiary; zgony i poważne incydenty w ruchu drogowym, spowodowane przez Policję, lub którym Policja nie zapobiegła; środki używane przez Policję do zatrzymywania i przeszukiwania oraz innych kwestii związanych z zaufaniem młodych ludzi do Policji; rozwiązywanie przez Policję protestów publicznych oraz innych naruszeń porządku publicznego.

Na czele IPCC stoi przewodniczący, mianowany przez Królową na okres 5 lat, i odpowiedzialny za sprawowany urząd przed Sekretarzem Spraw Wewnętrznych. W skład Komisji wchodzi również 10 komisarzy operacyjnych i 2 pozostałych, pochodzących z wyborów powszechnych. Jako urzędnicy państwowi, Komisarze nadzorują i ponoszą ostateczną odpowiedzialność za działalność IPCC w prowadzonych sprawach oraz promowanie zaufania publicznego. Przewodniczący i komisarze, przed powołaniem nie mogą pozostawać w żadnej sposób związani ze służbą w Policji. Komisarze odgrywają kluczową rolę w zakresie promowanie zaufania publicznego do systemu rozpatrywania skarg. Odbywają zarówno regularne spotkania z mniejszościami społecznymi, jak i organami Policji oraz współpracują z organizacjami pracowników Policji, które reprezentują interesy policjantów i pracowników Policji.

Każdy komisarz operacyjny ponosi indywidualną odpowiedzialność za funkcjonowanie i działania w odniesieniu do konkretnej jednostki organizacyjnej Policji na wyznaczonym i określonym obszarze regionalnym kraju. W ramach sprawowanego nadzoru, Komisarze są odpowiedzialni za rozwój i utrzymanie efektywnych relacji z kierownictwem jednostek Policji. Komisarze zapewniają również strategiczny nadzór w zakresie zabezpieczenia społecznego zaufania i zapewnienie dostępności do systemu skargowego. Realizacja tego zadania odbywa się zarówno bezpośrednio, poprzez pracę pracowników IPCC, jak i w formie pośredniej poprzez monitorowanie wyników i informacji wynikających z badań IPCC, odwołań, informacji zwrotnych od zainteresowanych stron i innej działalności. Rezultatem tych prac są zalecenia kierowane do konkretnych jednostek, w oparciu o materiał dowodowy zebrany w sprawie oraz zalecenia krajowe kierowane do organów rządowych, które powinny w ich zakresie zająć odpowiednie stanowisko.



IPCC jest wspierana przez Dyrektora Naczelnego, który nadzorujące zespół około 400 pracowników. Dyrektor naczelny i dyrektorzy, wchodzący w skład Zarządu IPCC ponoszą zbiorową odpowiedzialność za zarządzanie, podjęte działania oraz sprawują nadzór nad ich realizacją. Zarząd pod przewodnictwem Dyrektora Naczelnego, składa się z: dyrektora ds. Hillsborough, dyrektora Finansów i IT, dyrektora standardów i jakości, dyrektora prowadzonych spraw i obsługi klienta, dyrektora badań, dyrektora Zasobów Ludzkich, zamówień i nieruchomości.

Z inicjatywy IPCC powołana została Międzynarodowa Sieć (International Network for the Independent Oversight of Policing, INIOP), zrzeszająca instytucje nadzorujące Policję i funkcjonariuszy organów ścigania. IPCC również bardzo aktywnie włącza się w prace European Partners Against Corruption⁵⁸⁵.

3.1.3. Procedura skargowa

Zapewnienie dostępności dla wszystkich obywateli do systemu skargowego opiera się na zasadzie wspólnej odpowiedzialności IPCC oraz kierownictwa Policji. Komisarze IPCC monitorują i obligują organy Policji do skutecznej, aktywnej i rzetelnej realizacji zasady odpowiedzialności. IPCC zachęca obywateli nie tylko do korzystania z systemu skargowego, ale również do współpracy z policją w zakresie rozwiązywania złożonych przez nich skarg. W tym celu opracowana została Strategię Dostępu, wspierająca cele IPCC poprzez zwiększenie informacji, skuteczności oraz dostępności do systemu skargowego. Z badań IPCC wynika, iż najskuteczniejszym sposobem jest składanie skarg bezpośrednio do przedstawicieli lokalnej Policji a następnie dalsza współpraca stron zainteresowanych w trakcie badania skargi. W tym celu IPCC stara się zapewniać właściwe i jak najbardziej efektywne środki dostępu obywateli do procedur skargowych. IPCC dąży do zwiększenia wykorzystania najbardziej opłacalnych, dostępnych i skutecznych dróg kontaktu. Promując swego rodzaju zasadę „skargowej subsydiarności”, czyli realizowania zadań na poziomie lokalnym, IPCC identyfikuje oraz gromadzi informacje na temat lokalnych działań, koncentrując się wokół kluczowych i najczęściej się pojawiających problemów w obrębie poszczególnych regionalnych jednostek organizacyjnych Policji. Wymaga to współpracy na poziomie strategicznym z lokalnymi jednostkami, przy zachowaniu oczywiście niezależności i transparentności.

Skarga na Policję może zostać wniesiona m.in. z powodu: naruszenia zasad postępowania funkcjonariuszy i innych pracowników Policji w sposób uczciwy, sprawiedliwy i obiektywny; braku traktowania obywateli i współpracowników z szacunkiem; nadużywanie uprawnień i władzy oraz postępowanie w sposób na-

⁵⁸⁵ Harrison, M. Cunneen, An Independent Police Complaints Commission. Liberty, London, 2000.



ruszający zaufanie publiczne do Policji, przynoszące ujmę. Te i inne zasady zostały zawarte w Normach Postępowania Zawodowego. Naruszenie przez policjantów i pracowników Policji Anglii i Walii tychże norm może skutkować wniesieniem skargi, za rozpatrzenie której ponosi odpowiedzialność właściwa jednostka Policji.

Skarga może również zostać wniesiona na sposoby postępowania Policji w zakresie „nadzoru i kontroli”. Będą to, zatem decyzje dotyczące zarządzania, ogólnych norm porządkowych lub zasad działania Policji. Skargę można wnieść osobiście na posterunku Policji lub wypełniając formularz skargi w internecie lub w imieniu osoby poszkodowanej, za uprzednim wyrażeniem przez nią zgody na piśmie.

Najczęstszym problemem opisywanym w skargach są następujące okoliczności:

1. jeżeli dana osoba uważa, że postępowanie funkcjonariusza lub innego pracownika Policji było wobec niej niewłaściwe,
2. jeżeli dana osoba była świadkiem zajścia,
3. jeżeli zajście miało niekorzystny wpływ na daną osobę.

Wnoszenie skarg nie podlega limitowi czasowemu, jednakże, jeżeli od zdarzenia do terminu wniesienia skargi upłynie więcej niż 12 miesięcy, właściwe organy władzy mogą ją odrzucić bez rozpoznania lub zdecydować o jej uchyleniu ze względu na przedawnienie.

Z momentem rejestracji skargi, zgodnie z Ustawą o reformie Policji z 2002 r., powinna ona zostać rozpatrzona zgodnie z ustalonymi zasadami i wytycznymi. Rejestracja skarg nie należy do kompetencji IPCC, lecz do odpowiednich organów Policji, takich jak: naczelnik Policji, Komendant ds. Policji i Przestępczości nadzorujący jednostkę Policji, której dotyczy skarga, Biuro Burmistrza ds. Policji i Przestępczości (jeżeli skarga dotyczy Komisarza Policji Metropolitalnej), Rada Miasta Londynu (jeżeli skarga dotyczy Komisarza Policji rejonu City of London). Oznacza to, że skarga zgłoszona do IPCC musi najpierw zostać przesłana do odpowiedniego organu Policji w celu podjęcia decyzji o jej rejestracji, choć istnieją wyjątki od tej reguły. Decyzja o przekazaniu bezpośrednio sprawy do IPCC podejmowana jest w szczególnych sytuacjach i dotyczy jedynie najpoważniejszych przypadków, na przykład jeżeli przekazanie skargi może oznaczać zagrożenie utraty życia lub obrażeń ciała składającego skargę lub może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Po rejestracji skargi odpowiednie organy podejmują decyzję o najwłaściwszym sposobie jej rozpatrzenia. Jeżeli po złożeniu skargi nie zostanie ona zarejestrowana, można wnieść odwołanie od tej decyzji do IPCC (tzw. odwołanie od niezarejestrowania). Po otrzymaniu zgłoszenia IPCC przeprowadza ocenę posiadanych informacji oraz podejmuje decyzję dotyczącą najwłaściwszego



sposobu załatwienia sprawy. Do rozpatrywania najpoważniejszych skarg IPCC angażuje własnych funkcjonariuszy dochodzeniowych. Policja również zobowiązana jest do kierowania do IPCC informacji na temat określonych zdarzeń, niezależnie od tego, czy skarga została wniesiona.

Bez względu na to, czy skarga jest rozpatrywana przez IPCC czy przez Policję, osoba zgłaszająca skargę jest uprawniona do uzyskiwania informacji na temat sposobu jej badania, działań, które mogą zostać podjęte w wyniku jej złożenia oraz sposobu podjęcia decyzji. Odpowiednie organy lub IPCC powinny również ustalić z osobą zgłaszającą skargę częstotliwość oraz sposób przekazywania informacji. Osoba wnosząca skargę powinna otrzymywać informację o postępach w badaniu sprawy co 28 dni.

Skargi rozpatrywane są zazwyczaj w ramach:

1. elastycznego rozwiązania lokalnego - są to skargi przeciw Policji na szczeblu lokalnym badane np. przy udziale inspektora na danym posterunku Policji lub kierownika ds. kadr,
2. dochodzenia lokalnego - jeżeli dana skarga nie nadaje się do rozpatrzenia w trybie rozwiązania lokalnego, zostaje ona poddana dochodzeniu przeprowadzonemu przez funkcjonariusza dochodzeniowego Policji. Jest to pracownik Wydziału Etyki Zawodowej Policji (Professional Standards Department), będącego wewnętrznym wydziałem Policji lub funkcjonariusz lokalnego oddziału Policji. Osoba składająca skargę zostaje poinformowana o sposobie rozpatrywania skargi, formach współpracy oczekiwanych z jej strony, zasadach podejmowania decyzji oraz działaniach, które zostaną podjęte pod koniec dochodzenia.

Typ dochodzenia zależy od charakteru i powagi złożonej skargi oraz jej prawdopodobnego rezultatu, co oznacza, że postępowanie może trwać zarówno kilka godzin jak i kilka miesięcy. Osoba wnosząca skargę ma prawo do wniesienia odwołania od decyzji zapadłej w ramach załatwienia lokalnego jak i dochodzenia lokalnego.

Istnieją dwie formy odstąpienia od badania skargi:

1. Wyłączenie. Skarga może zostać zarejestrowana, ale dochodzenie nie zostaje wszczęte (np. w sytuacji skargi anonimowej). Właściwe organy muszą zwracać się do IPCC w sytuacjach, w którym zamierzają wyłączyć skargę dotyczącą kwestii znacznej wagi. Osoba wnosząca skargę może odwołać się od decyzji dotyczącej jej wyłączenia (za wyjątkiem przypadków, kiedy IPCC udziela zgody na wyłączenie lub jeżeli skarga dotyczy kwestii kierowania i nadzoru).



2. Zawieszenie. Właściwe organy mogą wstrzymać badanie skargi, które jest w toku (np. w sytuacji, w której wnoszący skargę odmawia współpracy, co uniemożliwia dalsze prowadzenie dochodzenia w sprawie). Jeżeli dotyczy to dochodzenia w sprawie skargi, właściwe władze mogą skontaktować się z osobą wnoszącą skargę. Od decyzji dotyczącej zawieszenia dochodzenia można wnieść odwołanie (wyjątkiem są sprawy, w których IPCC wyraziła zgodę na zawieszenie dochodzenia lub skarga dotyczy kwestii kierowania i nadzoru). Władze zamierzające zawiesić dochodzenie muszą zwracać się do IPCC, jednak tylko w sprawach o szczególnym znaczeniu.

Możliwe są następujące wyniki dochodzenia:

1. Policja może podjąć decyzję o usprawnieniu lub zmianie procedur;
2. Policja może udzielić upomnienia funkcjonariuszowi lub innemu pracownikowi Policji, na którego została złożona skarga, co ma na celu poprawienie jakości wykonywanej przez nich pracy;
3. Policja może wszcząć działania zgodnie z procedurami dotyczącymi jakości pracy, jeżeli występuje podejrzenie, że funkcjonariusz Policji niewłaściwie wypełnia swoje obowiązki;
4. Policja (lub IPCC w sprawach poddanych dochodzeniu kierowanemu lub niezależnemu) może przekazać sprawę do rozpatrzenia Prokuraturze Koronnej (CPS). CPS stwierdza, czy istnieją przesłanki do przedstawienia zarzutów karnych w sprawach o podejrzenie naruszenia obowiązków służbowych przez funkcjonariusza; jednostka lub właściwy organ Policji mogą skierować sprawę do rozpatrzenia na spotkaniu służbowym lub przesłuchaniu w celu podjęcia decyzji, czy zostało popełnione wykroczenie czy ciężkie naruszenie obowiązków służbowych;
5. w niektórych przypadkach podjęcie działań w sprawie odwołania może być niemożliwe z braku wystarczających informacji i dowodów;
6. w niektórych przypadkach Policja może przyznać, że zostało popełnione uchybienie, a mimo to podjąć decyzję o zaniechaniu dalszych działań.

Na poziomie lokalnym nie można również samodzielnie zbadać skargi w przypadku, gdy zgłoszone zajście nie uzasadniłoby wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego wobec funkcjonariusza Policji i nie stanowiłoby naruszenia praw danej osoby zgodnie z art. 2 i art. 3 EKPCz. Postępowanie karne lub dyscyplinarne wszczynane jest wobec funkcjonariusza Policji, którego zachowanie może stać się powodem do podjęcia kroków karnych lub dyscyplinarnych.



3.1.4. Procedura odwoławcza

Po zakończeniu dochodzenia prowadzonego przez Policję lub IPCC osoba zgłaszająca skargę otrzymuje zawiadomienie o decyzji dotyczącej dalszego postępowania wraz z informacjami o drodze odwoławczej. Osoby niezadowolone ze sposobu rozpatrzenia skargi mogą wnieść odwołanie do przełożonego danej jednostki Policji lub IPCC. Po rozpatrzeniu odwołania IPCC może, w odpowiednich przypadkach, nakazać danemu organowi zmianę decyzji lub podjęcie dalszych działań w związku ze skargą. Organem tym może być przełożony danej jednostki Policji (zwykle komendant), Komisarz ds. Policji i Przystępczości nadzorujący jednostkę Policji, której skarga dotyczy, Biuro Burmistrza ds. Policji i Przystępczości (jeżeli skarga dotyczy Komisarza Policji Metropolitalnej) lub Rady Miasta Londynu (jeżeli skarga dotyczy Komisarza Policji rejonu City of London).

Organ odwoławczy może rozpatrzyć odwołania dotyczące następujących kwestii:

1. braku rejestracji skargi w systemie,
2. rezultatu rozwiązania lokalnego,
3. rezultatu dochodzenia lokalnego,
4. decyzji o wyłączeniu,
5. decyzji o zawieszeniu lub wyłączeniu,
6. decyzji o zaniechaniu dochodzenia.

Odwołanie nie może zostać wniesione, jeżeli dochodzenie w sprawie skargi było kierowane lub prowadzone niezależnie przez IPCC. Skargi dotyczące wysokich rangą funkcjonariuszy Policji (zwykle komendantów) są rozpatrywane przez właściwego Komisarza ds. Policji i Przystępczości, Biuro Burmistrza ds. Policji i Przystępczości lub Radę Miasta Londynu. Wszelkie dalsze odwołania w sprawie rozpatrywane są przez IPCC.

Odwołanie powinno wpłynąć do IPCC w ciągu 29 dni od daty pisma informującego o niezarejestrowaniu skargi przez Policję. Odwołanie, które nie wpłynie do IPCC w ciągu 29 dni, może nie zostać rozpatrzone. Termin ten może zostać przedłużony z uwagi na szczególne okoliczności, które należy szczegółowo wyjaśnić w prośbie o jego przywrócenie. Jeżeli osoba składająca skargę nie otrzyma od jednostki Policji lub lokalnego organu nadzoru pisma dotyczącego zarejestrowania lub niezarejestrowania skargi w ciągu 15 dni od daty jej złożenia, może wnieść odwołanie. Osoba wnosząca odwołanie jest informowana listownie o jego wpłynięciu. IPCC kontaktuje się z jednostką Policji lub organizacją, przeciw której została złożona skarga, w celu poinformowania jej o wniesieniu odwołania. Po zbadaniu odwołania, zostaje podjęta decyzja. Proces odwoławczy nie dotyczy

pierwotnie wniesionej skargi- IPCC jedynie rewiduje proces, który doprowadził do niezarejestrowania skargi.

Jeżeli odwołanie zostanie podtrzymane, IPCC poinformuje naczelnika Policji lub lokalny organ nadzoru o działaniach, jakie należy podjąć w sprawie wniesionej skargi. Osoba wnosząca skargę zostaje poinformowana listownie o wydanych przez IPCC instrukcjach oraz dalszych działaniach. Natomiast Policji zostaje wydane polecenie zarejestrowania skargi. Jeżeli odwołanie nie zostanie podtrzymane, osoba, która je wniosła zostanie poinformowana listownie o przyczynach takiej decyzji.

Po rozpatrzeniu odwołania IPCC może, w odpowiednich przypadkach, nakazać danemu organowi zmianę decyzji lub podjęcie dalszych działań w związku ze skargą. Organem tym może być komendant danej jednostki Policji, Komisarz ds. Policji i Przestępczości nadzorujący jednostkę Policji, której skarga dotyczy, Biuro Burmistrza ds. Policji i Przestępczości (jeżeli skarga dotyczy Komisarza Policji Metropolitalnej) lub Rady Miasta Londynu (jeżeli skarga dotyczy Komisarza Policji rejonu City of London). Odwołanie nie może zostać wniesione, jeżeli dochodzenie w sprawie skargi było kierowane lub prowadzone niezależnie przez IPCC. Skargi dotyczące wysokich rangą funkcjonariuszy Policji (zwykle komendantów) są rozpatrywane przez właściwego Komisarza ds. Policji i Przestępczości, Biuro Burmistrza ds. Policji i Przestępczości lub Radę Miasta Londynu. Wszelkie dalsze odwołania w sprawie rozpatrywane są przez IPCC. Właściwy organ odwoławczy zapoznaje się z dostępnymi dokumentami oraz dowodami pomocniczymi dotyczącymi skargi, dokonuje jej oceny. Rozpatrując odwołanie od rozwiązania lokalnego lub wyniku skargi po podjęciu decyzji o wyłączeniu, właściwy organ odwoławczy rozważy, dlaczego osoba wnosząca skargę nie zgadza się z jej wynikiem oraz czy był on właściwy.

Odwołanie może zostać:

1. podtrzymane - jeżeli zdaniem właściwego organu odwoławczego odpowiednie władze podjęły nieprawidłową decyzję. Właściwy organ odwoławczy może udzielić wszelkich instrukcji, jakie uzna za stosowne do przeprowadzania przyszłego dochodzenia, sporządzenia raportu oraz przygotowania wyników dochodzenia dla funkcjonariusza/funkcjonariuszy. Osoba wnosząca odwołanie zostanie powiadomiona o instrukcjach udzielonych odpowiednim władzom oraz dalszym postępowaniu.
2. odrzucone - jeżeli odwołanie nie zostanie podtrzymane, osobie wnoszącej odwołanie zostaną wyjaśnione przyczyny takiej decyzji.

Decyzje IPCC w sprawie odwołań są ostateczne, co oznacza, że mogą zostać zmienione wyłącznie przez sąd.



IPCC nie ma żadnej kontroli nad sposobem prowadzenia przez Policję dochodzenia w sprawach karnych. Nie może przeprowadzić rewizji wyniku ani nakazać Policji wznowienia dochodzenia w sprawie zarzucanego przestępstwa. W większości przypadków decyzja o wszczęciu dochodzenia w sprawie zgłoszonego przestępstwa jest decyzją operacyjną, podejmowaną zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jeżeli dana osoba uważa, że Policja nie postępuje zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, powinna zgłosić swe zastrzeżenia bezpośrednio do odpowiedniej jednostki Policji.

Roszczenia dotyczące odszkodowań nie należą do kompetencji IPCC. Biuro Rejestru Karnego (Criminal Records Bureau) nie podlega jurysdykcji IPCC.

I. Odwołanie od niezarejestrowania skargi przez Policję (Appeal against a complaint not being recorded).

Każda jednostka policyjna w Anglii i Walii ma obowiązek zarejestrowania skargi lub poinformowania osoby wnoszącej skargę o decyzji dotyczącej jej niezarejestrowania. Skargi wnoszone do Komisarza ds. Policji i Przystępczości, samorządu lokalnego rejonu City of London oraz Biura Burmistrza ds. Policji i Przystępczości („lokalnych organów nadzoru”) również powinny zostać zarejestrowane lub powody ich niezarejestrowania przekazane osobie wnoszącej skargę. Jeżeli skarga została wniesiona do niewłaściwej jednostki Policji lub lokalnego organu nadzoru, zostaje przekazana według właściwości do jednostki Policji lub lokalnego organu nadzoru. Jeżeli skarga nie została zarejestrowana po złożeniu jej w jednostce Policji lub lokalnym organie nadzoru, możliwe jest wniesienie odwołania w tej sprawie do IPCC. IPCC następnie zbada sprawę w celu podjęcia decyzji, czy niezarejestrowanie skargi było uzasadnione. Osobie wnoszącej skargę powinno zostać przekazane pisemne potwierdzenie jej przekazania.

Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli:

1. jednostka Policji lub lokalny organ nadzoru nie podjęły decyzji w sprawie wniesionej skargi i nie poinformowały o niej osoby wnoszącej skargę w ciągu 15 dni roboczych. Jeżeli informacja nie zostanie przekazana przez jednostkę Policji lub lokalny organ nadzoru w tym terminie, osoba wnosząca skargę może odwołać się do IPCC,
2. jednostka Policji lub lokalny organ nadzoru nie zarejestrowały złożonej skargi, za wyjątkiem sytuacji, w których:
 - a. została załatwiona w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym,
 - b. została wniesiona, a następnie wycofana przez osobę ją składającą,
 - c. została już wcześniej wniesiona przez tą samą osobę lub w jej imieniu,



- d. nie zawiera danych osobowych ani adresowych osoby ją wnoszącej lub jakiegokolwiek innej osoby zainteresowanej, a próby ich uzyskania byłyby w praktyce nieskuteczne,
 - e. została wniesiona w złej woli i/lub jest oparta na uprzedzeniu (jest bezpodstawna i może spowodować surowe i/lub niesprawiedliwe potraktowanie osoby, przeciw której została wniesiona),
 - f. stanowi nadużycie procesu odwoławczego,
 - g. była wielokrotnie powtarzana,
 - h. jest niewiarygodna,
 - i. została złożona przez osobę odbywającą służbę w Policji,
 - j. nie jest objęta Ustawą o reformie Policji z 2002 r.,
 - k. dotyczy wyników wcześniejszego dochodzenia w tej sprawie.
3. jednostka Policji lub lokalny organ nadzoru, do których została wniesiona skarga, nie przekazały jej do jednostki Policji lub lokalnego organu nadzoru, których ta skarga dotyczy.

Odwołanie nie może zostać wniesione, jeżeli skarga:

- a. dotyczyła kwestii nadzoru i kontroli, a decyzja o jej niezarejestrowaniu została podjęta przez lokalny organ nadzoru,
- b. nie została zarejestrowana ze względu na jej wycofanie,
- c. nie została zarejestrowana, ponieważ stanowiła lub stanowi część przesłuchania w sprawie karnej lub dyscyplinarnej.

II. Odwołanie od rozwiązania lokalnego (Appeal against local resolution).

Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli osoba składająca skargę jest niezadowolona z wyniku rozwiązania lokalnego lub uważa, że wynik rozwiązania lokalnego w sprawie skargi jest niewłaściwy i nie odzwierciedla dostępnych dowodów.

W większości przypadków odwołania od wyniku rozwiązania lokalnego są rozpatrywane przez starszego rangą funkcjonariusza Policji (zwykle jest to komendant jednostki). Wynikiem badanej skargi mogą być:

1. udzielenie informacji i wyjaśnień,
2. przeproszenie w imieniu Policji,
3. wyjaśnienia okoliczności sprawy i podjętych działań,
4. zorganizowanie spotkania z osobą,
5. zmiana procedur działania,
6. podjęcie określonych czynności śledczych w celu uzyskania dalszych informacji.



III. Odwołanie od dochodzenia Policji w sprawie wniesionej skargi (Appeal against the police investigation into your complaint).

Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli:

1. osoba wnosząca skargę nie otrzymała wyczerpujących informacji dotyczących wyników dochodzenia lub działań, które zamierza podjąć Policja,
2. osoba wnosząca skargę nie zgadza się z wynikami dochodzenia,
3. osoba wnosząca skargę nie zgadza się z działaniami, które zamierza podjąć Policja w wyniku dochodzenia,
4. osoba wnosząca skargę uważa, że Policja podjęła niewłaściwą decyzję odnośnie pociągnięcia do odpowiedzialności funkcjonariusza, przeciw któremu została wniesiona skarga dotycząca wykroczenia, rażącego naruszenia obowiązków służbowych lub uchybienia,
5. osoba wnosząca skargę nie zgadza się z decyzją Policji odnośnie nieprzekazania dochodzenia do Prokuratury Koronnej (Crown Prosecution Service).

Jeżeli rozpatrzenie odwołania należy do jej kompetencji, IPCC kontaktuje się z jednostką Policji lub organizacją, przeciw której została wniesiona skarga, w celu poinformowania jej o wniesieniu odwołania. Proces odwoławczy nie dotyczy pierwotnie wniesionej skargi. W trakcie rozpatrywania odwołania zostanie podjęta decyzja czy wynik dochodzenia był właściwy.

W procesie odwoławczym badane są następujące kwestie: właściwego zrozumienia ustaleń i wyników dochodzenia przez osobę zgłaszającą skargę; właściwie przeprowadzonego postępowania dowodowego; współmierność działań podjętych przez właściwe organy; istnienia przesłanek wskazujących na skierowanie sprawy do Prokuratury Koronnej, lub do wniesienia oskarżenia. W końcowej fazie dochodzenia w sprawie wniesionej skargi Policja powinna: przekazać osobie wnoszącej skargę wyczerpujące wyjaśnienia dotyczące wyników dochodzenia, czyli poinformować ją, czy zostaną podjęte jakiegokolwiek działania będące wynikiem dochodzenia, a jeżeli tak, to, jakie to będą działania; wskazać środki do wniesienia odwołania oraz wyjaśnić, do kogo odwołanie powinno zostać wniesione.

Podczas dochodzenia prowadzonego przez Policję w sprawie wniesionej skargi, gromadzone są dowody w celu ustalenia faktów, których skarga dotyczy. Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli osoba składająca skargę uważa, że wyniki dochodzenia powinny zostać ponownie rozpatrzone, co może mieć miejsce w takich przypadkach jak: ważni, zdaniem osoby wnoszącej skargę, świadkowie nie zostali odszukani i/lub przesłuchani; osoba wnosząca skargę uważa, że Policja nie zrozumiała istoty skargi, lub, że niektóre jej części nie zostały zbadane; że zgromadzone przez Policję dowody nie popierają wyciągniętych przez nią



wniosków, czy też, że Policja podjęła niewłaściwą decyzję odnośnie podtrzymania lub niepodtrzymania skargi.

Przekazując informacje dotyczące wyników dochodzenia, Policja powinna również poinformować osobę wnoszącą skargę o działaniach, które zamierza w związku z nimi podjąć, co może oznaczać np. zmianę sposobu pracy Policji; przeproszenie oraz zobowiązanie, że podobna sytuacja nie powtórzy się w przyszłości lub przełożony funkcjonariusza, przeciw któremu została wniesiona skarga, udzieli mu stosownych wskazówek. W sprawach o dużej wadze może to oznaczać, że funkcjonariusz zostanie poproszony o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji w oficjalnym postępowaniu w sprawie naruszenia obowiązków służbowych. Policja może mieć jednak podstawy do niepodejmowania żadnych działań.

Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli osoba składająca skargę nie zgadza się z działaniami, które zamierza podjąć Policja, na przykład, jeżeli osoba składająca skargę uważa, że: Policja nie uczyniła wszystkiego, aby zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości; działania, które zamierza podjąć Policja odnośnie osoby, przeciw której została wniesiona skarga, są niewłaściwe.

W końcowym etapie dochodzenia w sprawie skargi Policja podejmuje decyzję, czy funkcjonariusz, przeciw któremu została wniesiona, powinien zostać pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie lub rażące naruszenie obowiązków czy też jego zachowanie stanowiło jedynie uchybienie. Wykroczenie oznacza, że funkcjonariusz naruszył normy etyki zawodowej, które powinny być przestrzegane przez funkcjonariuszy i pracowników Policji. Rażące naruszenie obowiązków zawodowych oznacza, że ze względu na powagę sytuacji funkcjonariusz może stracić pracę. Uchybienie oznacza, że funkcjonariusz niewłaściwie wypełniał swoje obowiązki bądź nie posiada stosownych umiejętności, chociaż normy postępowania zawodowego nie zostały przez niego naruszone. Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli Policja twierdzi, że funkcjonariusz nie powinien zostać pociągnięty do odpowiedzialności, a osoba składająca skargę uważa inaczej. Odwołanie może również zostać wniesione w takiej sytuacji, gdy funkcjonariusz powinien zostać pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie, a osoba składająca skargę uważa, że powinien odpowiedzieć za rażące naruszenie obowiązków zawodowych.

Po zakończeniu dochodzenia w sprawie skargi, Policja podejmuje decyzję czy skarga powinna zostać przesłana do Prokuratury Koronnej w celu rozpatrzenia. Policja powinna przesłać skargę do Prokuratury Koronnej, jeżeli istnieją przesłanki, że zostało popełnione przestępstwo. Prokuratura Koronna podejmuje decyzję, czy osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa będzie ścigana w postępowaniu karnym. Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli Policja podejmie decyzję



o nieprzesłaniu skargi do Prokuratury Koronnej, a osoba składająca skargę uważa inaczej. Przesłanie skargi do Prokuratury Koronnej nie jest jednoznaczne z podjęciem przez nią decyzji o ściganiu sądowym funkcjonariusza, którego skarga dotyczy. Odwołanie nie może zostać wniesione, jeżeli Prokuratura Koronna podejmie decyzję o zaniechaniu ścigania sądowego. Zmiana decyzji Prokuratury Koronnej nie leży w kompetencjach IPCC.

IV. Odwołanie od decyzji o wyłączeniu (Appeal against the decision to disapply).

Możliwe jest również wniesienie odwołania od decyzji o zawieszeniu badania skargi. Zawieszenie oznacza, że proces badania skargi zostaje zaniechany przed rozpoczęciem dochodzenia. Można odwołać się od tej decyzji, za wyjątkiem skarg dotyczących kwestii nadzoru i kontroli (czyli m.in. zasobów lub norm porządkowych Policji).

Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli:

1. skarga została zawieszona,
2. osoba wnosząca skargę jest niezadowolona z działań, które zostały podjęte po decyzji o zawieszeniu,
3. osoba wnosząca skargę jest niezadowolona z faktu, że żadne działania nie zostały podjęte,
4. osoba wnosząca skargę uważa, że jej wynik jest niesatysfakcjonujący lub nie odzwierciedla dostępnych i ujawnionych dowodów.

V. Odwołanie od decyzji o zaniechaniu dochodzenia (Appeal against the decision to discontinue an investigation).

Zaniechanie oznacza zakończenie postępowania w sprawie skargi. Funkcjonariusz dochodzeniowy może przerwać postępowanie, jeżeli kluczowy dowód w sprawie został bezpowrotnie stracony lub zniszczony, jak również w sytuacji, gdy koszty uzyskania kluczowego dowodu są nadmierne lub istotni dla sprawy świadkowie odmawiają współpracy. Decyzja o zaniechaniu dochodzenia podlega odwołaniu w następujących sytuacjach:

1. skarga dotyczy postępowania funkcjonariusza lub innego pracownika Policji,
2. IPCC nie wyraziła zgody na zaniechanie dochodzenia przez Policję,
3. zdaniem osoby wnoszącej skargę Policja nie powinna zaniechać dochodzenia.

Decyzja o zaniechaniu dochodzenia w sprawie wniesionej skargi może zostać podjęta, ponieważ:



1. osoba wnosząca skargę odmawia współpracy, więc dalsze prowadzenie dochodzenia nie jest możliwe ani uzasadnione,
2. skarga może rozstać załatwiona w drodze rozwiązania lokalnego,
3. skarga została wniesiona w złej woli i/lub jest oparta na uprzedzeniu (co oznacza, że jest bezpodstawna i może spowodować surowe i/lub niesprawiedliwe potraktowanie osoby, przeciw której została wniesiona),
4. skarga stanowi nadużycie procesu odwoławczego (co oznacza, że proces odwoławczy został niewłaściwie wykorzystany lub wprowadzony w błąd),
5. skarga była wielokrotnie powtarzana,
6. wszczęcie postępowania byłoby nieuzasadnione.

VI. Odwołanie od wyniku w sprawie skargi po podjęciu decyzji o odrzuceniu.

Odrzucenie oznacza, że proces rozpatrywania skargi zostaje zaniechany przed rozpoczęciem dochodzenia. Można odwołać się od wyniku w sprawie skargi po podjęciu decyzji o odrzuceniu, za wyjątkiem skarg dotyczących kwestii nadzoru i kontroli. Nadzór i kontrola oznacza ogólne zasady działania Policji (czyli m.in. zasobów lub norm porządkowych Policji).

Odwołanie może zostać wniesione, jeżeli:

1. skarga została odrzucona,
2. osoba wnosząca skargę jest niezadowolona z działań, które zostały podjęte po decyzji o odrzuceniu,
3. osoba wnosząca skargę jest niezadowolona z faktu, że żadne działania nie zostały podjęte,
4. osoba wnosząca skargę uważa, że jej wynik jest niesatysfakcjonujący lub nie odzwierciedla dostępnych i ujawnionych dowodów.

3.1.5. Sprawozdania

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym i w celu wsparcia zaufania publicznego, IPCC zgodnie z polityką otwartości, publikuje wszelkie instrukcje i sprawozdania z badania skarg. Ponadto, prace IPCC opierają się na systemie informacji zwrotnych od stron zaangażowanych w proces dochodzenia (skarżący, najbliższa rodzina, funkcjonariusze lub pracownicy Policji), co oznacza, iż efektem badania sprawy mogą być konkretne zalecenia, czy wytyczne. Wiele z propozycji IPCC skutkuje zmianami legislacyjnymi w ustawie o reformie Policji z 2002 roku.

IPCC bierze udział w szeregu programów rządowych oraz konsultacjach w zakresie systemu skarg na organy Policji. W marcu 2006r. IPCC przedstawiła raport



na temat zastosowania użycia broni palnej przez Policję do Wspólnej Komisji Parlamentarnej ds. Polityki Antyterrorystycznej w zakresie Śledztw Praw Człowieka i Praw Człowieka (Parliament's Joint Committee on Human Rights Inquiry on Counter-Terrorism Policy and Human Rights). IPCC w raporcie przedstawiła zakres zjawiska, swoją rolę i zadania w zakresie wypadków nadzwyczajnych wynikłych na skutek użycia broni przez Policję i wezwała do zwiększenia uprawnień w zakresie pozyskiwania informacji oraz większą dyskrecją w zakresie kierowania spraw do Prokuratury. Od czasu powstania w 2004 roku IPCC bacznie śledzi wydarzenia przy użyciu tasera. Efektem tego był raport opublikowany w 2008 roku, a następnie jego aktualizacja do roku 2013⁵⁸⁶.

IPCC bierze również udział w pracach nad raportami innych instytucji, jak np. raport tematyczny z 11.01.2007 inspektoratów Prokuratury i Policji (Crown Prosecution Service and the Police, HMCPSI i HMIC) w zakresie rozpatrywania spraw karnych osób służących i pracujących w Policji (szczególnie jakości, prawidłowości oraz terminowości załatwianych spraw).

Corocznie IPCC publikuje raporty statystyczne z ilości wniesionych skarg na Policję Anglii i Wali. Przedstawiają one dane dotyczące zarejestrowanych skarg w zakresie postępowania funkcjonariuszy Policji oraz sposobu użycia przez nich środków przymusu bezpośredniego. Kluczowym wnioskiem z danych statystycznych jest poziom zmienności użycia środków przymusu bezpośredniego, co sprawia, że przedstawianie jasnych konkluzji wydaje się trudne i zbyt uproszczone. Policja kryminalna ma większy wpływ na system badania skarg lokalnych, co skutkować może zróżnicowanymi zmiennymi statystycznymi. Nie zostało to potwierdzone, ani nie ma powodu, skąd wynikają te różnice, ale oczywiste jest, że sposób, w jaki skarga jest załatwiana zmienia się diametralnie w zależności od tego, w jakiej części Anglii i Walii jest badana oraz przez jaki wydział Policji. W niektórych przypadkach mogą mieć wpływ na to specyficzne czynniki lokalne, ale w innych wyniki badania wskazują na rozbieżności w sposobie rozpoznawania skarg zależne od osób, które się nimi zajmują. Coroczne statystyki odnotowują spadek lub wzrost liczby skarg, czego jednak nie można interpretować ani pozytywnie, ani negatywnie. Ilość spraw może odzwierciedlać zarówno wzrost odczucia satysfakcji lub niezadowolenia, ale może również odzwierciedlać dostępność nieformalnych sposobów rozwiązywania problemów poza ramami Police Reform Act.

Przykładowo w raporcie za lata 2015-2016 ogólna liczba skarg wyniosła w sumie 64,428, co jest 7% spadkiem w porównaniu do poprzedniego roku. Czynnikiem ten uśrednia zarówno znaczne spadki, jak i wzrosty liczby skarg w poszczegól-

⁵⁸⁶ IPCC review of Taser complaints and incidents 2004-2013. https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/guidelines_reports/Taser_report_final_2014.pdf

nych jednostkach Policji. Ponad 70% skarg zostało zbadanych w nieformalnym trybie, podczas gdy inne jednostki zdecydowały się na stosowanie formalnego postępowania wyjaśniającego (w ponad 70% przypadków). Ogólnie rzecz biorąc, jednostki Policji podtrzymały tylko 19% odwołań od wyników własnych śledstw, podczas gdy odwołania do IPCC aż w 41% zostały podtrzymane. Ponownie należy podkreślić znaczne różnice w tych danych ze względu na fakt, iż niektóre jednostki wcale nie podtrzymują odwołań, a inne podtrzymują je w ponad jednej trzeciej. W okresie 2015-2016 ilość skarg w odniesieniu do 1000 funkcjonariuszy Policji odzwierciedlała spadek zarejestrowanych zarzutów (276 zarzutów na 1000 policjantów).⁵⁸⁷

W latach 2015-16 zbadano i zakończono badanie 63,088 zarzutów. Za zakończenie badania uważa się moment, w którym skarżący został powiadomiony o wynikach badania zarzutu oraz wszelkich, dalszych planowanych działaniach. Średnio zbadanie jednej sprawy zajęło ponad osiem miesięcy (166 dni pracy), czyli o 19 dni dłużej niż w 2014/15.

I. Dochodzenie dotyczące działań Policji Essex w sprawie M.Stubbings w 2008 roku.

W dniu 19 grudnia 2008 r. Policja Stanu Essex przekazała informacje IPCC o zabójstwie M.Stubbings. Niezależne dochodzenie rozpoczęto w 2010, zakończone raportem, które jednak ze względu na nieścisłości zostało powtórnie przeprowadzone i zakończone 30.01.2013 roku.

M. Stubbings została zamordowana w 2008 roku, w Chelmsford przez M.Chivers, który był bardzo niebezpiecznym przestępcą, stwarzającym poważne zagrożenie dla każdej kobiety, z którą wszedł w jakiegokolwiek relacje (zamordował poprzednią partnerkę w Niemczech, o czym Policja Essex dowiedziała się w połowie lipca 2008 roku). M.Stubbings była osobą o pewnym stopniu zaburzeń psychicznych, doświadczoną przemocą domową w poprzednich związkach. Obydwa te czynniki zwiększyły stopień zagrożenia oraz potrzebę zapewnienia jej bezpieczeństwa, o czym Policja była informowana. M.Stubbings mieszkała z 15-letnim synem. Kiedy M.Chivers rozpoczął znajomość z M.Stubbings, Policja miała świadomość wysokiego stopnia ryzyka i niebezpieczeństwa, na które byli narażeni zarówno matka jak i syn.

M.Stubbings po raz pierwszy nawiązała kontakt z Policją Essex w kwietniu 2008 roku, zgłaszając kradzież dokonaną przez M.Chiversa. W zgłoszeniu poinformowała, że zakończyła z nim relacje osobiste. Wkrótce potem zgłosiła fakt odna-

⁵⁸⁷ Police complaints. Statistics for England and Wales 2015/16.



lezenia brakujących przedmiotów, wobec czego dalsze działanie Policji zostało umorzone. Następne zgłoszenie w dniu 16 lipca 2008 roku, dotyczyło kradzieży oraz pobicia M.Stubbings podczas kłótni domowej. Policja natychmiast przyjęła wezwanie i pojechała na miejsce. Pani Stubbings wyraziła Policji swoje obawy w związku z nachodzeniem i grożeniem jej przez M.Chiversa. W następstwie tego wydarzenia, Policja podjęła szereg działań w celu zmniejszenia ryzyka: po kontakcie z Interpolem i otrzymaniu szczegółowych informacji na temat poprzednich wyroków aresztowano Chiversa, a dla pani Stubbings opracowano plan bezpieczeństwa. Obejmował on instalację alarmu napadowego i porady w zakresie bezpieczeństwa, przekazanie ostrzeżenia o ryzyku oraz danych osobowych do Agencji Przygotowań do Ochrony Publicznej (Multi Agency Public Protection Arrangements) i ujawnienia informacji dotyczących poprzedniego czynu Chiversa. Pani Stubbings została również poinformowana o konieczności wymiany zamków oraz przekazania swoich danych kontaktowych właściwym organizacjom pomocowym. Zdaniem IPCC, na tym etapie sprawy, Policja wykazała stosowny poziom zaangażowania, choć byłoby pożądane, aby aktywniej wspierała panią Stubbings.

W trakcie aresztowania Chiversa wszczęte zostało postępowanie w sprawie ustalenia jego przeszłości kryminalnej oraz ewentualnie popełnionych przestępstw na terenie Wielkiej Brytanii w systemie MAPPA. Chivers również wskazał, iż pozostaje w nieformalnym związku z inną kobietą, która jest z nim w ciąży. W tym samym czasie podjęte zostały kolejne śledztwa w sprawie zgłoszenia zarzutów kradzieży z rachunku bankowego M.Stubbings. We wrześniu 2008 roku, MAPPA ustaliła, że Chivers nie był podmiotem żadnego formalnego nadzoru lub postępowania na terenie Wielkiej Brytanii. W związku z tym usunięto alarm z domu pani Stubbings. Policja również uznaje, że M.Stubbings nie jest już zagrożona działaniami Chiversa, w przeciwieństwie do innej, domniemanej konkubiny, o której wspominał Chivers. IPCC stwierdziła, iż nawet, gdyby te informacje okazały się prawdziwe, to Policja nie wykazała stosownej staranności w zabezpieczeniu oraz zminimalizowaniu ryzyka napaści na M.Stubbings i jej syna.

13 października 2008 roku Chivers przyznał się przed sądem (Chelmsford Crown Court) do zarzucanych mu czynów molestowania seksualnego, a w związku z faktem, iż przebywał 4 miesiące w areszcie, to został z niego zwolniony bez żadnych dodatkowych warunków. Pracownicy opieki społecznej poinformowali o tym fakcie M.Stubbings, natomiast nikt z Policji nie podjął oceny ryzyka grożącego jej lub synowi, nie zrewidował planu bezpieczeństwa, ani nie wszczął innych działań, mających na celu zapewnienie ochrony. Z relacji świadków wynika, że w dalszym okresie kontakty pomiędzy M.Stubbings a Chiversem zostały wznowione. Miały one praw-

dopodobnie charakter gróźb, o czym Policja nie wiedziała, gdyż M.Stubbinggs z obawy o siebie i swojego syna nie informowała Policji. Zdaniem IPCC ryzyko niebezpieczeństwa M.Stubbing i jej syna nadal istniało w owym czasie, co więcej mogło być ono nawet wyższe ze względu na fakt przebywania przez Chiversa kilka miesięcy w areszcie na skutek złożenia doniesienia przez M.Stubbinggs.

W dniu 11 grudnia M. Stubbinggs zgłosiła Policji w Essex kolejną kradzież. Wezwanie to zostało początkowo zakwalifikowane jako incydent przemocy domowej, o wysokim priorytecie interwencji. Po jakimś czasie odjęto kwalifikację priorytetową, a działania Policji w ciągu następnego kilku dni okazały się nieskoordynowane, niespójne i opieszale. Pomimo zebranego materiału dowodowego nie podjęto dochodzenia w sprawie tej oraz poprzednich kradzieży, ani żadnych działań w celu ochrony Stubbinggs, czy zatrzymania Chiversa. W kilka dni później Policja odnalazła zwłoki pani Stubbinggs a następnie aresztowała Chiversa, przebywającego na miejscu zbrodni.

Policja Essex w tym samym dniu przekazała sprawę do IPCC, która postanowiła o prowadzeniu własnego, niezależnego śledztwa. Zaniedbania w prowadzonej sprawie wskazywały bezpośrednio na indolencję trzech funkcjonariuszy Policji w Essex, choć pośrednio wykazano również generalne braki w procedurze ochrony. Procedura działania Policji Essex pominęła wiele możliwości aktywnej ochrony pani Stubbinggs i jej syna, jak: monitoring sytuacji, ocenę ryzyka, czy też instalację środków bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania. Zwrócono również uwagę na takie niedopatrzenia jak brak uprawnień i specjalnych procedur Policji brytyjskiej do badania sprawy, w sytuacji, gdy zbrodnia popełniona została za granicą. I chociaż początkowo działania Policji podjęte zostały właściwie, to jednak podczas dalszych interwencji nie uwzględniały grożącego ryzyka, ani nie wykazywały cech ciągłości i trwałości w ramach ustalonego początkowo planu bezpieczeństwa. W podsumowaniu IPCC stwierdziła, że M.Stubbinggs otrzymała najwięcej wsparcia i ochrony w czasie, gdy Chivers przebywał w areszcie tymczasowym, a w zasadzie pozostawała bezbronna, gdy został z niego zwolniony.

W wyniku przeprowadzonego śledztwa, IPCC zaleciła również wprowadzenie natychmiastowych zmian w postaci nowych wytycznych, szczególnie związanych z postępowaniem z osobami, które są uważane za potencjalnie niebezpieczne oraz opracowanie skutecznych planów bezpieczeństwa ofiary, a w szczególności:

1. Zapewnienia funkcjonariuszom pełnej wiedzy na temat realizacji stosowanych procedur, w tym stosowania właściwych formularzy,
2. Zapewnienia funkcjonariuszom pełnej wiedzy na temat zasad i konieczności podjęcia szybkiego działania w zakresie wypadków przemocy domowej zarówno w odniesieniu do ofiar, jak i radzenia sobie z podejrzanymi,



3. Zapewnienia funkcjonariuszom pełnej wiedzy w zakresie konieczności badania stanu bezpieczeństwa i zapewnienia dobra wobec wszystkich dzieci w rodzinie, w której zarejestrowano zjawisko przemocy domowej,
4. Zapewnienia funkcjonariuszom pełnej wiedzy odnośnie norm i wytycznych w zakresie monitowania i nagrywania przestępstw przemocy domowej,
5. Zapewnienia funkcjonariuszom pełnej wiedzy na temat technik przeprowadzanych interwencji oraz metod przeprowadzanych wywiadów,
6. Zwrócenia uwagi na nagrywanie zgłoszenia o zaistniałej sytuacji oraz formę przechowania w celu prowadzenia monitoringu sposobu załatwienia sprawy.

W realizacji zaleceń IPCC uznała, że od grudnia 2008 r. Policja Essex dokonała usprawnień odnośnie przestępstw przemocy domowej w zakresie nagrywania połączeń telefonicznych, nadzoru nad wypadkami, szkolenia i zmian w procedurach policyjnych oraz utworzenia centralnej jednostki kierowania.

II. Śledztwo w sprawie Hillsborough

Podczas meczu półfinału Pucharu Anglii pomiędzy Liverpool F.C. a Nottingham Forest Hillsborough, na stadionie Sheffield Wednesday w Sheffield, miała miejsce największa w historii Wielkiej Brytanii katastrofa z udziałem kibiców. W wyniku wydarzeń na Hillsborough w dniu 15 kwietnia 1989, 96 mężczyzn, kobiet i dzieci straciło życie. W wyniku przeludnienia i pod wpływem napierającego tłumu, większość ofiar została zaduszona lub zdeptana. Przyczynami tego stanu było, m.in.: brak certyfikatu bezpieczeństwa dla stadionu, fatalna organizacja meczu, niewłaściwe rozmieszczenie kibiców na trybunach, nieumiejętna reakcja Policji⁵⁸⁸. Sprawa Hillsborough przerodziła się w najdłuższe śledztwo w sprawie niedopełniania obowiązków i mactwa Policji jakie kiedykolwiek przeprowadzono w Anglii i Walii.

W sierpniu 1989 r., w raporcie, który premier Margaret Thatcher określiła, jako „niszczącą krytykę Policji”, nadzorujący zespół do wyjaśnienia przyczyn katastrofy sędzia Taylor jednoznacznie stwierdził, że głównym powodem katastrofy był brak kontroli Policji. Wina Policji nie została jednak stwierdzona, choć w toku postępowań odkryte zostały dowody wskazujące na popełnienie nadużyć, działania mające na celu zatajenie prawdy oraz uniknięcie odpowiedzialności przez wiele podmiotów, w tym służb policyjnych, porządkowych, szeregu osób i instytucji,

⁵⁸⁸ Zob. więcej w tzw. Raporcie Taylora, The Hillsborough Stadium Disaster 15 April 1989 Inquiry by The Rt Hon Lord Justice Taylor Interim Report presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty August 1989, <http://www.southyorks.police.uk/sites/default/files/Taylor%20Interim%20Report.pdf>

zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. W raportach opracowanych pod nadzorem sędziego Taylora w roku 1989 i 1990, wyrażono również zastrzeżenia, co do sposobu prowadzenia śledztwa w sprawie.

Postępowanie w sprawie katastrofy na Hillsborough pierwotnie prowadzone było przez West Midlands Police na wniosek szefa South Yorkshire Police. 31 marca 1990 r. raport ze śledztwa, obejmujący ponad 3.500 stron, został przedstawiony prokuraturze. Dokument ten zawierał wnioski o przedstawienie zarzutów siedmiu funkcjonariuszom South Yorkshire Police i czterem podmiotom: South Yorkshire Police, Sheffield Wednesday Football Club, radom miejskim (Eastwolds i Sheffield City Council). Z kolei Police Complaints Authority (Komisja Skarg na Policję, poprzedniczka IPCC) oddzielnie nadzorowała śledztwo prowadzone przez West Midlands Police w sprawie ośmiu funkcjonariuszy South Yorkshire Police. 6 sierpnia 1990 r. prokuratura otrzymała opinię z propozycją postawienia w stan oskarżenia za nieumyślne spowodowanie śmierci w wyniku rażącego niedbalstwa klubu (zarządca obiektu), władz miasta Sheffield (nadzór nad obiektem i imprezami masowymi) i South Yorkshire Police (odpowiedzialność za bezpieczeństwo podczas imprezy masowej).

Powszechne niezadowolenie opinii publicznej wywołał fakt to, iż przez długi okres czasu nikt nie został pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Rodziny ofiar próbowały również skarżyć prywatnie organizatorów meczu oraz policjantów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, niektórzy złożyli skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dlatego też, w 1998 roku zostały wniesione przez członków Grupy Wsparcia Rodzin Hillsborough (*Hillsborough Family Support Group*, dalej HFSG) oskarżenia prywatne wobec funkcjonariuszy South Yorkshire Police, obejmujące zarzut zabójstwa, zakończone umorzeniami lub uniewinnieniem.

W 2009 roku Grupa Wsparcia Rodzin Hillsborough spotkała się z ówczesnym ministrem spraw wewnętrznych, który wespół z sekretarzem ds. Mediów, Kultury i Sportu, podjął decyzję o powołaniu Niezależnego Panelu Hillsborough (*Hillsborough Independent Panel*, dalej HIP)⁵⁸⁹. Powołanemu w styczniu 2010 roku Panelowi pod przewodnictwem Jamesa Jonesa, powierzono nadzorowanie (w porozumieniu z rodzinami ofiar) publicznego ujawnienia informacji rządowych i lokalnych, utworzenie generalnego archiwum wszelkiej dokumentacji dotyczącej wydarzeń na Hillsborough oraz sporządzenie sprawozdania końcowego. Analiza dokumen-

⁵⁸⁹ Specjaliści w dziewięćosobowym składzie przeanalizowali ponad 450 tysięcy stron dokumentów, pochodzących od 80 organizacji. Były to m.in. dokumenty policyjne, służb medycznych, straży pożarnej, akta spraw cywilnych, karnych i dyscyplinarnych, do których dostępu nie mieli autorzy raportu Taylora. <http://hillsborough.independent.gov.uk/>



tacji wyjawiała rozmiar popełnionych błędów i potwierdziła podstawową konstatację Taylora, że przyczyną tragedii na Hillsborough były „nieudolne działania policyjne”. Raport NPH ujawnił bardzo poważne i niepokojące fakty, które mogły osłabić zaufanie społeczne wobec Policji⁵⁹⁰. Sam raport nie stawiał żadnych bezpośrednich zarzutów wobec konkretnej osoby lub instytucji. Odkrył jednakże szereg nowych dowodów, popartych dokumentami, które podnoszą istotne kwestie odnoszące się do działań wielu podmiotów prywatnych i publicznych. Potencjalne przestępstwa i wykroczenia ujawnione w sprawozdaniu podzielone zostały na dwie kategorie: dotyczące tego, co się stało na Hillsborough 15 kwietnia 1989 r. i odpowiedzialności za katastrofę oraz tego, co stało się po katastrofie, w tym przede wszystkim próby uniknięcia tejże odpowiedzialności poprzez dezinformację oraz zacieranie i fabrykowanie fałszywych dowodów.

Z tychże powodów, w momencie zakończenia prac NPH, 12 października 2012r., IPCC, w ramach swoich kompetencji nadzorczych, podjęła się gruntownego, ponownego przeglądu 450.000 stron materiału dowodowego w celu ustalenia i określenia, jakie działania podjęte przez funkcjonariuszy wymagają wszczęcia dalszych postępowań⁵⁹¹. IPCC skierowała, na podstawie dostępnych materiałów 23 października 2012r. pismo do Urzędu Policji w sprawie domniemyanych zarzutów oraz rozpoczęła niezależne przesłuchania członków rodzin ofiar w celu ustalenia wiarygodności stanów faktycznych, wskazanych w raportach policyjnych.

Po złożeniu wniosku przez Prokuratora Generalnego (znany również jako „fiat”) na podstawie sekcji 13 ustawy o koronerze (Coroner’s Act 1988), 19 grudnia 2012 roku Sąd Najwyższy uchylił wyroki, będące rezultatem początkowych postępowań i zarządził przeprowadzenie nowych śledztw⁵⁹². Wznowione postępowania

⁵⁹⁰ Np. w zakresie działań po tragedii raport Panelu podkreślał, że policja starała się przerzucić winę na kibiców Liverpoolu, wskazując, że byli pijani i agresywni, wielu z nich nie miało biletów, a mimo to próbowali dostać się na stadion. South York Police inspirowała informacje prasowe potwierdzające jej wersję. Panel ustalił ponadto, że w dokumentacji policyjnej były wprowadzane zmiany, a przełożeni wywierali wpływ na swoich podległych policjantów, by ci w zeznaniach nie wypowiadali się negatywnie o zdarzeniach feralnego dnia. Panel ustalił, że policjanci byli „zniechęceni” do krytyki swoich przełożonych oraz dowodzących akcją, a zeznań usuwano wyrazy takie, jak „chaos” oraz opisy wskazujące na indolencję sił policyjnych, w tym np. uwagi na temat niedostatecznej komunikacji radiowej. Usunięte zostały całe fragmenty, opisujące okoliczności faktyczne, „nieprzydatne dla sprawy Policji”. Takim korektom poddanych zostało 116 z 164 zeznań. Okazało się również, że dokumentacja ratowniczych służb medycznych (South Yorkshire Metropolitan Ambulance Service) oraz pożarniczych (South Yorkshire Fire Service) przeszła podobny proces „preparowania”. <http://hillsborough.independent.gov.uk/>.

⁵⁹¹ IPCC announces decision in response to Hillsborough Independent Panel’s report Main Content 12 October 2012 Statement by Deborah Glass, Deputy Chair of the Independent Police Complaints Commission, http://www.ipcc.gov.uk/news/Pages/pr_121012.aspx.

⁵⁹² “This combination of circumstances, as we have narrated, makes inevitable the order for a new inquest. The interests of justice must be served. Within the limits of the coronial system, the facts must be investigated and reanalysed in a fresh inquest when, however distressing or

nia miały na celu zbadanie okoliczności faktycznych oraz udzielenie odpowiedzi na pytania m.in. w sprawie faktycznych okoliczności zgonów ofiar.

IPCC, nie posiadająca uprawnień śledczych, została zobligowana do ścisłej współpracy z prokuraturą. W toku postępowania IPCC zapoznała się ze szczegółami dotyczącymi przygotowań do imprezy, w tym zlekceważonymi ostrzeżeniami z poprzednich incydentów, całym zajściem oraz jego następstwami. Podczas badania uzyskano z West Yorkshire Police Authority (Rada ds. Spraw Policji w regionie West Yorkshire) dodatkowe materiały odnośnie zdarzeń prowadzących do tragedii 15 kwietnia 1989 roku, działań w dniu katastrofy, jak i po nim. Ponadto IPCC otrzymała z West Midlands Police dokumentację dotyczącą dochodzenia prowadzonego po zdarzeniach. Po analizie otrzymanych materiałów uznano, iż niektóre aspekty tragedii wymagają dalszych dochodzeń, w tym: dokonanych poprawek w dokumentach (kto je zlecił, kto miał wiedzę na ich temat, kto był zaangażowany w ten proces i jakie były wywierane naciski na poszczególnych funkcjonariuszy); zarzutów dotyczących mylnych informacji, przekazywanych do mediów i Parlamentu oraz widocznych prób przerzucenia winy z Policji na kibiców; działań policjantów po katastrofie, w tym przesłuchania rodzin w sprawie spożycia alkoholu, sprawdzania poziomu alkoholu we krwi oraz sprawdzania danych ofiar w policyjnych bazach danych oraz roli West Midlands Police i wszystkich innych policjantów, którzy prowadzili śledztwo w sprawie.

Obok śledztwa prokuratorskiego, prace IPCC były prowadzone niezależnie w celu ustalenia roli poszczególnych osób na różnych etapach wydarzeń na Hillsborough. IPCC zbadała również okoliczności, które wskazują, że mogło dojść do popełnienia występków oraz przewinień dyscyplinarnych, jak również wypaczenia działań wymiaru sprawiedliwości. Śledztwo to było częścią szerszego postępowania prowadzonego przez byłego szefa Policji w Durham, w związku z działaniem różnych organów, w tym South Yorkshire Police. IPCC zarządza tę część śledztwa, które odnosi się do działań Policji w celu zapewnienia niezależnego nadzoru.

Do tej pracy, Zarząd IPCC skierował początkowo 30 pracowników a finalnie około 100 (specjalnie zatrudnionych do badania tej sprawy) oraz powołał dyrektora do nadzorowania i koordynowania dochodzeń w sprawie Hillsborough. Podyktowane zostało to koniecznością przesłuchania znacznej liczby świadków oraz zapewnienia im stosownej obsługi. Funkcjonariusze South Yorkshire Police

unpalatable, the truth will be brought to light. In this way the families of those who died in this disaster will be vindicated and the memory of each victim will be properly respected... All the inquiries will be quashed. There will be new inquests in each and every case." Her Majesty's Attorney General v. Her Majesty's Coroner of South Yorkshire, Her Majesty's Coroner of West Yorkshire, Case No. CO/13246/2012, [2012] EWHC 3783 (Admin).



dostarczyli listę 1444 funkcjonariuszy, którzy pośrednio lub bezpośrednio byli zaangażowani w tragedię na Hillsborough- pełniąc w tym czasie służbę, czy też będąc zaangażowanymi w wyjaśnianie przyczyn po zdarzeniu. W efekcie należało przesłuchać ponad 2000 osób. Ponadto w celach porządkowych odtworzono wszystkie dokumenty i wprowadzono je do systemu oraz poddano digitalizacji około 700 godzin zapisów wideo i audio.

26 kwietnia 2016 roku zakończono trwające 279 dni przesłuchania – najdłużej do tej pory w historii procesów brytyjskich. Sądowi zadano 14 pytań, w tym odnośnie odpowiedzialności policjanta dowodzącego akcją na stadionie, rażącego zaniedbania, potwierdzania nieprawdy i związku przyczynowego ze śmiercią 96 ofiar katastrofy z dnia 15 kwietnia 1989 r. Sąd w wyroku stwierdził, m.in., że: błędy logistyczne spowodowały lub przyczyniły się do niebezpiecznej sytuacji w dniu katastrofy; Policja nie wydała konkretnych instrukcji na temat zarządzania tłumami na stadionie Leppings Lane, a ich reakcja była „powolna i nieskoordynowana”. Uznano również, że służba pogotowia ratunkowego także przyczyniła się do nieumyślnej śmierci fanów klubu, a sami kibice nie byli wyłącznie winni całego zajścia. Ponadto konstrukcja stadionu, siedziba Sheffield Wednesday Football Club, również była przyczyną tragedii.

Hybrydowy model nadzorczy Policji brytyjskiej oceniany jest pozytywnie, w szczególności pozytywnie oceniane są relacje pomiędzy IPCC a Policją⁵⁹³. W literaturze jednak podkreśla się, że samo powołanie IPCC nie jest jedynym i wyłącznie skutecznym środkiem do walki z nadużyciami w Policji brytyjskiej⁵⁹⁴. Już od 2005 roku w Anglii prowadzone były programy pilotażowe, mające na celu sprawdzenie, w jaki sposób wyposażenie policjantów poprzez wbudowanie kamer, jako elementu umundurowania wpłynie na ich zachowanie i efektywność. Wyniki uzyskane w Plymouth okazały się rewelacyjne – liczba skarg przeciwko Policji spadła do zera, interwencje funkcjonariuszy stały się mniej brutalne, a ich różnego rodzaju niewłaściwe zachowania zostały powstrzymane⁵⁹⁵. Do 2010 roku ponad 40 regionów w Wielkiej Brytanii zaangażowanych było w próby z kamerami typu BWCs (Body-Worn Cameras). W maju 2014 roku dołączyło do nich 10 dzielnic Londynu, przy czym na początek do wyposażenia Policji trafiło około 1000 kamer zamontowanych na ubraniach i hełmach funkcjonariuszy. Także i w tym przypadku efekty były pozytywne. Obecnie

⁵⁹³ M. Maguire, C. Corbett, *A study of the Police Complaints System*. Londyn, 1991, s.139.

⁵⁹⁴ M. Rowe, *Policing Beyond Macpherson: Issues in Policing, Race and Society*. Routledge, 2007; D. Brown, *The Police Complaints Procedure: A Survey of Complainants' Views*. Home Office Research Study. London, 1987; B. Cohen, 'Police Complaints Procedure: Why and For Whom', in J. Baxter and L. Koffman (red.) *Police: The Constitution and the Community*, London, 1985.

⁵⁹⁵ Zob. również K. Russell, *Complaints against police: a sociological view*. Leicester, 1976.



planowane jest wyposażenie niemal wszystkich londyńskich umundurowanych policjantów w kamery BWCs – około 20 000 funkcjonariuszy⁵⁹⁶.

3.2. Police Complaints Authority - Indie

3.2.1. Zarys systemu

Konstytucja Indii z 26 listopada 1949 roku w sprawach porządku publicznego i więziennictwa sytuuje działania Policji i innych instytucji bezpieczeństwa i porządku w kompetencjach rządów stanowych. Zadania policji w zakresie porządku publicznego figurują jako pozycje 1 i 2 w wykazie kompetencji stanów w siódmym rozdziale konstytucji. Każdy stan ma zatem wyłączną władzę ustawodawczą w odniesieniu do swojego systemu policyjnego, a także pełną kontrolę administracyjną nad Policją w stanie. Rząd centralny może korzystać z podobnych uprawnień w odniesieniu do porządku publicznego i Policji tylko na terytorium Unii.

Struktura i działania Policji indyjskiej są uregulowane w ustawie z 1861 r. oraz ustawach stanowych na niej wzorowanych⁵⁹⁷. Policja ma strukturę hierarchiczną – na jej czele stoi Dyrektor Generalny Policji. Za naruszanie prawa funkcjonariusze Policji odpowiadają przed sądami pełniącymi nadzór nad jej działaniami. W każdym stanie dodatkowo istnieje Policja metropolitalna, która może, ale nie musi, podlegać Policji stanowej.

W Indiach od 1993 r. działają: komisja narodowa i komisje stanowe praw człowieka, przyjmujące skargi na naruszanie prawa przez Policję. W celu realizacji odpowiedzialności Policji za naruszenia prawa, a w szczególności praw człowieka, komisja narodowa zaproponowała utworzenie okręgowych władz ds. skarg na Policję. Choć prawa człowieka są teoretycznie chronione przez państwo, to w praktyce zdarzają się przypadki częstego ich naruszania przez funkcjonariuszy Policji. Wśród zgłaszanych skarg najczęściej występują skargi na niesłuszny (fałszywy) areszt, nierejestrowanie zgłoszonych skarg, przypadki tortur i przemocy w aresztach⁵⁹⁸.

⁵⁹⁶ Zobacz więcej: <http://www.chip.pl/news/wydarzenia/trendy/2015/06/angielscy-Policjanci-z-wbudowanymi-kamerami#ixzz4i5ZMYjdd>

⁵⁹⁷ 2 Section 3, The Police Act, 1861.

⁵⁹⁸ Np. jak podaje B. Hołyst w 2001 r. zgłoszono w całym kraju zaledwie 183 przypadki pogwałceń praw człowieka przez Policję, a skazano tylko 2 policjantów. B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa, 2011, s. 662-663.



3.2.2 Organizacja

Powtarzające się nadużycia Policji i brak odpowiedzialności za swoje działania stały się głównym problemem w sprawozdaniach składanych na przestrzeni lat przez różne komisje ds. reform Policji oraz przez rząd Indii. Pierwszy Raport Krajowej Komisji Policji, wydany w 1979 r., podkreślił potrzebę powołania niezależnego organu do rozpatrywania skarg przeciwko Policji. Przesłanką do ustanowienia Urzędu ds. Skarg na Policję (Police Complaints Authority, dalej PCA) było orzeczenie Sądu Najwyższego⁵⁹⁹, który uznał wolność i nietykalność jako fundamentalne prawo człowieka, zawarte w Konstytucji oraz Międzynarodowej Konwencji Praw Obywatelskich i Politycznych (art 7). Sąd Najwyższy odniósł się bezpośrednio do działań Policji wydając wytyczne odnośnie działań funkcjonariuszy oraz praw osoby zatrzymanej, którymi powinny być: prawo do opieki medycznej, kontaktu z obrońcą, kontaktu z rodziną. W swoim orzeczeniu, Sąd Najwyższy wskazał, że PCA powinny badać sprawy zarówno uchybień jak i incydentów z poważnym nadużyciem władzy (jak np. zdarzające się przypadki zawłaszczenia ziemi). Intencją utworzenia organu do składania skarg w sprawach dotyczących Policji było umożliwienie lokalnej społeczności szerokiego dostępu do składania skarg. Długoterminowym celem było zainicjowanie zmian w kulturze policyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności za przekroczenie uprawnień.

W odpowiedzi na to orzeczenie w niektórych stanach powołano komisje, np. PCA w Delhi został powołany uchwałą rządową (Govt. NCT w Delhi) w lutym 2012 roku⁶⁰⁰ po przekształceniu z Komisji Skarg Publicznych⁶⁰¹. W innych stanach komisje powstały na mocy rządowych aktów prawnych, a w niektórych wcale ich nie powołano⁶⁰². Żaden z organów stanowych nie ustanowił PCA czy to na szczeblu powiatowym, czy stanowym, które w pełni byłyby zgodne z postanowieniami Sądu Najwyższego. Zdecydowana większość stanów ustanowiła władze, które tylko częściowo spełniają wymogi orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie składu, mandatu i uprawnień PCA⁶⁰³.

W zakresie kompetencji PCA pozostaje badanie skarg dotyczących poważnych uchybień (*serious misconduct*) ze strony funkcjonariuszy Policji Delhi, takich jak: śmierć w areszcie policyjnym, ciężkie uszczerbki spowodowane przez Policję (sekcja 320 indyjskiego kodeksu karnego z 1860r.), gwałt lub usiłowanie gwałtu, nielegalne zatrzymanie i aresztowanie bez rzetelnego procesu sądowego, wy-

⁵⁹⁹ W.P. (C) No.310 of 1996, Prakash Singh & Ors Vs. Union of India & Ors.

⁶⁰⁰ Uchwała No.F.12/04/2011/AR/1630-1789/C z dnia 27 luty 2012.

⁶⁰¹ Nota No.4/14/94- AR z dnia 25.09.1997 zmieniona przez No.4/14/94-AR z dnia 30.07.1998.

⁶⁰² Goa, Delhi, Daman & Diu, Dadra & Nagar Haveli, Chandigarh.

⁶⁰³ Seven Steps to Police Reform, Commonwealth Human Rights Initiative, September 2010, www.humanrightsinitiative.org.

muszenia o charakterze majątkowym lub poważne nadużycia władzy. PCA może również podjąć sprawę w każdym innym przypadku z urzędu. PCA bada prawdziwość zarzutu oraz w zależności od tego podejmuje decyzję o przeprowadzeniu dochodzenia w sprawie. Niektóre stany przyznały jeszcze szersze kompetencje PCA (jak np. stan Maharashtra- niewłaściwe postępowanie, niedopełnienie obowiązków, nadużywanie władzy, korupcja, zaniedbanie lub jakiegokolwiek inne sprawy, które mogą zostać przekazane PCA, czy stan Uttarakhand – poważne uchybienie, aresztowanie lub zatrzymanie bez prawa do procesu). Sąd Najwyższy określił również skład PCA: mają w nim zasiadać sędziowie Sądu Najwyższego, sądów rejonowych, prokuratury w stanie spoczynku, profesorowie prawa, emerytowani urzędnicy służby cywilnej oraz Policji (w tym jedna z tych osób musi być kobietą). Skład ten został krytycznie oceniony z uwagi na słabe zróżnicowanie. Ponadto nie zapewniono obecności przedstawicieli społeczeństwa. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że obecność sędziów w organach PCA ma pewne zalety- nadaje wiarygodności i gwarantuje neutralność polityczną⁶⁰⁴.

3.2.3. Procedura skargowa

PCA opracował swoją własną procedurę i standardowe postępowania, w celu sprawnego i przejrzystego załatwiania skarg. Uprawnionymi do złożenia są: ofiara lub inna osoba w jej imieniu, Krajowa Komisja Praw Człowieka, Policja, lub ktokolwiek inny. Skargę można złożyć osobiście, za pośrednictwem poczty lub przez e-mail.

PCA może zażądać od każdej osoby lub organu udzielania informacji przydatnych lub istotnych, w opinii Urzędu, w prowadzonym śledztwie. W celu zbadania skargi PCA posiada wszystkie uprawnienia sądu cywilnego, które obejmują: powołanie, sprowadzenie i przesłuchanie świadków oraz pozyskiwanie dokumentów. Nie ma określonych ram czasowych dla przeprowadzania dochodzenia przez PCA. Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego PCA wydaje pisemne rozstrzygnięcie. PCA oddala skargę, jeśli: nie spełnia ona wymogów formalnych, sprawa zawiśła przed sądem, lub brak wystarczających dowodów na potwierdzenie skargi. Jeśli natomiast PCA ustali, że policjant dopuścił się nieprawidłowych działań, to przedkłada pisemne zalecenia stosownemu organowi państwu, który: wszczyna postępowanie dyscyplinarne, wszczyna postępowanie sądowe, lub realizuje wszelkie inne zalecenia PCA w zależności od okoliczności sprawy. W stanach Tripura i Sikkim PCA może również zalecić, aby rząd wypłacił osobie pokrzywdzonej pieniądze rekompensatę.

⁶⁰⁴ D. Prasad, Police Complaints Authorities in India A Rapid Study. Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), December 2012, s.5.



Zarówno orzeczenie Sądu Najwyższego, jak i ustawa o Policji jednoznacznie stwierdzają, że zalecenia wydawane przez PCA są wiążące, co wydaje się być konieczne dla ich skuteczności i wiarygodności. Należy pamiętać, że PCA nie są sądami, a jedynie instytucjami, prowadzącymi dochodzenia, które mogą stanowić podstawę *prima facie*, czy dalszego postępowania. Poprzez nadanie kompetencji do wydawania wiążących zaleceń, istnieje większe prawdopodobieństwo wszczynania dalszych postępowań, tym bardziej, że zebrane dowody już zostały odpowiednio sklasyfikowane i zarejestrowane.

Na każdym etapie postępowania przed PCA, jeśli jedna ze stron (pozwany lub skarżący) uzna, że postępowanie nie odbyło się w oparciu o zasadę sprawiedliwości lub uzyskano decyzję, która neguje zasady sprawiedliwości, strona może zażądać przesłuchania lub kasacji decyzji w oparciu o jurysdykcję sądów wyższych instancji (art. 226 Konstytucji Indii).

Na przykład w stanie Delhi, policjant kierujący jednostką Narodowego Terytorium Stołecznego Delhi, przed wydaniem opinii PCA ma możliwość przedstawienia swojej wersji stanu faktycznego oraz wniosków, które PCA może uwzględnić, jeśli mają one istotny wpływ na przebieg sprawy. W przypadku bezpośrednio prowadzenia sprawy przez PCA, po zakończeniu dochodzenia i przekazaniu swoich ustaleń, PCA może zobligować komendanta Policji Delhi do rejestracji pierwszego raportu sprawozdawczego lub do zainicjowania działań wobec Policji, w oparciu o ustalenia i zebrane dowody. Ustalenia PCA są wiążące, chyba, że z przyczyn, przedstawionych w formie pisemnej, Narodowe Terytorium Stołeczne Delhi nie zgadza się z ustaleniami PCA.

3.2.4. Sprawozdania

W początkowym okresie funkcjonowania PCA stał się poważnym obiektem krytyki prasowej⁶⁰⁵. Wynikało to chociażby z faktu, iż nie wszystkie komisje zostały zobowiązane do przedkładania raportów rocznych i nie wszystkie z nich posiadają swoje strony internetowe⁶⁰⁶. Po miesiącu od utworzenia PCA zostało złożonych 69 skarg, z których zarejestrowano jedynie 6. Ciekawostką może być fakt, że PCA odmówiła przesłania przykładowych skarg i raportów do wykorzystania w książce. Urzędnicy PCA twierdzą, że powodem odrzucenia większości z nich był brak

⁶⁰⁵ Delhi Police Complaints Authority goes by the book Rashi Agarwal Last Updated:20 May 2012, <http://expressbuzz.com/thesundaystandard/police-complaints-authority-goes-by-the-book/393375.html>.

⁶⁰⁶ Np. PCA stanu Haryany (<http://spcahry.nic.in/english/index.html>) oraz PCA stanu Tripura (www.tpac.nic.in) utworzyły swoje strony internetowe, dostępne w języku angielskim i hindi. PCA stanu Chandigarh ma stronę internetową ([Http://chandigarh.gov.in/dept_pca.htm](http://chandigarh.gov.in/dept_pca.htm)) w ramach administracji Chandigarh w języku angielskim.



spełnienia przesłanek „poważnego uchybienia” w rozumieniu wytycznych PCA. Większość ze skarg nie była poparta wystarczającymi dowodami, a opisane stany faktyczne okazały się fałszywymi oskarżeniami. Spośród sześciu zarejestrowanych przypadków, dwa odnosiły się do wymuszenia, trzy do wymuszania nieruchomości i nadużycia władzy, a jeden stanowił poważne przekroczenie kompetencji. PCA otrzymał również skargi dotyczące wykroczeń obyczajowych policjantów, jednakże sprawy umorzono z braku dowodów.

Nie można się dlatego dziwić, że z powodu braku publicznych raportów do wiadomości publicznej przedostają się jedynie sprawy mniejszej wagi, jak następująca: 24-letnia kobieta oskarżyła funkcjonariusza Policji o zignorowanie i wydrwienie, podczas zgłoszenia skargi na posterunku Policji w Mani Majrze. 13 września 2003 roku Rajkumari, chciała złożyć skargę przeciwko 27-letniemu mężczyźnie i jego członkom rodziny, którzy rzekomo zmusili ją do dokonania aborcji. Rajkumari zarzuciła, że oskarżony - Jai Prakash doprowadził ją do rozwodu z poprzednim mężem, a następnie, po złożeniu fałszywych obietnic, odmówił poślubienia jej. Rajkumari złożyła skargę do PCA na niegodne zachowanie funkcjonariusza. Po przeprowadzonym badaniu okazało się, że zawiadomienie Rajkumari zostało przyjęte na posterunku w Mani Majra, a sprawa była w toku, więc zarzuty okazały się bezpodstawne.

Ze względu na spore nadużycia w Policji (korupcję i przemoc) znalezienie skutecznych środków do walki z nadużyciem kompetencji jest bardzo trudne. Na przykład w 2007 roku spośród 51.767 skarg zgłoszonych w całym kraju wobec Policji wszczęto jedynie 14 350 spraw (27,7%), a w stan oskarżenia postawiono 1,273 policjantów. W 149 postępowaniach, które zostały faktycznie zakończone w 2007 r., tylko 43 osoby zostały skazane. Ponadto, chociaż wszczęto postępowania dyscyplinarne wobec 19.187 osób, wycofano 2 329 spraw, a tylko 665 funkcjonariuszy zostało zwolnionych z służby⁶⁰⁷.

W społeczeństwie indyjskim panuje przekonanie, że Policja posiada przyzwolenie państwowe na przekraczanie uprawnień, nadużycia i korupcje i inne zachowania przestępcze bez ponoszenia za to jakiegokolwiek odpowiedzialności, czy odszkodowania dla ofiar tych działań. Statystyki i relacje ofiar wskazują, że wiele skarg jest nie-rejestrowanych, a nielegalne zatrzymania, przymus fizyczny podczas aresztowania przez funkcjonariusza Policji nie są badane, pomimo ich zgłoszenia⁶⁰⁸. Wewnętrzne mechanizmy są słabe - dochodzenia wewnętrzne i postępowania dyscyplinarne

⁶⁰⁷ Crime in India 2007, National Crime Records Bureau: Chapter 16.

⁶⁰⁸ S.Srinivas, A. Siddiqui, Your guide to using police complaints authority. Commonwealth Human Rights Initiative, 2009.



są przewlekłe, stronicze i nieprzejrzyste⁶⁰⁹. Komisje Praw Człowieka na poziomie stanowym, jak i krajowym są wielokrotnie bezradne, gdyż nie zostały wyposażone w stosowne kompetencje, aby móc przeciwdziałać tym nadużyciom.

Konkludując, PCA nadal znajdują się w początkowym stadium rozwoju, a ich skuteczność zależy od kompetencji, w które wyposażają je władze stanowe. Finansowa i logistyczna zależność od władz stanowych, brak autonomii w powoływaniu własnych procedur i personelu nie pomagają w wypracowaniu niezależności, a poprzez to zaufania społecznego. Wręcz przeciwnie, akty prawne zapewniają szeroką możliwość ingerencji w prace PCA ze strony władz stanowych. Choć wiele z nich w całych Indiach dokłada starań, aby sumiennie realizować swoje kompetencje, PCA stają przed problemami strukturalnymi i praktycznymi, które stale utrudniają ich funkcjonowanie⁶¹⁰.

3.3. The Police Complaints Authority of Trinidad and Tobago- Trynidad i Tobago

3.3.1. Zarys systemu

Kiedy w 1592 r. Hiszpanie założyli pierwszą europejską osadę w San Jose de Oruna (St Joseph)- stolicy Trynidadu, siły policyjne (początkowo w liczbie 6 funkcjonariuszy) znajdowały się pod nadzorem Biura Rady Miejskiej Cabildo. Po zniesieniu niewolnictwa w 1838 r., rola Policji wzrosła, doprowadzając po koniec 1842 roku do powstania dwunastu posterunków Policji z liczbą około 100 policjantów. W połowie XIX w. sprowadzono do Trynidadu Policję metropolitalną, a jedynym wyposażeniem policjanta była pałka. W związku z tym zrodziła się tradycja działania lokalnej Policji oparta na „najpierw bicie, potem zatrzymanie”. Wszystkie posterunki Policji były jednocześnie siedzibami sądów, pomiędzy którymi przemieszczali się sędziowie. Dopiero w 1844 r. Trynidad wprowadził brytyjski model sądownictwa. W 1955 roku pojawiły się w służbie pierwsze policjantki, zajmujące się przestępstwami nieletnich i kobiet. W 1966 roku ówczesny gubernator przyczynił się do wdrożenia rozporządzenia w sprawie służby Policji z 1965 r., która przede wszystkim przesunęła nacisk z Policji jako siły militarnej na organizację zorientowaną na służbę obywatelom. W latach 70- tych liczebność Policji wzrosła do 3.399 członków i przeszła pod nadzór Ministerstwa Bezpieczeństwa Narodowego. Obecnie służbę pełni ponad 6500 funkcjonariuszy w ramach różnych jednostek specjalistycznych oraz rezerwy⁶¹¹.

⁶⁰⁹ Seven Steps to Police Reform, Commonwealth Human Rights Initiative, September 2010, www.humanrightsinitiative.org.

⁶¹⁰ D. Prasad, Police Complaints Authorities in India A Rapid Study. Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), December 2012, s.18.

⁶¹¹ <http://www.ttps.gov.tt/About-TTPS>.

3.3.2. Organizacja

Ustawa o Urzędzie ds. Skarg na Policję (The Police Complaints Authority Act nr 17 z 1993 roku) została ogłoszona 16 października 1995 roku⁶¹² ustanawiając Urząd ds. Skarg na Policję Trynidadu i Tobago (The Police Complaints Authority of Trinidad and Tobago, dalej PCATT), jako bezstronny organ cywilnych skarg na niewłaściwe postępowanie Policji⁶¹³. PCATT jest niezależnym organ odpowiedzialnym za przyjmowanie skarg na Policję, monitorowanie badania tych skarg, podejmowanie decyzji o wszczęciu postępowań dyscyplinarnych i określanie innego rodzaju stosownych działań⁶¹⁴. PCATT miała również poprawić wizerunek służb Policji. Ustawa nr 17 stworzyła również w samej Policji wyodrębniony dział skarg na Policję (Police Complaints Division, PCD), w celu badania i rozwiązywania skarg określonych przez PCA (PCA Act, 1993).

PCATT reprezentują dyrektor oraz zastępca dyrektora mianowani na okres przynajmniej 3, jednak nie dłużej niż 5-ciu lat przez prezydenta po wspólnym zaopiniowaniu przez na premiera i lidera opozycji. Dyrektor nie może być policjantem oraz powinien mieć co najmniej dziesięcioletnie doświadczenie adwokackie. Śledczych docelowo powinno być 10, wybieranych spośród prawników oraz członków Specjalnego Wydziału do Walki z Przeszłością Trynidadu i Tobago.

W wyniku reakcji rządu na działania przestępcze i incydenty korupcyjne popełnione przez służby Policji powołany został w sierpniu 1999 roku dwupartyjny zespół kierowany przez premiera Trynidadu i Tobago oraz lidera opozycji do badania działań tych służb oraz określenia sposobów rozwiązania problemów korupcyjnych. W związku z ustanowieniem ponadpartyjnego zespołu, powołana została do realizacji zadań tzw. ekipa techniczna. Wynikiem prac obydwóch zespołów był formalny raport na temat identyfikacji problemów w służbie Policji oraz proponowanych rekomendacji dotyczących prawnej i administracyjnej reformy Policji. W odniesieniu do administracyjnych zaleceń raportu zespołów Prokurator Generalny Trynidadu i Tobago wskazał, że do czasu wejścia w życie owych aktów prawnych Policja jest zobowiązana do dokładnego oszacowania procedur administracyjnych i kontrolnych, w celu skuteczniejszej identyfikacji i rozwiązywania przypadków korupcji i działalności przestępczej w służbie (m.in. chodzi o procedury gromadzenia informacji, przechowywania danych, szkolenie funkcjonariuszy Policji).

⁶¹² Police Complaints Authority Act, Chapter 15:05, Amended by 12 of 2011.

⁶¹³ Otwarty oficjalnie 1 maja 1996 r. PCA Amendment Act, 2000; PCA Annual Report, 2001.

⁶¹⁴ Country Reports 2003 25 Feb. 2004, Sec. 1.d według raportów krajowych dotyczących sytuacji praw człowieka za rok 2003, w grudniu 2003 r., zdolność odwoływania funkcjonariuszy przez PCATT była ograniczona.



Zalecenia legislacyjne doprowadziły do opracowania w kwietniu 2004 roku czterech aktów prawnych, które przez wiele lat czekały na przyjęcie: poprawki do Konstytucji, ustawy i rozporządzenia o służbie policji (The Police Service Bill, The Police Service Regulations), ustawy o Urzędzie ds Skarg na Policję, (The Police Complaints Authority Bill). Rząd Trynidadu i Tobago przyjął je w nadziei na to, że pozwolą skuteczniej radzić sobie z działalnością przestępczą i korupcją w Policji. Według Prokuratora Generalnego, głównym celem zmian była nowelizacja Konstytucji Trynidadu i Tobago przez zniesienie Policyjnej Służby Komisji (Police Service Commission) oraz ustanowienie składu i uprawnień nowego organu zarządzającego Policją (Police Management Authority). Ustawa dodatkowo przewidziała zwiększenie uprawnień kontrolnych i zarządczych Komendanta Policji. Celem ustawy oraz rozporządzenia o służbie w Policji jest opracowanie nowoczesnej struktury prawnej, która zapewniałaby konsolidację i rewizję aktów prawnych dotyczących Policji w zakresie klasyfikacji, mianowania, awansowania, przenoszenia, zwalniania i dyscypliny Policjantów oraz wszelkich relacji pomiędzy państwem i służbą policyjną. Według Prokuratora Generalnego, ustawa o ochronie sądowej (Justice Protection Act, nr 78 z 2000 r.) przewidywać miała ustanowienie programu ochrony sprawiedliwości (Justice Protection Programme), zapewniającego ochronę świadków i innych osób⁶¹⁵. Pomimo tego, że ustawa została przyjęta 27 października 2000 r., a do kwietnia 2004 r. nie została jeszcze ogłoszona, Prokurator Generalny zapewniał, że są wdrażane środki mające zapewnić ochronę świadków we wszystkich sprawach, w tym w przypadkach zeznań w sprawach obarczających policjantów.

Nowa ustawa o Urzędzie ds Skarg na Policję powstała w wyniku skarg zarówno na Policję, jak i na sam Urząd ds Skarg na Policję, który nie był w stanie sprawnie i skutecznie badać skarg m.in. z powodu braku uprawnień. Założeniem ustawy było ustanowienie niezależnego organu o kompetencjach do badania poważnych uchybień, korupcji Policji, przestępstw popełnionych przez policjantów i innych osób związanych ze sprawą, a następnie przekazywania zebranych informacji i konkluzji w zależności od sprawy Dyrektorowi Oskarżyciela Publicznego (Director of Public Prosecutions), organowi zarządzającemu Policją (the Police Management Authority) lub Komendantowi Policji (Commissioner of Police). Nowy PCA faktycznie zaczął funkcjonować w 2010 roku. Istnieją dalsze plany utworzenia oddziałów PCATT w St Joseph oraz oddziałów skargowych PCATT w Mayaro i San Fernando.

⁶¹⁵ Trinidad i Tobago 15 kwietnia 2004.

3.3.3. Procedura skargowa

Główną różnicą między starym i nowym Urzędem są uprawnienia do badania trzech rodzajów spraw: przestępstw z udziałem funkcjonariuszy Policji, dopuszczenia się korupcji i poważnego uchybienia (“criminal offences involving the police, police corruption and serious police misconduct”). PCATT otrzymał również uprawnienia do monitorowania działań policyjnych, dochodzeń i przeprowadzenia audytów⁶¹⁶.

W znaczeniu ustawy, korupcja oznacza nielegalne, nieuczciwe lub oszukańcze działanie lub zaniechanie działania w celu osiągnięcia korzyści finansowej lub w inny sposób, osobiście lub za pośrednictwem innej osoby, grupy lub organizacji. Poważne uchybienie (wykroczenie) Policji (“serious police misconduct”) oznacza popełnienie wykroczenia dyscyplinarnego na podstawie regulaminu służby w Policji, które organ uzna za na tyle poważne, aby doprowadzić do utraty zaufania wobec funkcjonariusza Policji. Zakresem działania ustawy objęci są policjanci w służbie czynnej oraz pozostający w rezerwie, jak również funkcjonariusze Policji municypalnej (straży miejskiej). PCATT może wszczynać badanie sprawy z własnej inicjatywy, lub na podstawie skargi, obejmującej powyższe zarzuty, złożonej przez obywatela, policjanta, organ publiczny lub organ, lub inne instytucje. Skarga nie może być rozpatrywana, jeśli od zdarzenia opisanego w skardze minął rok. Jeżeli jednak PCATT uzna, że istnieją szczególne okoliczności, może przyjąć taką sprawę do dalszego badania.

Do zadań Urzędu należy:

1. ściganie przestępstw z udziałem funkcjonariuszy Policji, korupcja i poważne uchybienia;
2. podjęcie dochodzenia lub kontroli wszelkich aspektów działań Policji w celu ustalenia, czy istnieje korupcja, poważne wykroczenie lub inne okoliczności, które mogą sprzyjać popełnieniu tych czynów;
3. monitorowanie i kontrola śledztwa prowadzonego przez inny organ w odniesieniu do powyższych spraw;
4. doradzanie Policji oraz innym służbom w zakresie walki z korupcją i wykroczeniami w służbie;
5. gromadzenie dowodów, które mogą być dopuszczone w postępowaniu w przypadku ścigania osoby, nie będącej funkcjonariuszem za przestępstwo, związane ze służbą w Policji, a następnie przekazanie tych dowodów do prokuratury lub Prokuratora Generalnego;

⁶¹⁶Police Complaints Authority Office for Tobago, Yohanseh Asukile, May 26, 2013 at 11:22 <http://www.thetobagonews.com/news/Police-Complaints-Authority-Office-for-Tobago-208993041.html>.



6. gromadzenie dowodów, które mogą być dopuszczone w postępowaniu w sprawie poważnego uchybienia Policji a następnie przekazanie tych dowodów do Rzecznika lub Komisję;
7. gromadzenie dowodów, które mogą być dopuszczone w postępowaniu w przypadku ścigania funkcjonariusza Policji za przestępstwo, związane ze służbą w Policji, a następnie przekazanie tych dowodów do prokuratury, lub Prokuratora Generalnego;
8. wykonywanie innych zadań, określonych przepisami prawa.

W celu wykonywania swoich funkcji PCATT posiada kompetencje komisji śledczej. Niezależnie od tego, Urząd jest również uprawniony do:

1. żądania w wyznaczonym terminie od każdej osoby ksiąg, rejestrów, rachunków, raportów oraz wszelkich innych danych, przechowywanych elektronicznie lub w inny sposób, związanych z funkcjonowaniem organu publicznego;
2. żądania w wyznaczonym terminie od każdej osoby w formie pisemnej informacji lub odpowiedzi na pytania, które Urząd uważa za istotne, w związku z prowadzeniem dochodzenia;
3. weryfikacji wszelkich faktów, danych i dokumentów, w zakresie złożonej skargi. Ponadto, gdy zaistnieje taka potrzeba, PCTT może żądać od osoby fizycznej złożenia pisemnego oświadczenia na temat posiadanych środków finansowych i nieruchomości na terytorium Tobago i Trynidadu lub poza jego granicami oraz danych związanych z ich nabyciem;
4. żądania dostarczenia wszelkich informacji lub dokumentów, będących w posiadaniu danej osoby w odniesieniu do wszystkich osób i okoliczności objętych postępowaniem;
5. dodatkowo żądania dostarczenia od zarządcy instytucji finansowej, informacji lub poświadczonych kopii rachunków i oświadczeń majątkowych.

Urząd w zakresie prowadzonych spraw może przeprowadzać postępowanie dowodowe w postaci przesłuchań świadków. W przypadku, gdy przedmiot skargi jest równocześnie przedmiotem postępowania sądowego, PCATT nie może rozpocząć lub musi zawiesić prowadzone dochodzenie w oczekiwaniu na ostateczny wynik postępowania sądowego. Ponadto, może również zarządzić przeszukanie pomieszczeń i budynków organów publicznych oraz sporządzanie kopii wszelkich dokumentów, które się w nich znajdują. Do przeszukania lokalu, należącego do osoby fizycznej konieczne jest uzyskanie nakazu sądowego.

Urząd może zaprzestać prowadzenia dochodzenia, jeśli jego przedmiot nie ma istotnego znaczenia, sprawa miała miejsce w okresie dłuższym niż 1 rok, a skarga została złożona w złej wierze.

3.3.4. Sprawozdania

Urząd, w okresie trzech miesięcy po zakończeniu każdego roku budżetowego, przekazuje Ministrowi Bezpieczeństwa Narodowego roczne sprawozdanie z działalności. Minister może przedłożyć raport oraz wnioski o jego zbadanie Parlamentowi. PCATT może również z własnej inicjatywy lub na wniosek Ministra przeprowadzać dochodzenia i składać z nich raporty specjalne.

Z informacji zamieszczanych w raportach na temat stanu przestrzegania praw człowieka wynika, iż stan skorumpowania Policji w Trynidadzie i Tobago jest znaczny i zwykle bywa powiązany z przestępczością narkotykową⁶¹⁷. Według badań Amnesty International pojawiają się również doniesienia o torturach, molestowaniu, złym traktowaniu i innych nadużyciach wobec obywateli⁶¹⁸. Niezależna prasa opisywała przypadki udziału Policji w porwaniach⁶¹⁹, ujawniania tajnych informacji operacyjnych⁶²⁰, brutalności i niehumanitarnego traktowania obywateli⁶²¹, czy śmierci osób postronnych w wyniku użycia przez policjantów broni palnej⁶²². W wyniku ewidentnych pomyłek Policji pojawiają się pierwsze wygrane procesy osób, składających skargi na Policję: w lipcu 2002 r., Kenton Sylvester otrzymał odszkodowanie w wysokości około 36.000 dolarów po złożeniu skargi na Policję za złamanie ręki, ośmiu żeber i uszkodzenia wątroby, po tym jak błędnie zidentyfikowano go, jako członka zbrojnego gangu; w grudniu 2003 Selwyn Murray otrzymał odszkodowanie w wysokości około 21,125 dolarów na skutek orzeczenia sądu w San Fernando za złamanie przez Policję sześciu żeber oraz

⁶¹⁷ Freedom in the World 2003 oraz Country Reports on Human Rights Practices for 2003, 25 Feb. 2004, Sec. 1.d.

⁶¹⁸ Amnesty International (AI). 2003. „Trinidad and Tobago.” Amnesty International Report 2003. [Accessed 19 Apr. 2004]; The Trinidad Guardian [Port of Spain]. 3 June 2003. Denyse Renne. „Man Shot in Buttocks Dies at Hospital. Family Charges Police Brutality.” 19 Apr. 2004.

⁶¹⁹ Inter Press Service. 6 March 2003. Bert Wilkinson. „Rights-Caribbean: New Fatal Shooting Spotlights Police Violence.” (NEXIS).

⁶²⁰ The Trinidad Guardian 19 May 2003.

⁶²¹ The Trinidad Guardian [Port of Spain]. 3 June 2003. Denyse Renne. „Man Shot in Buttocks Dies at Hospital. Family Charges Police Brutality.” [Accessed 19 Apr. 2004]; 19 May 2003. Richard Howard. „Guy Hits Leaks to Criminals.” [Accessed 19 Apr. 2004]; 13 May 2003. Shirvan Williams. „More Police, but More Brutality’ ... Say Laventille/Morvant Residents.” [Accessed 19 Apr. 2004]; 10 May 2003a. „Letters.” [Accessed 19 Apr. 2004]; 10 May 2003b. Shirvan Williams. „2 Held, Ganja Seized in Beetham Raid. Residents Cry Police Brutality.” [Accessed 19 Apr. 2004].

⁶²² Np. w marcu 2004 r. został uniewinniony Nicholas Leith, policjant oskarżony o zastrzelenie 17-letniej dziewczyny w maju 2000 r. w Diego Martin. Associated Press (AP) 26 January 2004. Michael Smith, Trinidad Police Question Detective Who Killed Teenager, Wounded Another Man at Party; zob. również Country Reports 2003 25 Feb. 2004, Sec. 1.a; AP 26 Jan. 2004; CMC 26 Mar. 2004; AP 3 Apr. 2004.



zranienia kończyn dolnych, nadgarstka, klatki piersiowej, przedramienia i płuc, po tym jak aresztowano go pod bezpodstawnym zarzutem posiadania marihuany⁶²³.

Do PCATT zostało złożonych w 2011 roku 262 skarg, z czego 162 zostało przekazanych Komendantowi Policji. Ponad 11.000 skarg zostało również przekazanych do PCATT w okresie 2007-2011⁶²⁴.

3.4. Ouvidorias – Brazylia

3.4.1. Zarys systemu

Brazylia jest państwem federalnym, które na podstawie Konstytucji z 1988 r. podzielone jest na stany, posiadające własną konstytucję i gubernatora. Organizacja Policji brazylijskiej wywodzi się ze struktur wojskowych i różni się w zależności od danego stanu. Zgodnie z art. 144 Konstytucji bezpieczeństwo publiczne, prawo i ponoszenie przez wszystkich odpowiedzialności jest zadaniem państwa zapewnianym w celu zachowania integralności osób i mienia przez Policję federalną, federalną Policję drogową, federalną Policję kolejową, policje cywilne oraz policje wojskowe i korpusy strażaków wojskowych. Policja brazylijska do 1893 r. była pomocniczą siłą militarną armii brazylijskiej, a dopiero po 1985 r. skoncentrowała się na walce z przestępczością. W 2000 r. Minister Sprawiedliwości powołał organizację National Secretary for Public Safety dla koordynacji działań Policji w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Reprezentuje ona zarówno policje stanowe, jak i Policję federalną, przyczyniając się do ich integracji. Podobne zadanie ma spełniać United Public Security System, utworzony w 2003 roku, który przyczynia się do ujednoczenia działań Policji poprzez wprowadzenie standardowych procedur we wszystkich stanach.

Cywilne siły policyjne istnieją w obwodach policyjnych poszczególnych stanów i prowadzą wstępne dochodzenia, po czym kierują sprawy do prokuratorów stanowych. Natomiast Policja federalna prowadzi sprawy przestępstw federalnych i kieruje je do federalnych prokuratorów. Policjanci odpowiedzialni za patrolowanie autostrad stanowych stanowią część Policji wojskowej, a federalna Policja drogową, odpowiedzialna jest za patrolowanie dróg i autostrad oraz zwalczanie przestępstw drogowych.

⁶²³ Immigration and Refugee Board of Canada, Trinidad and Tobago: The extent of crime and corruption within the police force; the government's response to criminal activities and incidents of corruption by members of the police force in Trinidad, including its effectiveness; the protection available to witnesses who testify and provide information against members of the police force (January 2002 - April 2004), 29 April 2004, TTO42481.E, <http://www.refworld.org/docid/41501c6415.html> [accessed 21 July 2013].

⁶²⁴ Country Reports on Human Rights Practices for 2011 United States Department of State • Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.

Kwestia nadzoru policyjnego jest ostatnim elementem procesu demokratyzacji agendy politycznej w Ameryce Łacińskiej⁶²⁵. Po zakończonych konfliktach w Ameryce Środkowej i na Haiti, Policja musiała przejść głęboką restrukturyzację, mającą na celu usunięcie pozostałości autorytarnych praktyk poprzednich represyjnych reżimów⁶²⁶. Również i kraje Ameryki Łacińskiej zaczęły przejmować od innych państw wzorce mechanizmów prawnoczłowieczych w tym zewnętrznych mechanizmów nadzoru i kontroli. Nadal jednak nie udało się w pełni wypracować efektywnych mechanizmów przeciwdziałających brutalnym naruszeniom praw człowieka, ani ukarać funkcjonariuszy, którzy brali czynny udział wraz z siłami zbrojnymi w torturach i niehumanitarnym traktowaniu⁶²⁷.

Ze względu na wysoką skalę przemocy i nadużyć stosowanych przez Policję stworzone zostały wewnętrzne i zewnętrzne mechanizmy kontroli. Mechanizmy wewnętrzne oparte są na wydziałach/biurach spraw wewnętrznych Policji (Corregedoria), prowadząc dochodzenia w sprawach korupcji, napadów, przypadków pobicia, tortur i innych form niewłaściwych i karygodnych zachowań zgłaszanych przez ofiary, jak i innych obywateli. Biura spraw wewnętrznych hierarchicznie zostały podporządkowane policjom cywilnym. Skarżący (ofiary, krewni) w ramach wewnętrznych procedur za pośrednictwem funkcjonariuszy, ich przełożonych, prokuratur, ombudsmanów Policji, infolinii (Disque-Denuncia) lub mediów przekazują sprawę do biura spraw wewnętrznych. Po otrzymaniu skargi sprawa zostaje skierowana do jednostki Policji, na którą wpłynęła i w której prowadzi się: wstępne dochodzenie, postępowanie administracyjne oraz dochodzenie właściwe. Rola biura spraw wewnętrznych jest represyjna (dochodzenie i kara za czyny popełnione przez funkcjonariuszy) oraz prewencyjna (monitorowanie, szkolenie, zapobieganie). Corregedoria przypominają policyjne departamenty/biura spraw wewnętrznych na całym świecie. Krytykowane są jednak za powolność, brak transparentności i skuteczności oraz stronniczość, wobec Policji⁶²⁸. Lemos-Nelson określa nawet Corregedoria jako „instytucję wstępną, prejudycjalną, filtr, który chroni policjantów przed postępowaniami sądowymi⁶²⁹”.

⁶²⁵ E.P.Mendes (red.), *Democratic policing and accountability: Global perspectives*. Aldershot, Ashgate, 1999.

⁶²⁶ R. Neild, *From national security to citizen security: Civil society and the evolution of public order debates*, 1999, www.ichrdd.ca.

⁶²⁷ F. Macaulay, *Problems of police oversight in Brazil*. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Working Paper CBS-33-02.

⁶²⁸ C. Lewis, *Complaints against police: The politics of reform*. Sydney, 1999; A. Goldsmith, *Complaints against the police: The trend to external review*. Oxford, 1991; F. Macaulay, *Problems of police oversight in Brazil*. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Working Paper CBS-33-02, s. 11.

⁶²⁹ A.T. Lemos-Nelson, *Judiciary police accountability for gross human rights violations: The case of Bahia, Brazil*, University of Notre Dame, 2001.



Zewnętrzne mechanizmy kontroli Policji to przewidziane w konstytucji z 1988 r. kontrole prowadzone ze strony prokuratur, które otrzymały prawny obowiązek nadzoru nad czynnościami Policji i zapobiegania nadużyciom. Ponadto federalna administracja uruchomiła program „sygnalizowania tortur” poprzez bezpłatną linię telefoniczną⁶³⁰. Brazylia posiada cztery odrębne mechanizmy nadzoru nad policją, zlokalizowane w trzech odrębnych gałęziach administracji: sądownictwie (sądach wojskowych), władzy wykonawczej (departament spraw wewnętrznych i ombudsmeni przy departamentach Policji) oraz prokuraturze (Ministério Público)⁶³¹.

W literaturze dominuje pogląd, że rzeczywisty zewnętrzny nadzór nad policją sprawowany jest przez Ministério Público- instytucję, która jest funkcjonalnie oddzielona od władzy sądowniczej i wykonawczej, a często nazywana jest czwartą władzą ze względu na kompetencje oraz rolę społeczną⁶³². Konstytucja z 1988 roku wyraźnie przyznaje szerokie uprawnienia MP do monitorowania każdej fazy pracy Policji⁶³³. Z formalnego punktu widzenia kompetencje te obejmują zarówno uprawnienia reaktywne (dochodzeniowe i śledcze) oraz proaktywne (monitoring i propozycje polityczne). Pomimo tak szerokich kompetencji liczba spraw w zakresie nadzoru nad policją jest niewielka. Jest to między innymi wynikiem pasywności organów prokuratorskich w wykrywaniu nieprawidłowości w śledztwach (dochodzeniach) policyjnych.

Rada Wspólnoty Bezpieczeństwa Publicznego to organizacja zajmująca się zarówno kontrolą formalną jak i nieformalną. Funkcja Rady polega na reprezentowaniu społeczeństwa w dialogu z państwem i instytucjami bezpieczeństwa publicznego, aby umożliwić tym ostatnim reakcje na potrzeby społeczne. W tym sensie Rady umożliwiają społeczeństwu sprawowanie większej kontroli zadaniowej i partycypacyjnej. W rzeczywistości jednak nie rozwiązuje to lokalnych problemów, związanych z protekcyjną polityką państwa wobec Policji.

System brazylijski można więc nazwać hybrydowym ze względu na działanie mechanizmów wewnętrznych i zewnętrznych. Mechanizmy wewnętrzne obej-

⁶³⁰ B. Hołyst, *Policja na świecie*. Warszawa, 2013, s. 557.

⁶³¹ F. Macaulay, „Problems of police oversight in Brazil” (working paper). Centre for Brazilian Studies/University of Oxford, 2002, s. 18 http://www2.brazil.ox.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0011/9398/Macaulay33.pdf (citing article 129, para VII). See also Julita Lemgruber, „Civilian Oversight of the Police in Brazil: the case of the ombudsman’s offices.” Center for Studies on Public Security and Citizenship/Candido Mendes University, 2002, at 12.

⁶³² F. Macaulay, *Problems of police oversight in Brazil*.

⁶³³ Art.129 VII - sprawowanie kontroli zewnętrznej nad działalnością Policji, na zasadach określonych we właściwej ustawie uzupełniającej wymienionej w artykule poprzednim; VIII - żądanie przeprowadzenia czynności śledczych oraz dochodzenia policyjnego, po wskazaniu podstaw prawnych dla tych działań procesowych.



mują trybunały wojskowe i Corregedorias, zorganizowane w ramach Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego dla każdego stanu. Sądy wojskowe zostały uznane za równoległy system wymiaru sprawiedliwości. Mechanizmy zewnętrzne obejmują rzeczników - Ouvidorias i prokuratorów. Oprócz Ouvidorias, Corregedorias i prokuratury, Policja, jak opisano wyżej, podlega zewnętrznej kontroli sprawowanej bezpośrednio przez ustawodawstwo federalne i krajowe oraz sądy. Jednakże, z wyjątkiem okazjonalnych publicznych skandali z udziałem Policji, kontrola ustawodawcza, jak i sądowa bywa sporadyczna. Jest to również efektem tego, że w celu unikania odpowiedzialności stosuje się pewne taktyki, jak np. złagodzenie nieprawidłowych zachowań poprzez zmianę nazwy czy kwalifikacji prawnej zarzucanego czynu, uznając je za działanie zgodne z prawem. Często przykładem są zabójstwa kwalifikowane jako czyny popełnione w ramach obrony koniecznej, w ramach wyższej konieczności lub z obowiązku⁶³⁴.

W tym rozproszeniu instytucji kontrolnych i podziale na policję cywilną i wojskową niektórzy autorzy dopatrują się przyczyn niewydolności systemu, którego efektem jest niska liczba wykrywanych przestępstw w szeregach policji i opieszałość sądów⁶³⁵. Monitoring Policji przez Ombudsmanów Policji nie został powołany w celu naprawy efektywności instytucji i ich wad organizacyjnych, ale w celu badania skarg w sprawach wykroczeń i przestępstw popełnianych przez członków Policji. Jednakże obydwie te problemy są ściśle ze sobą powiązane, a w przypadku modelu brazylijskiego widać zależność pomiędzy nieefektywnym systemem a nieskutecznymi mechanizmami kontroli wewnętrznej samych sił policyjnych.

3.4.2. Organizacja

Ouvidorias, czyli Biuro Ombudsmana Policji jest stosunkowo nową instytucją w Brazylii, wprowadzoną do struktur kontrolnych przez centrolewicowe rządy. Pierwsze Biuro Rzeczników Policji w Brazylii zostało utworzone w 1995 roku w stanie São Paulo. W Brazylii Ouvidorias funkcjonuje obecnie w 14 stanach, a kilka z nich jest stowarzyszonych w ramach Krajowego Forum Ombudsmanów Policji. Forum to opracowało podstawowe wytyczne dotyczące tworzenia urzędów ombudsmanów Policji. W sierpniu 1999 r. Krajowe Forum Ombudsmanów ds. Policji przekazało szereg ogólnych zaleceń dotyczących utworzenia i funkcjonowania Ouvidorias. Zgodnie z tymi zaleceniami Ouvidorias powinni być przedstawicielem społeczeństwa obywatelskiego i zobowiązać się do przestrzegania praw czło-

⁶³⁴ I. Cano, *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: A atuação da justiça militar*. Rio de Janeiro, ISER, 1999, cyt. za F. Macaulay, *Problems of police oversight...*, s. 12.

⁶³⁵ J. Lemgruber, *Civilian Oversight of the Police in Brazil: the case of the ombudsman's offices*. Center for Studies on Public Security and Citizenship University Candido Mendes Rio de Janeiro – Brazil, 2002, s.4.



wieka. Wszystkie urzędy Ouvidorias powinny mieć rady doradcze, a sami Ouvidorias powinni posiadać pełne prawa polityczne oraz być niezależni od struktur policyjnych. Oczekuje się zatem, że Ouvidorias, nie będąc hierarchicznie podporządkowani Policji, będą w pełni instytucjami niezależnymi i autonomicznymi. Akty prawne tworzące biura Ouvidorias mają na celu zapewnienie niezależnego mandatu również pracownikom biura oraz zapewnienie im odrębnej siedziby i wystarczającego budżetu na realizację zadań. Ouvidorias jest zwykle powoływany przez Gubernatora z listy trzech kandydatów przedstawionych przez Radę Stanu ds. Praw Człowieka (złożoną z specjalistów z różnych dziedzin i działających w niektórych stanach Brazylii), lub według własnego uznania na okres dwóch lat. W niektórych stanach Ouvidorias sprawują mandat niezależnie od gubernatora.

Biura Ombudsmanów Policji w Brazylii mają na celu przyjmowanie skarg od obywateli na arbitralne i/lub nielegalne działania Policji, kierowanie ich do biura spraw wewnętrznych Policji oraz monitorowania prac biur spraw wewnętrznych. W przeciwieństwie do innych państw, które stworzyły zewnętrzne systemy nadzoru nad policją, Ouvidorias nie posiadają niezależnych kompetencji do zbadania sprawy ani wymierzenia sankcji. Ich rola ogranicza się do nadzoru nad dochodzeniami wewnętrznymi w Policji. Ouvidorias może zażądać dalszego śledztwa policyjnego, jeśli uzna, że wyniki pierwszego postępowania nie są wystarczające. W dowolnym momencie procesu Ouvidorias może zdecydować się na przekazanie skargi do biura prokuratora. Rola Ouvidorias w nadzorowaniu dochodzeń wewnętrznych została w Brazylii nadwyrężona z powodu serii wzajemnych i bezpodstawnych oskarżeń ośmieszających działania Policji oraz Ouvidorias.

Ustanowienie Ouvidorias niezależnie od jednostek prokuratury niewątpliwie powoduje, iż postępowanie jest bardziej transparentne, pomimo niebezpieczeństwa krzyżowania się kompetencji. Sprawozdania Ouvidorias z São Paulo i Rio de Janeiro dostarczyły wiele pomocnych danych na temat zaangażowania Policji w działania zorganizowanych grup przestępczych. Innym, wymiernym efektem było przyspieszenie wewnętrznych dochodzeń. Pozostają jednak zasadnicze wątpliwości związane z brakiem uprawnień do prowadzenia dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych, zastrzeżonych dla Corregedorias i prokuratury. Ouvidorias z tego powodu podejmuje nawet nieoficjalne środki jak zgłaszanie spraw mediom. Niektórzy zauważają, że Ouvidorias są pierwszą instytucją rządową, będącą głosem społeczeństwa, które nawiązuje kontakt w postaci konsultacji publicznych w sprawie Policji. Wydaje się jednak, że dopóki Ouvidorias będą strukturalnie uzależnione od współpracy z Corregedorias tak długo ich skuteczność jako niezależnych organów nadzoru będzie wątpliwa.

3.4.3. Procedura skargowa

Osoby wyznaczone do przyjęć skarg w biurach Ouvidorias po otrzymaniu skargi osobiście lub telefonicznie sprawdzają, czy skarga wchodzi w zakres kompetencji biura, a następnie rejestrują skargę. Po wypełnieniu formularza skargowego przesyłane są do odpowiedniego Biura Spraw Wewnętrznych Policji (BSW) w celu przeprowadzenia dochodzenia. Nie ma określonych ram prawnych ani czasowych, w których BSW jest zobowiązane do odpowiedzi Ouvidorias. Po otrzymaniu odpowiedzi z BSW prawnicy Ouvidorias dokonują analizy otrzymanych materiałów, przy wsparciu doradców policyjnych.

W sytuacji, gdy Ouvidorias uzna, że dochodzenie przeprowadzone zostało zgodnie z wymogami formalnymi może wyrazić zgodę na oddalenie skargi jako bezzasadnej. Ouvidorias może również zażądać przeprowadzenia dalszego dochodzenia, jeśli uzna, że podjęte środki okazały się niewystarczające w celu wyjaśnienia skargi. Biuro Spraw Wewnętrznych formalnie zgadza się z takim wnioskiem, co nie oznacza, że może podjąć dochodzenie. Jeśli nawet po dodatkowym dochodzeniu Ouvidorias nie są jeszcze przekonani, że skarga jest bezzasadna, skarga jest po prostu klasyfikowana jako nie potwierdzona. Po potwierdzeniu skargi Ouvidorias może zamknąć rozpatrywanie sprawy, oznaczając ją jako potwierdzoną, a następnie monitorować dalsze postępowanie do czasu nałożenia sankcji lub podjęcia innych działań przez prokuraturę. Na każdym etapie postępowania Ouvidorias może poinformować prokuraturę o wynikach dochodzenia prowadzonego przez Biuro Spraw Wewnętrznych.

3.4.4. Sprawozdania

Zgodnie z zaleceniami Krajowego Forum Ombudsmanów ds. Policji Ouvidorias powinien przedkładać okresowe raporty dotyczące zbadanych skarg oraz wydawać zalecenia mające na celu poprawę instytucji policyjnych.

Najczęstszymi zarzutami w skargach składanych do Ouvidorias są akty przemocy i korupcji w Policji. Przemoc jest definiowana zarówno jako przekroczenie użycia środków przymusu bezpośredniego (w tym ze skutkiem śmiertelnym) podczas interwencji Policji, jak i tortury w ramach aresztu wydobywczego lub w celu zapewnienia kontroli nad więźniami⁶³⁶.

Według Amnesty International brazylijskie służby porządkowe nadal używają drastycznych i represyjnych metod, stale łamiąc prawa człowieka w sporej części

⁶³⁶ Pomimo tego, że tortury zostały po raz pierwszy zaklasyfikowane jako przestępstwo w Brazylii na mocy ustawy wydanej w 1997 roku to raporty obserwatorów ONZ stale alarmują o endemicznej skali ich stosowania w brazylijskim systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. J. Lemgruber, *Civilian Oversight of the Police...*, s.5.



populacji. Amnesty International przypisuje w szczególności BOPE (Batalhão de Operações Policiais Especiais) odpowiedzialność za śmierć osób cywilnych. BOPE to elitarna jednostka specjalna Policji przynależąca do Żandarmerii Wojskowej Stanu Rio de Janeiro w Brazylii. Operując głównie w favelach, BOPE jest uważana za najbardziej bezwzględna jednostkę wojskową w Ameryce Łacińskiej. W marcu 2006 Amnesty International potępiło w szczególności użycie wozów bojowych „Caveirão”. Stwierdziło, że agresywne użycie tych pojazdów wymierzone w całe społeczeństwo ukazało nieefektywność nadużycia siły.

Charakterystyczną formą przemocy w brazylijskich siłach policyjnych jest także wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego, które skutkuje podczas działań ofiarami śmiertelnymi. Według badań zleconych przez prawodawcę stanu Rio de Janeiro w 1996 r., w okresie zaledwie 3.5 lat, tylko w mieście Rio Policja zabiła nie mniej niż 991 osób. W 1995 r. Policja w Rio de Janeiro zabiła prawie tyle cywilów w samym mieście, ile wszystkie siły policyjne Stanów Zjednoczonych na terenie całego kraju w tym samym roku⁶³⁷. Inne wskaźniki przekroczenia uprawnień w tym samym badaniu wskazują na około 10% przypadków zabójstw w Rio de Janeiro, które zostały popełnione przez funkcjonariuszy Policji, a na każdego Policjanta zabitego w rzekomych konfrontacjach przypadało ponad 10 zgonów podejrzanych osób cywilnych. W efekcie daje to trzykrotnie większą liczbę zamordowanych „podejrzanych” niż rannych, podczas gdy w przypadku konfliktów zbrojnych zwykle więcej jest osób niż martwych⁶³⁸. Liczba cywilów zabitych przez Policję wojskową jest również bardzo wysoka (około 450 rocznie). Dane te wskazują, że wiele interwencji Policji, zwłaszcza w favelach lub slamsach, nie ma na celu jedynie aresztowania podejrzanych, ale ich całkowite wyeliminowanie, tym bardziej, że w większości przypadków nie ma świadków, którzy by potwierdzali wersje niekorzystne dla Policji. Ponadto, powszechne przekraczanie użycie siły potwierdzają dane medyczne z autopsji: 46% przebadanych zwłok zawierało cztery lub więcej ran postrzałowych; 61% miało co najmniej jedną ranę głowy, 65% zostało postrzelonych (co najmniej raz) z tyłu, 1/3 miała inne obrażenia oprócz ran postrzałowych, a 40% ofiar zostało zabitych z bliskiej odległości. Co ciekawe, w prawie wszystkich tych sprawach zarzuty zostały oddalone na wniosek prokuratora. W stanach o najlepiej działających Ouvidorias, czyli São Paulo i Rio de Janeiro w latach 1995-2001 odsetek otrzymanych skarg, w wyniku których uznano winę policjantów, wynosił odpowiednio 9,8% i 7,4%⁶³⁹. Generalnie, policja cywilna otrzymuje więcej skarg niż Policja wojskowa, np. w stanie Para różnica

⁶³⁷ I. Cano, *Letalidade da agao policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

⁶³⁸ J. Lemgruber, *Civilian Oversight of the Police...*, s.5.

⁶³⁹ <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/>.

ta jest ogromna, gdyż wynosi 15,4 skarg na tysiąc funkcjonariuszy Policji cywilnej w porównaniu do 2,3 na tysiąc funkcjonariuszy Policji wojskowej⁶⁴⁰.

W próbach zrozumienia brutalności działania Policji brazylijskiej zaproponowano w literaturze kilka różnych wyjaśnień. Jednym z przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje w „tradycji” nieregularnego działania brazylijskich sił policyjnych w ramach reżimu wojskowego w latach 1964-1985. Policja, bezpośrednio podporządkowana armii, propagując doktrynę bezpieczeństwa narodowego oraz stosując represje polityczne nadal w pewnej mierze pozostaje pod wpływem tendencji poprzedniego systemu. Z tego powodu znaczna część poważnych problemów, które obecnie nękają brazylijskie siły policyjne, począwszy od nieefektywnej kontroli przestępczości, poprzez naruszanie praw obywatelskich, stosowanie tortur, przekraczanie środków przymusu bezpośredniego, konflikty pomiędzy policją wojskową a cywilną wynikają z opóźnienia w rozwoju Policji w trakcie dyktatury wojskowej i braku wzorców demokratycznych⁶⁴¹. Inne koncepcje wskazują na historyczne uwarunkowania, kiedy to już w czasach kolonialnych instytucje w Brazylii zawsze były postrzegane jako instrumenty bezpieczeństwa państwa i rządzących elit, a nie służące społeczeństwu i obywatelom⁶⁴².

Główna oś krytyki wobec Ouvidorias opiera się na braku uprawnień do podjęcia własnych dochodzeń lub skutecznego wpływu na policyjne dochodzenie i ściganie oraz uzależnienia od innych jednostek pozostających w ramach struktur spraw wewnętrznych, które jawnie manifestują niechęć lub ignorują Ouvidorias⁶⁴³. Problemem rzeczywistym Ouvidorias według przeprowadzonych badań jest brak niezależności, co urzeczywistnia się chociażby w braku swojej siedziby (siedziba w Departamencie Bezpieczeństwa Publicznego), braku autonomii finansowo-administracyjnej, czy też własnego zespołu dochodzeniowego⁶⁴⁴. J. Lembruger (była Ouvidoria) stawia tezę, że Biura Ouvidorias w Brazylii powinny podejmować bardziej proaktywne, a nie tylko restrykcyjne działania w celu zapobiegania zachodzącym nieprawidłowościom. Dlatego ważne jest, aby pełniły one faktyczną rolę w kontrolowaniu sił policyjnych, co jest możliwe jedynie w przypadku m.in. możliwości dostępu do wszystkich istotnych danych Policji, usprawnienia procedur, polityce poufności, transparentności wobec Policji jak i społeczeństwa, jak również skuteczniejszej komunikacji, czy tworzenia programów ochrony świadków.

⁶⁴⁰ J. Lemgruber, *Civilian Oversight of the Police...*, s. 12.

⁶⁴¹ J. Lemgruber, *Civilian Oversight of the Police...*, s. 15.

⁶⁴² T.H. Holloway, *Polícia no Rio de Janeiro - Repressao e resistencia numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro, Fundagao Getúlio Vargas, 1997.*

⁶⁴³ F. Macaulay, *Problems of police oversight...*, s. 17.

⁶⁴⁴ J. Lemgruber, *Civilian Oversight of the Police...*, s. 25.



4. Stowarzyszenia

W niektórych państwach o strukturze stanowej powstały stowarzyszenia grupujące i konsolidujące różnorodnie ukształtowane instytucje nadzoru nad policją, jak np. w USA- National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (NACOLE), czy Kanadzie- Canadian Association of Civilian Oversight of Law Enforcement (CACOLE). W ramach struktur ponadpaństwowych wymienić można m.in. International Network for the Independent Oversight of Policing (INIOP), czy European Partners Against Corruption (EPAC).

4.1. European Partners Against Corruption

Ze europejski odpowiednik organizacji zrzeszającej organizacje nadzoru nad Policją można również uznać European Partners Against Corruption Network (Europejscy Partnerzy Przeciwko Korupcji, EPAC). EPAC jest platformą skupiającą instytucje nadzoru policyjnego i antykorupcyjne z państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest to struktura nieformalna, która wyewoluowała z corocznych spotkań przedstawicieli tychże ciał.

Jej głównym celem jest ułatwianie nawiązywania współpracy pomiędzy odpowiednimi instytucjami w celu wymiany doświadczeń i umożliwiania szkoleń, wypracowania wspólnych standardów i procedur oraz ściślejszej kooperacji międzynarodowej ze względu na międzynarodowy i interdyscyplinarny charakter zjawiska korupcji.

W ramach EPAC funkcjonują dwie gałęzie: jedna zrzesza krajowe policyjne instytucje kontrolne (Police Oversight Bodies), druga instytucje antykorupcyjne (Anti-Corruption Authorities). Na ich czele stoją wiceprzewodniczący, którzy podlegają przewodniczącemu sprawującemu funkcje koordynacyjne i reprezentacyjne.

W 2010 roku EPAC opracowała projekt Zasad Nadzoru nad Policją (European Police Oversight Principles) w celu stworzenia modelu skutecznego nadzoru policji, z których mogą korzystać państwa europejskie⁶⁴⁵. Grupie roboczej pracującej nad zasadami przewodniczy Independent Police Complaints Commission (IPCC). Obejmują one różne obszary nadzoru policji, w tym działanie organów nadzoru policji, system skarg, czy przeprowadzanie postępowań wyjaśniających. Zasady w szczególności promują takie wartości, jak: osiągnięcia jak najwyższych standardów w pracy policji; poszanowanie zasad państwa prawa i praw człowieka we wszystkich działaniach związanych z policją; zwiększenie zaufanie społeczeństwa do policji; efektywne systemy odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji i innych organów ścigania; skuteczne dochodzenie roszczeń dla osób będących ofiarami

⁶⁴⁵ European Partners Against Corruption European Police Oversight Principles. Draft. IPCC 05/10/18.

niezgodnego z prawem postępowania w Policji; większa otwartość i zrozumienie Policji przez obywateli; systemy zapewniające wyciągnięcie wniosków ze zdarzeń nadzwyczajnych i błędów; większe poszanowanie prawa, kontrolowanie i w konsekwencji zmniejszenie nieprawidłowości. Zasady opierają się na dobrych praktykach organów nadzoru policji w Europie, najnowszych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz zaleceniach Rady Europy. Ze względu na to, że zasady powołują się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opinie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, oczekuje się, że Zasady będą wymagały corocznego aktualizowania.

4.2. National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement – USA

Cywilny nadzór nad policją w USA różni się znacznie pomiędzy sobą, ponieważ nie istnieją żadne federalne lub stanowe standardy w tym zakresie. Nadzór obywatelski w USA odgrywa niebagatelną i integralną rolę w strukturach samorządu lokalnego zarówno w większości dużych miast w USA, jak i w mniejszych gminach i powiatach. Instytucje te, mające jurysdykcję nad urzędami szeryfa mają prawo do badania i oceny wydarzeń, które dotyczą osób zatrzymanych, przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego, śmierci, korupcji, czy nawet planowania patroli. W niektórych miastach instytucje nadzorcze zostały powołane przez władze lokalne, inne w drodze decyzji przez Departament Sprawiedliwości (np. Detroit, Cincinnati, Oakland, New Jersey, Los Angeles). Do 1992 roku 33 z 50 największych miast w USA przyjęło cywilną kontrolę Policji w formie: komisji Policji (Police Commission), Rady do Spraw Cywilnych / Obywatelskich (Civilian/Citizen Review Board), Biura Spraw Wewnętrznych/ Biura Odpowiedzialności Zawodowej (Internal Affairs/Office of Professional Accountability), lub Rad Nadzorczych (Oversight Boards)⁶⁴⁶. Obecnie w USA jest ponad 100 instytucji nadzorujących Policję, z których każda realizuje potrzeby lokalnej społeczności⁶⁴⁷.

Krajowe Stowarzyszenie Cywilnego Nadzoru nad Organami Ścigania (National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, NACOLE) jest organizacją typu non-profit, która działa na rzecz zwiększenia odpowiedzialności i przejrzystości w zakresie Policji i budowania, poprzez cywilny nadzór wspólnego zaufania. Założona w 1995 r. NACOLE jest największą cywilną organizacją nadzoru

⁶⁴⁶ S. Walker, V.W. Bumpus, *Civilian Review of the police: A national survey of the 50 largest cities*. Omaha, NE: Department of Criminal Justice, University of Nebraska at Omaha; Sen, 19912, s.138; R. Hollwedel, T. Burns, *A Current Sampling of Civilian Oversight of Law Enforcement Practices in the United States*. Office of the Police Ombudsman, 2012.

⁶⁴⁷ "there is no single model (of citizen oversight), and it is difficult to find two oversight agencies that are identical" P.Flynn, 2001, s.6.



w USA. Misją NACOLE jest poprawa rzetelnego i profesjonalnego egzekwowania prawa w odpowiedzi na potrzeby społeczności. W tym celu NACOLE ma czuwać nad tworzeniem, rozwojem i edukacją instytucji cywilnego nadzoru nad organami ścigania oraz służyć wszelką inną pomocą. Pozostałe zadania NACOLE to opracowanie programu corocznego forum w celu zapewnienia płynności informacyjnej i oświatowej oraz publikacja materiałów edukacyjnych dla społeczeństwa i organizacji w dziedzinie cywilnego nadzoru nad organami ścigania; zachęcanie do przestrzegania najwyższych standardów etycznych w organizacjach nadzorujących organy ścigania; edukacja społeczeństwa poprzez opracowanie mechanizmów mających na celu poprawę relacji z Policją oraz edukacja organów ścigania i zachęcanie ich do stosownego reagowania na problemy i skargi obywateli, czy wreszcie zachęcanie do pełnej reprezentacji rasowej i etnicznej w instytucjach nadzoru nad organami ścigania.

NACOLE współpracuje z organami ścigania, podmiotami nadzoru i społecznościami oraz organizacjami zainteresowanymi nadzorem. Z perspektywy publicznej zapewnia kompetentny nadzór, z perspektywy egzekwowania prawa zapewnia przejrzystość, odpowiedzialność i współdziałanie w egzekwowaniu norm konstytucyjnych. Celem NACOLE jest nie tylko nadzór nad policją, ale również zaangażowanie zainteresowanych stron w dialog, który pomaga Policji sprawniej reagować na problemy społeczeństwa, a w społeczności z kolei wzbudzić stosowny szacunek względem Policji.

NACOLE jest zarejestrowane zgodnie z prawem stanu Maryland.

W szeregach NACOLE działa obecnie prawie 1000 członków. Członkostwo w NACOLE dzieli się na trzy kategorie: członków zwykłych (np. władz samorządowych, pracowników cywilnych instytucji badających skargi na Policję, funkcjonariuszy porządku i bezpieczeństwa publicznego poza czynną służbą), członków stowarzyszonych (osoby zainteresowane nadzorem nad egzekwowaniem prawa), członków-organizacje (agencje lub komisje, które sprawują cywilny nadzór nad egzekwowaniem prawa poprzez mandat ustawodawczy lub wykonawczy).

Siłą operacyjną NACOLE są komisje robocze, realizujące projekty i inicjatywy w ramach ich kompetencji. Każda z komisji opracowuje roczne cele i odbywa co miesięczne spotkanie konferencyjne, w których powinni uczestniczyć wszyscy członkowie komisji. Komisje zostały podzielone tematycznie na Komisję Konferencji, Komisję ds. Wyborów i komisji wyborczych, Komisję ds. Finansów, Komisję ds. Biuletynu Informacyjnego, Komisję Wykonawczą, Komisję Stypendialną, Komisję ds. Szkolenia, Edukacji i Standardów⁶⁴⁸.

⁶⁴⁸ Zob. również B.Attard, Oversight of Law Enforcement is Beneficial and Needed—Both Inside and Out, Pace Law Review, Volume 30 Issue 5 Fall 2010.

* * *

Jak dowodzą tego zdarzenia nadzwyczajne z udziałem funkcjonariuszy Policji w poszczególnych krajach, zarówno władze samorządowe, jak i departamenty Policji nie zawsze są przygotowane, aby stawić czoła konsekwencjom braku zaufania publicznego i poczucia zaufania wobec Policji. Bardzo często efektem tego stanu rzeczy jest powoływanie instytucji nadzorujących pracę organów ścigania, których zadaniem jest zarówno zbadanie sytuacji jak i zapobieganie im na przyszłość. Obywatelski nadzór nad organami ścigania zmierza do wzmocnienia relacji między policją a społecznościami oraz budowania zaufania publicznego, przy jednoczesnym promowaniu skutecznej i transparentnej Policji. Jest to jedyny, sprawdzony mechanizm, który na przestrzeni kilku lat w państwach demokratycznych przynosi widoczne efekty.

Wzrost aktywności państw w powoływaniu instytucji nadzorujących organa śledcze jest wynikiem różnych wydarzeń: w przypadku Wielkiej Brytanii były to zamieszki i brutalne konfrontacje z policją, podobnie, jak częściowo w USA; w Irlandii Północnej osiąganie równowagi po zakończeniu wielu lat walki z terroryzmem; natomiast w Brazylii, Indiach, Trynidadzie i Tobago, czy państwach afrykańskich to próba budowania zrębów demokratycznej Policji na korzeniach struktur wojskowych i autorytarnych. W takich państwach jak Australia, Kanada i częściowo USA powstanie instytucji nadzorujących Policję nie zawsze było poprzedzone dramatycznymi wydarzeniami wstrząsającymi opinią publiczną. Niemniej jednak rządy tych państw zdecydowały się prewencyjnie opracować zewnętrzne mechanizmy nadzoru wobec Policji, wzmocnić procedury wewnętrzne, czy przekazać kompetencje nadzorcze już istniejącym instytucjom, jak na przykład rzecznikom praw obywatelskich, czy ombudsmanom⁶⁴⁹.

Skuteczność nadzoru jest jednak trudna do oceny — może to wynikać po części z celów nadzoru, z których pewne mogą być ze sobą sprzeczne (bezpstronna ocena skarg z jednej strony i realizacja społecznych wspólnoty z drugiej). W związku z różnymi systemami polityczno-prawnymi nie można ocenić i wybrać jednego, sprawdzonego modelu nadzoru Policji. Po części jest tak dlatego, że wiele różnych czynników (politycznych, prawnych, społecznych) wpływa na to, jakie cechy powinna mieć instytucja nadzorcza i jakie cele zamierza osiągnąć.

Jak wynika z powyższej analizy, nie wszystkim państwom, posiadającym instytucje nadzoru obywatelskiego udało się osiągnąć cel w postaci skutecznej, transparentnej i działającej w poszanowaniu praw człowieka Policji. W najbardziej

⁶⁴⁹ D.H.Bayley, Preface (w:) *Complaints against the Police. The trend to external review*. A.Goldsmith (red.), Oxford, 1991, s. v.



widoczny sposób nieskuteczność instytucji nadzoru obywatelskiego, a wręcz ich fasadowość można zaobserwować na przykładzie Brazylii, Indii, czy państw Afryki Południowej pod rządami apartheidu czy Nigerii pod rządami autokratycznych władców wojskowych i cywilnych⁶⁵⁰. Nie tylko jednak w przypadku tych państw będzie to efekt rządów autorytarnych, czy ich pozostałości w ostatnim czasie podobne doświadczenia można było zaobserwować w USA. Dzieje się tak m.in. dlatego, że zwykle władze samorządowe, jak i jednostki Policji reagują w głównej mierze na kryzysy i rzadko działają w sposób proaktywny, w celu wdrożenia rzetelnych i transparentnych, wewnętrznych i zewnętrznych mechanizmów ponoszenia odpowiedzialności niezbędnych do budowania zaufania publicznego i działających prewencyjnie⁶⁵¹. Ponadto, wiele wad można przypisać złym strategiom, nierealnym oczekiwaniom, czy też brakowi wsparcia politycznego i finansowego⁶⁵².

⁶⁵⁰ E.E. Alemika, Police oversight organizations in West Africa, Report commissioned by the African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF) and funded by the Open Society Foundation (OSF); E. Alemika, Police Corruption and insecurity in Nigeria' in S. Einstein et al eds. Police Corruption, Huntsville: Office of International Criminal Justice, Sam Houston State University, 2003; E.O. Alemika, Police reform in Africa: Issues and challenges. IDASA, Police reform in post-conflict African countries conference. Pretoria, South Africa 12-15 March 2007. Cape Town: Institute of Criminology, 2007; Amnesty International, Southern Africa: Policing to Protect Human Rights: A Survey of Police Practices in Countries of the Southern African Development Community, 1997-2002; D. Anderson 2002, 'Vigilantes, Violence and the Politics of Public Order in Kenya', African Affairs, 101; B. Baker, 'Living with Non-state Policing in South Africa: the Issues and Dilemmas', Journal of Modern African Studies, 40, 1; B. Baker, 'The African post-conflict policing agenda in Sierra Leone', Conflict, Security & Development, 6, 1,(2006); J. Berg, Research on Police Accountability and Oversight Mechanisms in South Africa 1998-2003, Institute of Criminology, UCT, Cape Town, 2003.

⁶⁵¹ S. Clarke, Arrested Oversight: A Comparative Analysis and Case Study of How Civilian Oversight of the Police Should Function and How it Fails. Columbia Journal of Law and Social Problems, 2009, 43(1); J. Miller, Civilian Oversight of Policing: Lessons from the Literature. Global Meeting on Civilian Oversight of Police. Symposium conducted at The Vera Institute of Justice, Los Angeles, 2002; J.Wechter, Investigating Citizen Complaints is Different - The Special Challenges of Investigating Citizen Complaints Against Police Officers Omaha, NE: University of Nebraska, Police Professionalism Initiative, 2004.

⁶⁵² C.Lewis, Complaints against police. The politics of reform. Sydney 1999, s.179-182.

Rozdział IV

System kontroli Policji w Polsce

Reakcje społeczne wobec działań policji są częścią systemu policji, jako wspólnotowego mechanizmu ochrony i bezpieczeństwa. Propozycje wprowadzenia do systemu administracji państwowej nowych instytucji kontrolujących tę instytucję, żądania przeprowadzenia reform w kierunku zwiększenia odpowiedzialności policji są często wynikiem albo kryzysu zaufania do policji lub chęci poprawy jej pracy w świetle dostosowania do modelowej ochrony praw obywatelskich. W tym pierwszym przypadku afrykańscy kryminolodzy wskazując na utratę zaufania do policji, podają kilka powodów zapotrzebowania na reformy i mechanizmy cywilnej kontroli⁶⁵³, będących

⁶⁵³ E. Alemika, Police oversight agencies in West Africa, 2005, www.policeaccountability.co.za, s.1; E.Alemika, Police reform and oversight, Police reform in Africa: Issues and challenges. IDASA, Police reform in post-conflict African countries conference. Pretoria, South Africa 12-15 March 2007. Cape Town: Institute of Criminology, 2007; A.Aremu, F.Pakes, L.Johnston, 'The effect of locus of control in the reduction of corruption in the Nigerian police'. *Policing*, 32, 1/2009, s.144-56; T.Bierschenk, 'The everyday functioning of an African public service. Informalization, privatization and corruption in Benin's legal system', *Journal of Legal Pluralism* 2008/57, s. 101-139; C.Casey, 'Policing through Violence: Fear, Vigilantism and the Politics of Islam in Northern Nigeria', in D. Pratten, A. Sen, (red.), *Global Vigilantes*, London, 2007; A.W.Chanda, Lecture Series: Human Rights for Law Enforcement Officers, the Zambia Legal Information Institute, 2004, <http://www.zamlii.ac.zm/media/news/view-news.cgi?category=2&id=1069084655>; M.Chingono, *The State, Violence and Development: The Political Economy of War in Mozambique*, 1996, s.1975-92, Aldershot: Avebury; P.Ekeh, A Review of HRW's and Cleen's Report 'The Bakassi Boys: The Legitimization Of Murder And Torture' On State Sponsored Vigilante Groups In Nigeria, 2002, www.waado.org/NigerDelta/Documents/ConstitutionalMatters/PoliceVigilante/ReviewBakassiBoys-Ekeh; E.Alemika, Police oversight organizations in West Africa, Report commissioned by the African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF) and funded by the Open Society Foundation (OSF), 2005; S.Heald, 'Controlling Crime and Corruption from Below: Sungusungu in Kenya', *International Relations*, 21/2007, s. 183-199; Newham, G., Masuku, T. & Dlamini, J. Diversity and Transformation in the South African Police Service: A study of police perspectives on race, gender and the community in the Johannesburg policing area. Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2006; M.Shaw, *Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming under Fire*, London, 2002; J.Tankebe, 'Public confidence in the police: testing the effects of public experiences of police corruption in Ghana', *British Journal of Criminology* 50, 2/2010, s. 296-319; J. Tankebe, 'Police effectiveness and police trustworthiness in Ghana', *Criminology and Criminal Justice*, 8, 2/2008, s. 185-202; C.Tertsakian, C. 'State-sponsored terrorism. The Bakassi boys: the legitimization of murder and torture'. *Human Rights Watch* 85659, 2002; von Schnitzler, A., Dithlaga, G., Kgalema, L., Maepa, T., Mofokeng, P.Pigou, *Guardian or Gangster? Mapogo a Mathamaga: A Case Study. Violence and Transition Series*, 3/2001, <http://www.csvr.org.za/papers/papvtp3.htm>.

wynikiem deficytu legitymizacji rządu opartego na policji i przemocy; powszechnego przyzwolenia dla zjawisk korupcji w jej środowisku; nadużywania przemocy przez policję oraz dyskryminacyjnego zachowania wynikłego na tle waśni rasowych, etnicznych, społecznych, czy religijnych; przejście od autorytarnego do demokratycznego sprawowania rządów (lub na odwrót) oraz gwałtownych zmian społeczno-gospodarczych i technologicznych.

Pojęcie kontrolowalności jest jednym z ważniejszych kryteriów oceny policji, pod którym można rozumieć „system, który dostarcza mechanizmów, pozwalających osobom lub grupom oceniać i komentować decyzje, praktyki i polityki oraz wymaga poddania się tym ocenom i komentarzom”⁶⁵⁴. Dlatego, zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa, z uwzględnieniem praw i wolności człowieka oraz w celu zachowania poprawnego wizerunku Policji, jako podmiotu obdarzonego zaufaniem społecznym i stojącego na straży porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz w celu utrzymania skuteczności operacyjnej tej instytucji, koniecznym jest wypracowanie odpowiednich przesłanek ponoszenia takiej odpowiedzialności, w świetle której policja byłaby postrzegana, jako przedmiot rygorystycznej, transparentnej i otwartej kontroli zewnętrznej i wewnętrznej.

System kontroli Policji w Polsce określić można mianem „dualizmu sprawowania zwierzchności”. Dualizm ten wyjaśnić można poprzez fakt, że Policja funkcjonuje w ramach administracji zespolonej w województwie, co nakłada obowiązki w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a nadto Komendant Główny Policji może ingerować w ograniczonym zakresie w organizację jej działań na wszystkich poziomach organizacyjnych. Poza tym istotne konsekwencje powoduje to, że Policja jest nadzorowana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych a jej komendant główny temu ministrowi podlega. To wszystko wywołuje skutki zarówno dla jej działania jak i nadzoru.

1. Istota kontroli

System kontroli administracji nieodłącznie związany jest z koncepcją państwa prawa. Prawo jednak, „przez sam fakt swego istnienia, nie zabezpiecza obywatela przed bezprawiem, nie uniemożliwia organom administracji popełnienia czynów bezprawnych. A powód tego prosty i jasny: prawo wcielają w życie urzędnicy, a oni – jak zwykle ludzie – aż nadto często popełniają błędy, bywają niedbali, postępują samowolnie, nie zawsze są bezinteresowni, i – co najgorsze – ulegają wpływom politycznym, naginają prawo do wymagań partyjnych. Konieczne są przeto urządzenia i środki prawne dla ochrony prawa publicznego, które by zapo-

⁶⁵⁴ I.McKenzie, G.Gallagher, *Behind the Uniform. Policing in Britain and America*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989, s.57.



biegały czynom bezprawnym a przynajmniej usuwały lub łagodziły ich szkodliwe następstwa.”⁶⁵⁵ Weryfikacja koncepcji władztwa wobec jednostki zrodziła refleksję, w jaki sposób zapewnić nienaruszalność praw i swobód jednostki⁶⁵⁶. Teoria prawa administracyjnego przez długi czas tworzona była bowiem, jako „teoria instytucji ochrony obywatela przed działalnością aparatu administracyjnego,”⁶⁵⁷ a wyłącznie sądowa kontrola administracji okazała się niewystarczająca biorąc pod uwagę wielostronność naruszeń praw jednostki. Stąd kontrola stała się elementem oceny aparatu państwowego przez społeczeństwo, formą oddziaływania na aparat państwowy, a także formą udziału społeczeństwa w rządzeniu⁶⁵⁸. Powstał tym samym przyjęty w prawie polskim system kontroli administracji⁶⁵⁹, a w doktrynie pojawiła się koncepcja stosunku kontroli⁶⁶⁰. D.Wacinkiewicz wyróżnia trzy podstawowe elementy administracyjnoprawnego stosunku kontroli, czyli: przedmiot, podmioty i układ prawnej sytuacji między podmiotami, odniósł je do administracyjno-prawnego stosunku kontroli⁶⁶¹. Przedmiot tak rozumianego, administracyjnoprawnego stosunku kontroli musi należeć do sfery działania administracji publicznej w sferze prawem określonych zadań, kompetencji i obowiązków administracji publicznej z zakresu kontroli. Podmiotami administracyjnoprawnego stosunku kontroli mogą być z jednej strony: podmioty kontrolujące działalność jak i podmioty, których działalność jest przedmiotem kontroli. Na treść administracyjnoprawnego stosunku kontroli składają się prawem określone kompetencje, uprawnienia i obowiązki, polegające na działaniu, znoszeniu lub zaniechaniu⁶⁶².

Kontrola jest szczególnego rodzaju czynnością oceniania stanów faktycznych (wykonania, realizacji usługi czy produktu), dla których istnieją dające się zidenty-

⁶⁵⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 157.

⁶⁵⁶ D.Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*. Warszawa, 2006, s.113.

⁶⁵⁷ J.Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, s. 25.

⁶⁵⁸ J.Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne* (red./ Boć), Wrocław 1998, s. 14.

⁶⁵⁹ Postanowienie TK z dnia 21 marca 2005 r. Sygn. akt P 11/04, zob. L.Murat, *Nauka o kontroli- rzeczywistość, czy postulat? Wyodrębnianie się nowych gałęzi prawa. Kontrola państwowa* 6/2015.

⁶⁶⁰ Stosunek kontroli na gruncie administracyjnoprawnym nie doczekał się głębszej analizy, w przeciwieństwie na opracowaniach dotyczących stosunku administracyjnoprawnego: F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUW 1964, Nr 19, s. 44; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, *Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze* z. 34, Kraków 1968,/. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego* (red.) T. Raska, J. Łętowski, tom III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, s. 5-38. *Prawo administracyjne* (red./ Boć), Wrocław 1998, s. 332-345; *Prawo administracyjne* (red.) M. Wierzbowski, *Warszawa 1999*, s. 27-28; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 39-44.

⁶⁶¹ D.Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*. Warszawa, 2006, s.151.

⁶⁶² D.Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór...*, Warszawa, 2006, s.152.

fikować odniesienia, czyli normy, procedury. Nie ma jednej definicji kontroli. Jest to „działanie polegające na ustaleniu stanu faktycznego związanego z określonym podmiotem (zbadaniu jego stanu organizacyjnego lub zachowania się), porównaniu tego stanu ze stanem postulowanym na podstawie wskazanego przez prawo kryterium, stwierdzeniu ewentualnych rozbieżności między tymi stanami, ustaleniu ich przyczyn i sformułowaniu zaleceń co do ich usunięcia i zapobiegania im na przyszłość.”⁶⁶³ Z jednej strony kontrolę można definiować jako systematyczne działanie kierownictwa na rzecz ustanowienia norm (standardów) efektywności przy planowanych celach, zaprojektowania informacyjnych sprzężeń zwrotnych, porównania rzeczywistej efektywności z wyznaczonymi normami, ustalania odchyłeń i pomiaru ich znaczenia oraz podejmowania wszelkich kroków potrzebnych do zapewnienia, by wszystkie zasoby organizacji były wykorzystywane najskuteczniej i najsprawniej do osiągnięcia celów. Z drugiej strony, pod pojęciem kontroli można rozumieć proces działania kierownictwa organizacji, którego naczelnym celem jest regulowanie i korygowanie wszelkich czynności dla zapewnienia ich przyszłej sprawności i skuteczności. W najprostszym ujęciu - np. M. Jaroszyńskiego, E. Iserzona czy J. Langa - kontrola oznacza sprawdzanie stanu faktycznego⁶⁶⁴.

Celem kontroli jest ocena działalności jednostki kontrolowanej i - niezależnie czego kontrola dotyczy - jest procesem, składającym się z kilku etapów: ustalenia stanu faktycznego, porównania go do wzorca (zidentyfikowanych norm/modeli) i wyciągnięcia wniosków na przyszłość. Celem końcowym kontroli jest podniesienie sprawności działania organizacji przez usuwanie wszelkich nieprawidłowości, ich przyczyn i źródeł oraz pobudzanie działań konstruktywnych⁶⁶⁵. Najprostsze definicje określają kontrolę jako działanie polegające na porównaniu stanu faktycznego z odpowiednim wzorcem i wyciągnięciu z tego porównania wniosków na przyszłość. Do podstawowych funkcji, jakie pełni kontrola administracji, zalicza się: funkcję informacji (gromadzenie i uogólnianie rezultatów kontroli dla potrzeb państwa społeczeństwa), korektę podejmowanych decyzji, utrwalanie wzorców właściwego postępowania, pogłębianie gwarancji praworządności i ogólne podnoszenie kultury pracy⁶⁶⁶. W wielu przepisach kształtujących sposób prowadze-

⁶⁶³ M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, 2010, s.

⁶⁶⁴ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Polskie prawo administracyjne, część ogólna, Warszawa 1956, s. 440; F. Iserzon, Prawo administracyjne, Warszawa 1968, s. 174; J. Lang, Kontrola administracji, [w:] Prawo administracyjne (red. M. Wierzbowski), Warszawa 1996, s. 354.

⁶⁶⁵ B. R. Kuc, Kontrola – kontroling - audyt: podobieństwa i różnice. Warszawa, Wydawnictwo PTM, 2008., s. 11; D. Głowacka-Mazur (red.), Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Warszawa, 2012.

⁶⁶⁶ A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej, wyd. 2, Gdańsk 2004, s. 17.



nia kontroli w administracji publicznej określa się, że celem kontroli jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Postępowanie kontrolne oparte jest na zasadach: prawdy obiektywnej, podmiotowości, kontrydiktoryjności oraz pisemności. Zasada prawdy obiektywnej polega na bezstronnym i uczciwym ustalaniu i prezentowaniu ustaleń kontroli i oceny wyników, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem. Realizacja zasady prawdy obiektywnej następuje poprzez dokonywanie w toku kontroli ustaleń odzwierciedlających stan faktyczny i formułowanie ocen przy użyciu jasno zdefiniowanych kryteriów. Zasada podmiotowości oznacza, że w toku kontroli dokonywane są ustalenia dotyczące działalności jednostki objętej kontrolą, a formułowane oceny, zalecenia i wnioski wynikają wyłącznie z tych ustaleń. Zasada kontrydiktoryjności polega na zapewnieniu kierownikowi jednostki kontrolowanej możliwości aktywnego udziału w całej procedurze kontrolnej, w szczególności poprzez zapewnienie w toku postępowania kontrolnego możliwości korzystania ze środków odwoławczych. Zasada pisemności oznacza, że zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy utrwała się w formie pisemnej lub elektronicznej.

Jednym z podstawowych kryteriów oceny działalności podmiotu kontrolowanego jest legalność, rozumiana jako zgodność działań z uregulowaniami prawnymi w aspekcie prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego⁶⁶⁷. Gospodarność obejmuje oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach. Celowość obejmuje zapewnienie zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcie tych celów (skuteczność). Rzetelność obejmuje wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, dokumentowanie działań zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, zgodnie z wewnętrznymi regułami funkcjonowania jednostki. Natomiast kryteriami kontroli wykonania zadań są: skuteczność (osiąganie określonych celów oraz zaplanowanych rezultatów), wydajność (uzyskiwanie jak najlepszych produktów przy użyciu dostępnych zasobów) oraz oszczędność (obejmuje minimalizację kosztów prowadzonych działań, przy zachowaniu wymaganej jakości).

⁶⁶⁷ D.Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór...*, s.138.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma typologiami kontroli⁶⁶⁸. Oparte są one o takie kryteria podziału, jak np: podmiot i przedmiot kontroli; techniki i metodyki kontroli: czas wykonywania kontroli, planowanie, zakres itp. Ze względu na zakres kontroli wyróżnia się kontrolę nieograniczoną (zupełną) i ograniczoną (fragmentaryczną), w odniesieniu do czasu wykonywania kontroli nad czynnością kontrolowaną wyróżnia się kontrolę wstępną, faktyczną i następną, a ze względu na inicjatywę przeprowadzenia kontroli, wyróżnia się kontrolę przeprowadzaną z urzędu (tzw. kontrola oficjalna) i kontrolę przeprowadzaną na wniosek innego podmiotu⁶⁶⁹. W ramach kontroli państwowej natomiast wyróżnić można wszystkie formy kontroli sprawowanej przez specjalnie do tego upoważnione organy państwowe, w tym kontrolę parlamentarną, Najwyższej Izby Kontroli, prokuratorską, kontrolę sprawowaną przez Państwową Inspekcję Pracy, Generalnego Inspektora Danych Osobowych, a także przez trybunały i sądy⁶⁷⁰.

Z punktu widzenia podmiotu kontrolowanego można wyróżnić:

1. Kontrolę zewnętrzną – termin ten odnosi się do zewnętrznych, w stosunku do podmiotu kontrolowanego, instytucji kontroli, takich jak kontrola parlamentarna, kontrola państwowa (Najwyższa Izba Kontroli), kontrole sądów i trybunałów, kontrola prokuratorska, kontrola sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, kontrole sprawowane przez pozaadministracyjne organy państwowe (Państwowa Inspekcja Pracy, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych) oraz kontrola społeczna⁶⁷¹:

⁶⁶⁸ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 12, Wrocław 2007; E. Bojanowski, *Z zagadnień kontroli wykonania obowiązków z zakresu prawa administracyjnego*, [w:] J. Lang, *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu* St. lur. 1990, Nr 18; R. Czyżak, M. Czażak, *Kontrola w administracji publicznej - istota, cele i rodzaje*, *Kwart. Pr. Publ.* 2003, Nr 4; Homplewicz, *Kontrola administracji. Problematyka teoretyczna*, Kraków 1976; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2007; S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995; E. Knosala, *Problem kontroli w działaniu administracji publicznej (szkic z nauki administracji)*, *ActaUWr.*, Prawo 1999, Nr 266; E. Smoktunowicz, *Struktura kontroli wewnętrznej w aparacie administracji państwowej*, [w:] / Łętowski, / Pruszyński (red.), *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Wrocław 1983; I. Sobczyk, *Z problematyki zadań kontrolnych administracji publicznej*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2002, Nr 65; A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, wyd. 2, Gdańsk 2004; J.P. Tamo i in., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006; Z. Ziemiński, *Z problematyki pojęcia i funkcji kontroli administracji*, *Annales UMCS Prawo* 1976, Nr 23.

⁶⁶⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa, 2010, s.410.

⁶⁷⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s.412.

⁶⁷¹ Biorąc pod uwagę cele i zadania stawiane przed kontrolą w postępowaniu prokuratorskim, czy sądowym, zakres tematyczny kontroli procesowej wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Podobnie w ramach pozaadministracyjnych organów państwowych omówiony zostanie przykładowo Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych z uwagi na inny przedmiot opracowania, związany bezpośrednio z możliwością naruszenia praw obywatelskich



2. Kontrolę wewnętrzną instytucjonalną - to wyodrębniony zespół stanowisk, komórka organizacyjna w danym podmiocie, powołane do wykonywania kontroli wewnątrz tego podmiotu;
3. Kontrolę wewnętrzną funkcjonalną, która wykonywana jest na każdym etapie zarządzania, polega na badaniu i ocenie czynności i operacji w toku ich wykonywania, w celu stwierdzenia czy przebiegają one prawidłowo.

Kontrola sądowa jest uważana za najdoskonalszą formę kontroli, ściśle związaną z ideą demokratycznego państwa prawnego, które do swoich kanonów zalicza sądową ochronę publicznych praw podmiotowych i interesów prawnych, a także sądową ochronę obiektywnego porządku prawnego, konstruując w tym celu prawo do sądu. Jest to kontrola obiektywna i profesjonalna, prowadzona przez niezawisły sąd, polegająca na sformalizowanej procedurze, dająca pełne gwarancje procesowe stronom stosunku prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego słusznie zauważono, że sądy administracyjne są wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną do kontroli administracji publicznej, jednak nie są organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną⁶⁷². Rozróżnienie to ma istotne znaczenie - inne są bowiem cele kontroli administracji publicznej, a inne kontroli sądowej. Kontrola administracji publicznej sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego. Jeśli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, jak również ochrona praw i wolności jednostki (podmiotów prawa)⁶⁷³.

Ochrona praw jednostki, przez długi czas utożsamiana z sądową kontrolą administracji (jako instytucją ochrony tych praw), okazała się jednak niewystarczająca, jako nieobejmująca swym zakresem wszystkich przejawów aktywności administracji⁶⁷⁴. Coraz bardziej wszechstronne, rozbudowane i skomplikowane działania administracji publicznej w różnych sferach uzasadniają istnienie szerokiego zakresu kontroli, związanego z tym, że im wyższy stopień skomplikowania i złożoności działań administracji, tym bardziej rozbudowane i zróżnicowane muszą być działania weryfikacyjne. Brak korelacji pomiędzy zmianami w administracji (w zadaniach, formach działania, procedurach itp.) a zmianami w instrumentach kontrolnych rodzi z założenia negatywne konsekwencje, co do prawidłowości jej funkcjonowania⁶⁷⁵.

⁶⁷² Wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK 1999/5/97.

⁶⁷³ A. Małysz-Pilch, [w:] B. Dolnicki, J. P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012, wyd. el. Lex

⁶⁷⁴ D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór...*, s.114.

⁶⁷⁵ D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór...*, s.114.

2. Kontrola resortowa

Kontrola resortowa stanowi „trwały element składowy systemu kontroli wewnętrznej administracyjnej.”⁶⁷⁶ Można ją rozumieć w węższym znaczeniu jeśli chodzi o kontrolę dokonywaną w ramach podziału administracji na działy (resorty), a w szerszym znaczeniu będzie to kontrola „w obrębie dziedzin, spraw i struktur organizacyjnych poddanych kierownictwu centralnych organów administracji rządowej (czy szerzej – państwowej).”⁶⁷⁷ U podłoża kontroli resortowej znajdują się stosunki nadrzędności – podległości czy nadzoru pomiędzy różnymi podmiotami wchodzącymi w skład układu organizacyjnego działu administracji kierowanego ze szczebla centralnego przez organ naczelny bądź centralny⁶⁷⁸. Do kontroli resortowej w szczególności zalicza się kontrolę instancyjną, jako swoistą formę kontroli resortowej, sprawowaną przez organ wyższego stopnia w stosunku do organu pierwszej instancji przy rozpatrywaniu odwołania/zażalenia w odniesieniu do wydanego przezeń aktu⁶⁷⁹.

Problematyka nadzoru ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad działalnością podległych lub nadzorowanych służb porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ratownictwa i ochrony ludności nie jest objęta prawem Unii Europejskiej. Należy jednak podkreślić, że w innych krajach Unii Europejskiej istnieją rozwiązania wprowadzające nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad funkcjonariuszami i pracownikami urzędów nadzorowanych przez tego ministra. Dla przykładu, w Słowacji Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlegają Prezydium Policji, Prezydium Straży Pożarnej i Służby Ratowniczej. Jednostką właściwą do działań kontrolnych jest Sekcja Kontroli i Służby Inspekcyjnej Ministerstwa, która podlega bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych. Na czele wydziału stoi dyrektor generalny. W jej skład wchodzi: Departament Organizacyjny, Urząd Kontroli, Urząd Służby Inspekcyjnej. W skład Urzędu Służby Inspekcyjnej wchodzi Departament ds. Walki z Korupcją i Przystępczością Zorganizowaną, jak również trzy regionalne departamenty służby inspekcyjnej z podziałem na obszary działania w częściach zachodniej, środkowej i wschodniej Słowacji. W skład Urzędu Kontroli wchodzi Departament Wewnętrznej Kontroli i Skarg (z filiami w Bratysławie, Bańskiej Bystrzycy i Koszycach), a także Departament Kontroli Gospodarczej i Finansowej. Dyrektorzy poszczególnych jednostek lub struktur organizacyjnych podlegających Sekcji Kontroli i Służby Inspekcyjnej wykonują kontrole samodzielnie albo za pośrednictwem upoważnionych do tego policjantów albo innych pra-

⁶⁷⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 183

⁶⁷⁷ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 183-184.

⁶⁷⁸ Op. cit., s. 184.

⁶⁷⁹ M.Domagała, A.Haładyj, S.Wrzosek (red.) *Encyklopedia prawa administracyjnego*, 2010.



cowników. Sekcja Kontroli i Służby Inspekcyjnej Ministerstwa na poziomie organizacyjnym: analizuje i ocenia dane na temat działalności przestępczej policjantów, uogólnia formy ich działalności przestępczej i proponuje długofalowe rozwiązania systemowe, mające na celu likwidację przyczyn umożliwiających działalność przestępczą; przygotowuje dokumenty do upoważniania policjantów Urzędu Służby Inspekcyjnej Sekcji Kontroli i Służby Inspekcyjnej Ministerstwa do wykonania działań w skróconym trybie śledztwa w formie pisemnego rozkazu przełożonego; pełni zadania związane z kontrolą policjantów z zakresu bazy danych Sekcji Kontroli i Służby Inspekcyjnej Ministerstwa. Na poziomie kontroli Sekcja: zarządza i kontroluje działalność jednostek ministerstwa, obiektów ministerstwa, organizacji ministerstwa, jednostek Policji, jednostek Prezydium Straży Pożarnej i Służby Ratowniczej, urzędów gminnych i akademii, Urzędu Pełnomocnika Rządu ds. Mniejszości Romskiej w zakresie kontroli wewnętrznej, ochrony danych osobowych, rozpatrywania skarg i petycji, wykonuje wewnętrzną kontrolę a następnie kontrolę finansową zgodnie z osobnymi przepisami; bada i rozpatruje skargi osób fizycznych lub prawnych i petycje objęte zakresem ministerstwa zgodnie z osobnymi przepisami, a także wykonuje kontrolę ich rozpatrywania i śledztwa, prowadzi centralny przegląd statystyczny dotyczący rozpatrywanych skarg i petycji; pełni rolę ciała eksperckiego w zakresie ochrony danych osobowych, kontroli wewnętrznej, rozpatrywania skarg i petycji należących do ministerstwa. Na poziomie służby inspekcyjnej: sporządza ewidencję i rozpatruje powiadomienia i podania w sprawie podejrzenia o działalność przestępczą policjantów; przyjmuje skargi w sprawach karnych i jeżeli dotyczą one policjantów, to rozpatruje je zgodnie z Kodeksem Karnym, prowadzi śledztwo i skrócone śledztwo działalności przestępczej policjantów; wykrywa i dokumentuje działalność przestępczą policjantów, jak również działalność przestępczą do której mogło dojść przed powstaniem stosunku służbowego; wykonuje działalność operacyjno-rozpoznawczą zgodnie z osobnymi przepisami, wykorzystuje środki informacyjno-techniczne i bazy danych systemów informacyjnych ministerstwa i policji; współpracuje z jednostkami ministerstwa i jednostkami policji przy wykrywaniu działalności przestępczej policjantów i proponuje działalność prewencyjną; wymaga od policjantów, urzędników państwowych i pracowników niezbędnej współpracy i współdziałania przy pełnieniu zadań służby inspekcyjnej. Sekcja Kontroli i Służby Inspekcyjnej jest samodzielną jednostką MSW, podlegającą wyłącznie ministrowi spraw wewnętrznych, niezależną od poleceń i struktur Policji. Kontrole Policji, Straży Pożarnej i Służby Ratowniczej wykonywane są m.in. przez policjantów.



W Belgii Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlega policja administracyjna w skład, której wchodzi: policja drogowa; policja kolejowa; policja wodna (żegluga morska i śródlądowa); policja lotnicza (porty lotnicze). Policja federalna, policja sądowa (dochodzeniowa) oraz służba wywiadu podlegają Ministrowi Sprawiedliwości. Zadania nadzorcze realizują przede wszystkim dwie instytucje: Inspekcja Generalna Policji Federalnej i Policji Lokalnej (AIG) - podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Ministrowi Sprawiedliwości. AIG jest jednostką centralną z 4 oddziałami zamiejscowymi, które wykonują te same zadania co centrala, jednak w bardzo ograniczonym zakresie ze względu na niewielką obsadę personalną (4 funkcjonariuszy na oddział). AIG posiada odrębny budżet stanowiący część budżetu policji federalnej. AIG działa z inicjatywy własnej, na wniosek Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości, innych organów centralnych, władz samorządowych, szefa policji federalnej i szefów policji lokalnej. Status prawny inspektora generalnego i jego zastępców oraz funkcjonariuszy AIG jako inspektorów generalnych gwarantuje im samodzielność w funkcjonowaniu i realizowaniu zadań. AIG zasadniczo kontroluje przestrzeganie przez służby policyjne praw obywatelskich i praw człowieka, wykonywanie ustaw, instrukcji, zaleceń, rozkazów i standardów. Skargi i doniesienia dotyczące wykroczeń i przestępstw AIG przekazuje właściwym organom wymiaru sprawiedliwości. W konkretnych sprawach organy wymiaru sprawiedliwości mogą powierzyć AIG prowadzenie postępowania przygotowawczego. AIG rozpatruje skargi i doniesienia na zachowania i działania funkcjonariuszy, które nie stanowią wykroczenia, czy przestępstwa. Sprawy takie załatwiane są w drodze mediacji. AIG jest instancją odwoławczą w sprawach dyscyplinarnych, rekrutacji do służby w policji, okresowej oceny funkcjonariuszy oraz awansów. Uprawnienia kontrolne przysługują skierowanym do niej funkcjonariuszom policji. Komisja P jest organem zewnętrznym i niezależnym zarówno od władzy wykonawczej (centralnej i lokalnej) jak i policji. Komisja P uprawniona jest do kontrolowania całości policyjnych służb dochodzeniowych, składa się z pięciu członków czynnych, w tym przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, którzy wybierają swoich zastępców, dysponuje własnym zespołem dochodzeniowym. Zespół dochodzeniowy Komisji P, z własnej inicjatywy, na wniosek prokuratora królewskiego, prokuratora wojskowego albo właściwego sędziego może samodzielnie albo we współpracy z innymi służbami prowadzić dochodzenia wobec wszystkich funkcjonariuszy i urzędników, którzy dobrowolnie i świadomie ukrywają albo nie przekazują właściwym podmiotom danych wywiadowczych. Do prowadzenia takich dochodzeń wyznaczani są specjaliści śledczy, których liczba nie może przekroczyć połowy stanu osobowego zespołu dochodzeniowego. Komisja P stanowi zaplecze informacyjne dla specjalnej ko-



misji parlamentarnej: Stałego Komitetu ds. Policji i Wywiadu, który pełni funkcje kontrolne wobec policji i wywiadu. Komisja P może również badać sprawy powierzone jej przez: Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości, inne organy centralne, władze samorządowe, szefa policji federalnej i szefów policji lokalnej. Członkowie Komisji P posiadają pełne i stałe uprawnienia kontrolne łącznie z dostępem do informacji niejawnych. AIG i Komisja P współpracują ze sobą w zakresie wymiany opinii i informacji na podstawie zawartego między nimi protokołu, nie mają, uprawnień do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Czynności takie mogą wykonywać wyłącznie wyspecjalizowane jednostki policji federalnej pod nadzorem właściwego prokuratora albo sędziego śledczego. Ani AIG, ani Komisja P nie mają uprawnień władczych i uprawnień do wydawania poleceń w zakresie podjęcia stosownych działań w sprawach indywidualnych lub generalnych. Jest natomiast ustawowym zadaniem obu tych instytucji badanie i analizowanie sytuacji w służbach podlegających ich kontroli oraz formułowanie wniosków i zaleceń dla właściwych organów. MSW nie ma dostępu do materiałów z czynności operacyjno-rozpoznawczych. Tylko specjalne jednostki policji federalnej podległe Ministrowi Sprawiedliwości są uprawnione do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. MSW nie ma wglądu w dochodzeniach prowadzonych przez AIG na zlecenie organów wymiaru sprawiedliwości. Między AIG i Komisją P oraz służbami policyjnymi występują powiązania personalne w tym sensie, że AIG rekrutuje swoich funkcjonariuszy spośród funkcjonariuszy policji federalnej i policji lokalnej. Także zespoły dochodzeniowe Komisji P oraz jej członkowie mogą być rekrutowani spośród służb policyjnych. Każda jednostka administracji publicznej ma obowiązek ustanowienia jednostki/komórki kontrolnej, w tym także wydziały i jednostki policji. Jednostki/komórki kontrolne funkcjonują niezależnie od AIG, Komisji P, ale mogą również ze sobą współpracować stosownie do okoliczności.

W Czechach Ministrowi Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej podlega: Policja, Straż Pożarna, Służba Więzienna oraz Administracja Celna. Zadania w zakresie prowadzenia działań kontrolnych w odniesieniu do służb podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych - w tym związanych z zapobieganiem przestępstwom popełnianym przez funkcjonariuszy i pracowników tych służb - realizuje Generalna Inspekcja Służb Bezpieczeństwa, na której czele stoi Dyrektor Inspekcji, powoływany i odwoływany przez premiera, na wniosek Rady Ministrów i po omówieniu tej kwestii w parlamentarnej komisji Izby Poselskiej właściwej w sprawach bezpieczeństwa. Dyrektor odpowiada przed premierem. Generalna Inspekcja Służb Bezpieczeństwa jest odrębną państwową jednostką organizacyjną i finansową. Przychody i wydatki Inspekcji stanowią samodzielny



rozdział budżetu państwa. Oprócz centrali w Pradze, funkcjonują wydziały zamiejscowe (obejmujące swym zasięgiem jedno lub dwa województwa). Zadaniem Generalnej Inspekcji Służb Bezpieczeństwa jest: wyszukiwanie, wykrywanie, sprawdzanie faktów i zdarzeń świadczących o tym, że został popełniony czyn karalny, którego sprawcą jest: funkcjonariusz policji, celnik, funkcjonariusz Służby Więziennej lub funkcjonariusz Inspekcji, pracownik cywilny Policji lub Inspekcji, pracownik cywilny Administracji Celnej lub Służby Więziennej, jeśli czyn karalny został popełniony w związku z wykonywaniem zadań służbowych; wyjaśnianie czynów karalnych popełnionych przez przedstawicieli ww. grup funkcjonariuszy lub pracowników cywilnych, jeśli czyn karalny został popełniony w związku z wykonywaniem zadań służbowych; przeprowadzanie weryfikacji zaufania do wymienionych wcześniej osób; śledzenie i ocena informacji o działaniach niezgodnych z prawem funkcjonariuszy Policji, Służby Więziennej i Administracji Celnej. Inspekcja proponuje środki mające na celu zapobieganie działaniom niezgodnym z prawem oraz wydawanie rekomendacji metodologicznych w sprawie działania poszczególnych służb bezpieczeństwa.

Na Węgrzech Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlegają: Komenda Główna Policji; Centralny Zarząd Służby Więziennej; Krajowa Główna Dyrekcja MSW ds. Przeciwdziałania Katastrofom; Urząd Ochrony Konstytucji; Służby Specjalne ds. Bezpieczeństwa Narodowego; Centrum Koordynacyjne Przeciw Przemocności Zorganizowanej; Narodowa Służba Ochrony (kontrola wewnętrzna cywilnych służb specjalnych i niektórych organów administracji, w tym także kontrola antykorupcyjna); Centrum Antyterrorystyczne; Urząd Imigracyjny i Obywatelstwa oraz Centralny Urząd Publicznych Usług Administracyjnych i Elektronicznych. Zadania w zakresie kontroli wewnętrznej mającej na celu prewencję i wykrywanie przestępstw w obrębie chronionych kadr poszczególnych organów podległych MSW, wykonuje - na zasadzie wyłączności Narodowa Służba Ochrony, która jest centralnym organem budżetowym, podległym Ministrowi Spraw Wewnętrznych, o właściwości terytorialnej obejmującej cały kraj. Minister Spraw Wewnętrznych w wykonywaniu swych zadań kierowniczych wspierany jest przez jednostkę organizacyjną funkcjonującą w ramach ministerstwa, a utworzony przez ustawę organ wykonujący zadania wewnętrznej prewencji i wykrywania przestępczości usytuowany jest poza hierarchią MSW. Wewnętrzny organ wykonujący zadania prewencji i wykrywania przestępczości realizuje wobec osób zgłaszających się do służby w policji, jak i wobec czynnych członków służby kontrolę prowadzenia nienagannego trybu życia, kontrolę lojalności członków służby podlegających ochronie oraz dochodzenie w sprawie przestępstw określonych w odrębnych przepisach, związanych ze służbami podlegającymi ochronie. Stan osobowy or-



ganu wykonującego zadania wewnętrznej prewencji i wykrywania przestępstw składa się z policjantów na stałe pełniących tam służbę lub delegowanych z policji, z urzędników lub pracowników służby cywilnej.

Z dniem 16 listopada 2015 r. powstało w Polsce Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w wyniku przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁸⁰. Nadzór polskiego ministra spraw wewnętrznych i administracji nad Policją wynika przede wszystkim z art. 5 ustawy o Policji⁶⁸¹, zgodnie z którym Komendant Główny Policji podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych - to jest Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej jedynie w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁶⁸².

Regulamin MSWiA precyzuje, które komórki ministerstwa są odpowiedzialne za realizację zadań związanych z poszczególnymi zadaniami wykonywanymi przez policję. Działalność kontrolna w ministerstwie spraw wewnętrznych nie jest uregulowana w jednym akcie normatywnym obejmującym swoim zakresem podmiotowym urząd obsługujący Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wszystkie organy i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowane. Dotyczyć będzie ona zarówno kontroli o charakterze zewnętrznym, czyli kontroli w podmiotach, które nie znajdują się w formalnym stosunku podległości wobec podmiotu kontrolującego, oraz tych, które dotyczą organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych spoza własnej struktury organizacyjnej, czyli kontroli o charakterze wewnętrznym realizowanych przez różne organy np. w służbach mundurowych w ramach struktury organizacyjnej Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej. W zakresie kontroli „zewnętrznych” można wskazać kilka różnych wariantów ukształtowania norm prawnych dotyczących prowadzenia działalności kontrolnej. Kontrole „zewnętrzne” realizowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych w służbach mundurowych, tj. Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej przeprowadzane są na podstawie norm prawnych za-

⁶⁸⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1946.

⁶⁸¹ Art. 5. 1. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

⁶⁸² Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 lipca 2009 r. II SA/Wa 630/09 LEX nr 553262; W.Kotowski, Komentarz do art.5 ustawy o Policji, Lex, 2012.01.01

wartych zarówno w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶⁸³ jak i w ustawach tworzących poszczególne służby, w przypadku Policji będzie to odpowiednio ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶⁸⁴. Zasady i tryb przeprowadzania kontroli ujęte zostały natomiast w Zarządzeniu Nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych⁶⁸⁵. Z kolei podstawa prawna do przeprowadzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych kontroli realizacji zadań publicznych zleconych przez Ministra Spraw Wewnętrznych jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, na które otrzymały w formie dotacji środki pochodzące z budżetu Ministra, zawarta jest w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁸⁶ a także ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶⁸⁷.

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶⁸⁸, obowiązująca od 1 stycznia 2012 r., jest pierwszym po 1989 r. aktem prawnym kompleksowo regulującym zasady i tryb prowadzenia kontroli przez organy administracji rządowej. Przyjęcie tej ustawy jest wyrazem podniesienia rangi kontroli instytucjonalnej w administracji rządowej, a określony w przepisach ustawy cel kontroli, jakim jest nie tylko usunięcie nieprawidłowości, ale również usprawnianie kontrolowanych zadań czy jednostek, stawia kontrolę w rządzie istotnych narzędzi służących doskonaleniu funkcjonowania administracji. Ustawa, poprzez określenie jednolitych zasad i procedur, zgodnych z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, porządkuje system kontroli w administracji rządowej. Wprowadza jeden, wspólny tryb prowadzenia kontroli, określa organy właściwe w sprawach kontroli, reguluje uprawnienia i obowiązki kontrolującego i kontrolowanego oraz sposób dokumentowania kontroli i jej wyników. Kontrolę w administracji rządowej przeprowadza się pod względem następujących kryteriów:

1. Legalności, która obejmuje zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami, decyzjami w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi przez uprawnione podmioty;

⁶⁸³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

⁶⁸⁴ Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277, z późn. zm. Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.

⁶⁸⁵ Dz. Urz. Nr 7, poz. 29, z późn. zm.

⁶⁸⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

⁶⁸⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.

⁶⁸⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz.U. 2011 nr 185 poz. 1092.



2. Gospodarności, czyli zgodności działań kontrolowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania (oszczędności, tj. minimalizacji nakładów/kosztów prowadzonych działań przy zachowaniu wymaganej jakości) oraz wydajności (tj. uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach); wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości ewentualnych lub zaistniałych szkód;
3. Celowości, która obejmuje zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcia tych celów (skuteczność), przy czym skuteczność rozumie się jako stopień zgodności pomiędzy zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności;
4. Rzetelności, która obejmuje wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzetelnością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

Ustawa o kontroli w administracji rządowej w art. 8 ust. 1 pkt 3 upoważniła Prezesa Rady Ministrów do określenia standardów kontroli w administracji rządowej. W dniu 10 lutego 2012 r. Standardy kontroli w administracji rządowej, przygotowane przez Departament Kontroli i Nadzoru (obecnie Centrum Oceny Administracji) i skonsultowane z organami administracji rządowej, zostały podpisane przez Szeffa KPRM, działającego z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów⁶⁸⁹. Celem Standardów jest zapewnienie profesjonalnego wsparcia dla kontroli prowadzonej przez jednostki administracji rządowej w reżimie prawnym ustawy o kontroli. Ustawa ta, będąc najważniejszą od dwóch dekad regulacją tej rangi z dziedziny kontroli, wyznacza nowe ramy prowadzenia działalności kontrolnej przez administrację rządową. Standardy nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego. Należy je traktować jako podstawę dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania kontroli instytucjonalnej w administracji rządowej – wsparcia postępowania kontrolnego tak, aby kontrole w jak najpełniejszy sposób realizowały cele wskazane w ustawie: dostarczały wiarygodnych ocen badanych obszarów i jednostek oraz proponowały realne i skuteczne rozwiązania służące doskonaleniu działań administracji. Standardy są skierowane do urzędów obsługujących Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędów centralnych organów administracji rzą-

⁶⁸⁹ Standardy kontroli w administracji rządowej. Warszawa, 10 lutego 2012 r.

dowej, urzędów wojewódzkich oraz organów administracji zespolonej i niezespolonej. Przeznaczone są do stosowania podczas realizacji instytucjonalnej kontroli zewnętrznej przeprowadzanej przez jednostki administracji rządowej na podstawie ustawy o kontroli. Z uwagi na swój uniwersalny charakter i dążenie do profesjonalizacji wszystkich działań kontrolnych wykonywanych przez administrację rządową, pożądane jest odpowiednie, tj. z uwzględnieniem charakteru i zakresu prowadzonej działalności kontrolnej, stosowanie Standardów również w instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. Zachęca się także do stosowania Standardów w kontrolach prowadzonych na podstawie innych przepisów, w tym zasad i wytycznych dotyczących wdrażania funduszy Unii Europejskiej, w zakresie w jakim nie są one z nimi sprzeczne. Dokument został opracowany w oparciu o obowiązujący stan prawny, z uwzględnieniem krajowego i międzynarodowego dorobku w tej dziedzinie. I tak, w Standardach wykorzystano postanowienia Wytycznych w sprawie kontroli w administracji rządowej, Wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, Standardów Kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Kodeksu Etyki Kontrolera Najwyższej Izby Kontroli, Standardów Kontroli INTOSAI, Europejskich Wytycznych Stosowania Standardów Kontroli INTOSAI, Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego Instytutu Audytorów Wewnętrznych oraz Principles and Standards for Offices of Inspector General. Standardy składają się z pięciu części: Wstęp, Zasady podstawowe, Standardy pracy, Etapy postępowania kontrolnego oraz Zasoby ludzkie komórki do spraw kontroli. Zawierają one zasady postępowania, których powinno się przestrzegać podczas przeprowadzania kontroli. Stanowią również podstawę do oceny jakości działania komórek do spraw kontroli w administracji rządowej.

W ramach wykonywania kontroli zewnętrznych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji widoczny jest również drugi model kształtowania norm prawnych dotyczących prowadzenia działalności kontrolnej. W tym wypadku podstawa prawna do kontroli znajduje się w akcie normatywnym powszechnie obowiązującym, jednakże zasady i tryb realizacji czynności kontrolnych ujęte zostały w akcie o charakterze wewnętrznym. Kontrole prowadzone są w oparciu o ustawę o kontroli w administracji rządowej z dnia 15 lipca 2011 r. - w jednostkach podległych, m.in. komendach Policji oraz Decyzji nr 65 MSW z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, która jest swego rodzaju uzupełnieniem ustawy w kwestiach nią nie regulowanych (np. ustawa nie przewiduje kontroli w komórkach organizacyjnych urzędu, którego kierownik jest zarządzającym kontrolę).



Wytyczne w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych⁶⁹⁰ określają: zasady planowania działalności kontrolnej; szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania kontroli wewnętrznej w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz zasady koordynacji i sprawozdawczości z działalności kontrolnej w resorcie spraw wewnętrznych. Kontrole wykonywane są zgodnie z rocznym planem kontroli i programami kontroli. W razie potrzeby, niezależnie od rocznego planu kontroli, zarządzający kontrolę może zarządzić przeprowadzenie kontroli poza planem kontroli, a w razie konieczności podjęcia działań niecierpiących zwłoki, w przypadku kontroli poza planem kontroli, kierownik komórki kontroli może wyrazić zgodę na odstąpienie od opracowania programu kontroli. Przy opracowywaniu rocznego planu kontroli i programu kontroli uwzględnia się w szczególności: wyniki wcześniejszych kontroli i audytów wewnętrznych; wyniki badań i analiz określonych problemów oraz skarg i wniosków; czynniki ryzyka mające wpływ na działalność podmiotu kontrolowanego; informacje dotyczące działalności podmiotu kontrolowanego, a w szczególności informacje pochodzące od organów państwowych i samorządowych oraz organizacji pozarządowych oraz ze środków masowego przekazu. Roczny plan kontroli powinien w szczególności określać: temat kontroli; nazwę podmiotu kontrolowanego oraz przewidywany termin rozpoczęcia kontroli. Program kontroli określa w szczególności: podmiot kontrolowany; temat kontroli; cel kontroli; zakres kontroli, to jest przedmiot i okres objęty kontrolą; wyniki analizy przedkontrolnej, obejmującej w szczególności zagadnienia wymagające oceny, analizę obowiązującego w zakresie kontroli stanu prawnego oraz analizę czynników ryzyka mających wpływ na działalność podmiotu kontrolowanego; wskazówki metodyczne określające sposób i techniki prowadzenia kontroli; kryteria kontroli stosowane w danej kontroli oraz mierniki umożliwiające ocenę działalności podmiotu kontrolowanego; założenia organizacyjne, w tym termin kontroli, harmonogram działań, podział zadań pomiędzy członków zespołu kontrolnego; wykaz aktów prawnych dotyczących przedmiotu kontroli; imiona i nazwiska oraz stanowiska służbowe kontrolerów wchodzących w skład zespołu kontrolnego, ze wskazaniem kierownika zespołu oraz imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby koordynującej kontrolę. Zarządzający kontrolę wyznacza zespół kontrolny, w którego skład wchodzi co najmniej dwóch kontrolerów, wyznaczając jednocześnie spośród nich kierownika zespołu kontrolnego. W ramach

⁶⁹⁰ Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 43, z późn. zm.

udzielonego upoważnienia kontroler jest uprawniony do: swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego; wglądu do wszelkich dokumentów związanych z tematem kontroli i działalnością podmiotu kontrolowanego, do pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych; żądania od kierownika i pracowników podmiotu kontrolowanego udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień w zakresie objętym kontrolą; pozyskiwania od pracowników podmiotów innych niż podmiot kontrolowany ustnych i pisemnych wyjaśnień w zakresie objętym kontrolą; przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności; korzystania z pomocy specjalistów, biegłych i rzeczoznawców powołanych przez zarządzającego kontrolę oraz zasięgania informacji związanych z kontrolą w innych podmiotach nieobjętych kontrolą. Kontroler dokonuje ustaleń na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów (dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, opinie specjalistów, biegłych i rzeczoznawców oraz wyjaśnienia i oświadczenia). Gdy zachodzi konieczność ustalenia stanu faktycznego obiektów lub innych składników majątkowych albo przebiegu określonych czynności kontroler może przeprowadzić oględziny. W ramach kontroli prowadzi się akta kontroli, w których dokumentuje się ich przebieg i wyniki. Wyniki i ustalenia przeprowadzonej kontroli kontroler przedstawia w sposób uporządkowany, zwięzły i przejrzysty w projekcie wystąpienia pokontrolnego i w wystąpieniu pokontrolnym. Kierownikowi podmiotu kontrolowanego lub osobie pełniącej jego obowiązki przysługuje prawo zgłoszenia, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania projektu wystąpienia pokontrolnego, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do ustaleń i ocen w nim zawartych. Zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego rozpatruje zarządzający kontrolę, który odrzuca zastrzeżenia wniesione przez osobę nieuprawnioną lub wniesione po upływie terminu i zawiadamia o tym zgłaszającego zastrzeżenia, informując na piśmie o przyczynach, albo uwzględnia zastrzeżenia w całości lub w części albo o ich oddaleniu. W przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń albo nieuwzględnienia wszystkich zastrzeżeń sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego. Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. Kierownik podmiotu kontrolowanego, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany, w terminie wskazanym w wystąpieniu pokontrolnym, pisemnie poinformować zarządzającego kontrolę o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zarządzający kontrolę mogą w przypadkach uzasadnionych charakterem sprawy zarządzić kontrolę w trybie uproszczonym.



W kontroli w trybie uproszczonym można odstąpić od opracowania programu kontroli. Kontrola w trybie uproszczonym kończy się sporządzeniem sprawozdania z kontroli, zawierającym opis stanu faktycznego z przywołaniem dowodów, na których oparto ustalenia, ocenę kontrolowanej działalności, w tym zgodności działań podmiotu kontrolowanego z przepisami prawa oraz zobowiązanie do realizacji w określonym terminie zaleceń i wniosków wynikających z ustaleń kontroli. Kierownik podmiotu kontrolowanego lub osoba przez niego pisemnie wskazana na każdym etapie prowadzonej kontroli ma prawo wglądu do akt kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Zarządzający kontrolę egzekwuje realizację wniosków, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanych do kierownika podmiotu kontrolowanego, co oznacza, że ma prawo żądania w każdym czasie informacji o stanie realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym lub o innych działaniach podjętych w wyniku kontroli, w szczególności w celu usunięcia nieprawidłowości i wykonania wniosków. W przypadku ujawnienia w toku kontroli okoliczności wskazujących na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przestępstwa lub wykroczenia skarbowego albo naruszenia dyscypliny finansów publicznych, kierownik zespołu kontrolnego niezwłocznie zawiadamia o tym na piśmie, za pośrednictwem bezpośredniego przełożonego, zarządzającego kontrolę.

Poszczególne Departamenty MSWiA prowadzą kontrole w jednostkach Policji zgodnie z okresowym planem kontroli lub też kontrole poza planowe, wynikające z polecenia ministra. Komórki kontroli sporządzają roczne sprawozdanie z działalności kontrolnej. W celu skoordynowania działań kontrolnych, Komendant Główny Policji nadzoruje, aby do dnia 5 grudnia, komendanci jednostek Policji przesyłali komendantom jednostek wyższego szczebla zatwierdzone plany kontroli. W celu skoordynowania działań kontrolnych zarządzający kontrole corocznie przesyłają Dyrektorowi Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa zatwierdzone przez siebie plany kontroli w terminie do dnia 15 grudnia.

W Ministerstwie komórką wyznaczoną do przeprowadzania kontroli i koordynowania kontroli w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w organach jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych jest Departament Kontroli, Skarg i Wniosków. Zakres uprawnień kontrolny Departamentu został określony w § 15 zarządzenia Nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁹¹ oraz w zarządzeniu

⁶⁹¹ Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 43, z późn. zm.

Nr 43 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do zakresu działania Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków należy przede wszystkim prowadzenie kontroli w komórkach organizacyjnych Ministerstwa, organach podległych lub nadzorowanych przez Ministra i urzędach obsługujących te organy oraz w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych⁶⁹² oraz w organach i jednostkach podległych⁶⁹³.

⁶⁹² z zastrzeżeniem zadań określonych w § 13a pkt 9, § 17a pkt 6 lit. b, § 18 pkt 1 lit. b i c oraz pkt 6, § 20 pkt 2 i 8 oraz § 21 pkt 3 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Dz.Urz. Min. Spraw Wew. Nr 1, poz.3, z późn.zm.

⁶⁹³ Ponadto, 1. prowadzenie kontroli udzielania, wykorzystania i rozliczania dotacji pod względem legalności i oszczędności wykorzystania środków finansowych przekazanych z budżetu Ministra na zadania zlecone oraz rzetelności prowadzenia dokumentacji księgowej;

2. opracowywanie rocznego planu kontroli Ministerstwa oraz monitorowanie realizacji tego planu;
3. koordynacja kontroli prowadzonych przez komórki właściwe w sprawach kontroli w organach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych;
4. analiza i ocena działalności kontrolnej prowadzonej przez:
 - a. komórki organizacyjne Ministerstwa właściwe w sprawach kontroli oraz
 - b. organy i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane;
5. prowadzenie spraw związanych z:
 - a. rozpatrywaniem i załatwianiem skarg, wniosków lub petycji wpływających do Ministerstwa,
 - b. załatwianiem skarg na komórki organizacyjne Ministerstwa, z zastrzeżeniem § 4 ust. 1 pkt 3,
 - c. załatwianiem wniosków dotyczących komórek organizacyjnych Ministerstwa,
 - d. obsługą przyjęć obywateli w sprawach skarg, wniosków lub petycji przez Ministra lub wyznaczonych przez niego zastępców,
 - e. nadzorem nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg, wniosków lub petycji przez organy i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane;
6. współpraca z organami i jednostkami organizacyjnymi do przeprowadzania kontroli w Ministerstwie, w tym koordynowanie udzielania odpowiedzi i monitorowanie realizacji wniosków pokontrolnych;
7. koordynacja spraw kierowanych do Ministerstwa w związku z realizowaną zawodową działalnością lobbingsową;
8. prowadzenie monitoringu spraw dotyczących zjawisk związanych z przestępstwami z nienawiści, których podłożem jest rasizm, ksenofobia czy nietolerancja, a także podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie tego rodzaju zjawiskom;
9. współpraca z organami i jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi, innymi organami administracji rządowej oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania zjawiskom rasizmu, ksenofobii i nietolerancji;
10. uczestnictwo w pracach krajowych i międzynarodowych instytucji zajmujących się zwalczaniem i przeciwdziałaniem przestępstwom z nienawiści;



3. Kontrola wewnątrz policyjna

W Komendzie Głównej Policji zadania kontrolne realizuje Biuro Kontroli, podlegające bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji, co wynika z zarządzenia Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji⁶⁹⁴. Przepisami regulującymi zasady i tryb tworzenia planu kontroli są ustawa z dnia 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz Wytyczne w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, stanowiące załącznik do decyzji nr 65 MSW z dnia 31.05.2012 roku. Zadania Wydziałów Biura Kontroli zostały uszczegółowione w decyzji Nr 6 Dyrektora Biura Kontroli Komendy Głównej Policji z dnia 10 maja 2013 r. w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej schematu organizacyjnego Biura Kontroli KGP, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcę oraz katalogu zadań komórek organizacyjnych.

Biuro Kontroli KGP oraz Wydziały Kontroli komend wojewódzkich Policji, a także komórki kontroli w jednostkach niższego szczebla (komendy powiatowe/miejskie) same budują okresowe plany kontroli (wynika to z aktów prawnych dot. prowadzenia kontroli), które ostatecznie zatwierdzają zarządzający kontrolę, czyli kierownicy jednostek (w przypadku KWP jest to komendant wojewódzki Policji). Zakres podmiotowy i przedmiotowy planu kontroli opracowywany jest na podstawie: propozycji tematów kontrolnych przekazanych przez inne instytucje, dyrektorów komórek organizacyjnych KGP, komendantów wojewódzkich/stołecznego Policji oraz komendantów szkół Policji, wyników badań i analiz w obszarze:

11. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad wykonywaniem przez Policję i Straż Graniczną działań wynikających z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
12. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad Policją i Strażą Graniczną w zakresie przekazywania Niezależnej Instytucji Badającej Niewłaściwe Zachowania Policji skarg i informacji pozaskargowych na te służby;
13. zastępstwo procesowe Ministra - na podstawie upoważnienia - w sprawach pozostających we właściwości Departamentu przed Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym, wojewódzkimi sądami administracyjnymi, sądami powszechnymi i innymi organami;
14. zapewnienie wykonywania zadań przez Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Ministerstwie poprzez gromadzenie danych i informacji w zakresie zdarzeń korupcyjnych lub podejrzeń takich zdarzeń i przeciwdziałania tym zdarzeniom;
15. wsparcie merytoryczne Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych do spraw równego traktowania w służbach mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych w zakresie realizacji zadań wynikających z zarządzenia, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 9;
16. prowadzenie spraw z zakresu audytu wewnętrznego w Ministerstwie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przez audytora wewnętrznego podległego bezpośrednio Ministrowi;
17. zapewnienie obsługi organizacyjnej komitetu audytu.

⁶⁹⁴ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 2S, z późn. zm.

monitorowania i oceny wydarzeń nadzwyczajnych z udziałem policjantów i pracowników Policji, nieprawidłowości ujawnionych w wyniku własnych czynności kontrolnych Biura Kontroli KGP, nieprawidłowości w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków; wyników uzyskanych przez poszczególne KWP/KSP w ramach systemu oceny efektywności pracy Policji.

Jedną z przykładowych kontroli zwykłych przeprowadzoną w 2015 roku przez Biuro Kontroli KGP dotyczyła trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków⁶⁹⁵. Skontrolowano 6 jednostek w zakresie trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków. Zakres przedmiotowy obejmował: organizację systemu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, w tym ich ewidencjonowanie; przestrzeganie procedury rozpatrywania i załatwiania skarg, w tym:

- terminowość załatwiania skarg i wniosków,
- prawidłowość kwalifikowania, według kategorii skarg/zarzutów,
- kompletność i wszechstronność wyjaśniania zarzutów,
- poprawność zawiadomień o sposobie załatwienia skarg;
- nadzór i kontrola kierownictwa jednostki nad realizacją problematyki skarżonej.

W efekcie kontroli, w celu wyeliminowania przyczyn oraz skutków stwierdzonych uchybień, a także zapobieżenia powstawaniu analogicznych błędów w przyszłości, polecono Komendantom KWP/KSP zobowiązać Naczelników Wydziałów Kontroli KWP/KSP m.in. do: dokonania przeglądu procedur wprowadzonych do stosowania w ramach programu zapewnienia jakości kontroli Wydziału kontrolowanej jednostki; opracowania i wdrożenia mechanizmów umożliwiających spełnienie przez kontrolerów wymagań w zakresie odpowiedniego zabezpieczenia dowodów kontroli i uczestnictwa w szkoleniach zawodowych, w wymiarze nie mniejszym niż 40 godzin rocznie; opracowania i wdrożenia mechanizmów umożliwiających spełnienie przez kontrolerów wymagań w zakresie odpowiedniego pouczenia osób składających wyjaśnienia lub oświadczenia w postępowaniu kontrolnym o uprawnieniach.

Na szczeblu wojewódzkim wyodrębnione komórki kontrolne działają w każdej komendzie wojewódzkiej Policji, w Komendzie Stołecznej Policji oraz w Szkołach Policji w Katowicach, w Pile, w Szczytnie, w Słupsku i Legionowie. Wymienione komórki kontrolne podlegają bezpośrednio kierownikom jednostek. Realizowanymi tematami kontroli na poziomie komend wojewódzkich są np.: gospodarowanie funduszem operacyjnym Policji, przyjmowanie, rozpatrywanie i zała-

⁶⁹⁵ informacja dotycząca działalności kontrolnej w policji w 2015 r. Stan na dzień 31.12.2015 r.



twianie skarg i wniosków, prawidłowość funkcjonowania magazynu uzbrojenia, realizacja zadań wynikających z funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, prawidłowość dokumentowania w SWD zdarzeń wymagających podjęcia natychmiastowych działań Policji – oznaczania ich jako „pilne”, prawidłowość prowadzenia poszukiwań osób zaginionych, prawidłowość rejestrowania i przechowywania dowodów rzeczowych w magazynie dowodów rzeczowych, realizacja konwojów i doprowadzeń osób, prawidłowość dokumentowania w SWD zdarzeń wymagających podjęcia natychmiastowych działań Policji – oznaczania ich jako „pilne”⁶⁹⁶. Kontrole przeprowadzane w komendach miejskich, czy powiatowych dotyczyć mogą np.: zwiększenia skuteczności Policji w wypadkach zaginięć osób; trybów przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, czy funkcjonowania systemów motywacyjnych w formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Minister może polecić komendantowi przeprowadzenie konkretnych kontroli, ale to się zdarza rzadko i raczej wynika z dokumentacji po kontroli realizowanej przez kontrolerów MSWiA, gdzie jest zawarte jako wniosek pokontrolny.

Polska Policja utworzona w wyniku transformacji ustrojowej w 1990 roku nie dysponowała wyspecjalizowaną strukturą zajmującą się ściganiem sprawców przestępstw we własnym środowisku zawodowym. Prześiępczością w Policji, w ograniczonym zakresie, zajmowały się inspektoraty Komendanta Głównego i komendantów wojewódzkich Policji. Komórki te wykonywały czynności kontrolne oraz prowadziły postępowania skargowe w sprawach dotyczących zachowań policjantów. Kilkuletnie doświadczenia wskazały na konieczność powołania wyodrębnionej samodzielnej komórki służby kryminalnej, która nie tylko doraźnie reagowałaby na płynące z zewnątrz sygnały o przestępstwach popełnianych przez policjantów, ale przede wszystkim mogłaby podjąć aktywne działania zmierzające do ujawniania i zwalczania przestępstw, przy zastosowaniu wszelkich metod i form dostępnych Policji. Z tych względów, w 1998 roku został powołany Zarząd Spraw Wewnętrznych KGP, który w 2000 roku przekształcono w Biuro Spraw Wewnętrznych KGP (dalej BSW). Obecnie jest to komórka organizacyjna wyposażona w szerokie kompetencje o charakterze operacyjno-rozpoznawczym oraz śledczym. Misją BSW jest utrzymywanie wiarygodności Policji, która doskonalili i rozwija systemowe rozwiązania zapobiegające patologii w służbie. Biuro Spraw Wewnętrznych KGP realizuje zadania związane z zapobieganiem przestępstwom popełnianym przez policjantów i pracowników Policji, niektórym przestępstwom

⁶⁹⁶ Przykładowe tematy planowanych kontroli na 2017 rok realizowane przez Wydział Kontroli KWP w Katowicach, <http://bip.katowice.kwp.policja.gov.pl/KWK/kontrola/24296>, Planowane-kontrola-na-2017-rok-realizowane-przez-Wydzial-Kontroli-KWP-w-Katowica.html.

popelnianym na szkodę Policji, ich wykrywaniem oraz ściganiem ich sprawców. BSW posiada strukturę scentralizowaną, podległą bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji posiadającą wydziały terenowe realizujące zadania operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz z zakresu zapobiegania korupcji w środowisku policyjnym we wszystkich województwach oraz na terenie działania Komend: Głównej oraz Stołecznej Policji. Biuro prowadzi własną, odrębną bazę danych dotyczącą zdarzeń przestępczych z udziałem policjantów i pracowników cywilnych Policji.

Do zadań Biura Spraw Wewnętrznych należą w szczególności:

- 1) podejmowanie czynności dochodzeniowo-śledczych i operacyjno-rozpoznawczych, w tym prowadzenie operacji specjalnych;
- 2) koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników Policji;
- 3) gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o przestępczości wśród policjantów i pracowników Policji oraz przestępstwach popełnianych na szkodę Policji;
- 4) podejmowanie przedsięwzięć zapobiegających przestępczości w Policji, a także przestępczości na jej szkodę.

Strategicznym partnerem BSW są jednostki organizacyjne prokuratury. BSW współpracuje w tym zakresie z prokuratorem koordynatorem wyznaczonym z ramienia Prokuratury Krajowej, a wydziały terenowe Biura współpracują z prokuratorami prokuratur regionalnych i okręgowych koordynującymi nadzór nad postępowaniami przygotowawczymi, prowadzonymi wobec funkcjonariuszy i pracowników Policji.

Na podstawie prowadzonych wewnętrznych analiz Biuro Spraw Wewnętrznych jest w stanie określić z dużą dokładnością obszary zagrożone ryzykiem korupcyjnym, a także wypracowane mechanizmy pozwalające na identyfikację przestępstw i ich sprawców. Analizy te pozwalają również na wypracowanie procedur uszczelniających obszary ryzyka. Doświadczenia zdobyte przez BSW KGP przy realizacji zadań oraz poczynione w związku z tym spostrzeżenia prowadzą często do wniosków, determinujących konieczność ponownej analizy niektórych unormowań prawnych z zakresu tzw. prawa policyjnego pod kątem ich trafności i adekwatności do zmieniającej się rzeczywistości, jak również konieczność podejmowania starań mających na celu poszukiwanie nowych metod walki z przestępczością. Ta sfera działalności Biura m.in. jest wpisana w szeroko pojętą profilaktykę, w tym wypadku polegającą na doskonaleniu warunków prawnych ułatwiających realizacją zadań Policji, jak również warunków stwarzających poczucie bezpieczeństwa prawnego funkcjonariuszy je realizujących. Za przykłady postużyć tu



mogą inicjatywy Biura, które w praktyce przekładają się na zmiany w przepisach, dotyczące m.in.: zapewnienia policjantowi zwrotu kosztów poniesionych na ochronę prawną, poszerzenie katalogu uprawnień policjanta o możliwość wydawania poleceń w związku z niektórymi czynnościami policyjnymi, stworzenie przełożonym możliwości decydowania o zawieszeniu policjanta w czynnościach służbowych, czy ułatwienia dla tzw. sygnalizatorów wewnątrz Policji, w zakresie sygnalizowania o zdarzeniach istotnych z punktu widzenia ocen prawno-karnych.

Badania socjologiczne potwierdzają, że służby, które są pozbawione wewnętrznych organów demaskujących patologiczne zachowania własnych pracowników, mają większy problem z budowaniem pozytywnych relacji ze środowiskiem społecznym. Z drugiej strony, uwzględniając możliwość bezpodstawnego inicjowania przeciwko policjantom postępowania karnego, w działaniach Biura szczególne znaczenie przypisuje się „wzmocnionej” zasadzie obiektywizmu. Już po uzyskaniu pierwszych informacji lub sygnałów do weryfikacji przyjmowane są dwie równorzędne wersje: „policjant popełnił przestępstwo” oraz „jest bezpodstawnie pomawiany o jego popełnienie”.

BSW publikuje sprawozdania roczne ze swojej działalności, prezentujące obraz statystyczny przestępczości w Policji, a także niektórych przestępstw na szkodę Policji. Sprawozdania te opracowane są na podstawie danych gromadzonych przez BSW KGP, odnoszących się do efektów postępowań karnych: wszczętych na podstawie materiałów przekazanych prokuratorowi przez Biuro oraz śledztw prokuratorskich, w których funkcjonariusze BSW wykonywali powierzone czynności. Postępowania te dotyczą zarówno przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników Policji, jak też osób spoza Policji - dokonujących przestępstw wspólnie z policjantami, a także, w przypadku niektórych rodzajów przestępstw – na szkodę instytucji oraz jej kadry. Taki zakres wynika z regulaminowych zadań oraz misji BSW KGP, która uwzględnia m. in. ochronę zasobów (majątku, informacji) Policji, jak również reagowanie w przypadku stwierdzenia celowego, bezpodstawnego pomówienia policjanta. Z dotychczas opublikowanych sprawozdań wynika np. że w 2016 roku większość z podstawowych danych, obrazujących zagrożenie przestępczością wśród policjantów w 2016 r., jest zbliżona do poziomu z 2015 r. W 2016 r. nieznacznie zmniejszyła się liczba wszczętych postępowań przygotowawczych (308), liczba policjantów objętych zarzutami (259) oraz ilość przedstawionych im zarzutów (825) pozostała na takim samym poziomie, znacznie zmalała natomiast w 2016 r. liczba policjantów, objętych aktem oskarżenia - o 79. Sądy rzadziej stosowały też wobec podejrzanych policjantów środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania.

4. Kontrola państwowa *sensu stricto*

Kontrola państwowa, jako szczególny typ kontroli, oznacza kontrolę wykonywaną przez specjalny organ państwowy – nie będący ani administracyjnym, nie resortowym, ani rządowym⁶⁹⁷. Dla sprawnego funkcjonowania państwa niezbędne jest istnienie kompetentnego i niezależnego od władzy wykonawczej organu kontroli, stojącego na straży finansów publicznych.

Z tego powodu, Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. sytuuje Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) jako czołowy, wyodrębniony funkcjonalnie, fachowy organ kontroli państwowej⁶⁹⁸. Ustawa zasadnicza daje Izbie konstytucyjną gwarancję niezależności od władzy wykonawczej, reguluje zakres uprawnień kontrolnych NIK, wymienia obowiązki Izby wobec Sejmu oraz określa pozycję jej Prezesa. Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁹⁹ określa organizację i tryb działania Izby. Reguluje proces postępowania kontrolnego, ustala obowiązki pracowników oraz przysługujące im prawa. Wskazuje organy, które mogą zlecić Izbie przeprowadzenie kontroli lub wystąpić z tego rodzaju wnioskiem.

Kontrola państwowa sprawowana przez NIK opiera się na jasno określonych zasadach: legalizmu, celowości, przejrzystości intencji, rzetelności informacji, apolityczności kontrolerów oraz kolegialności w podejmowaniu kluczowych decyzji. W ten sposób Izba nawiązuje do światowych standardów w dziedzinie kontroli państwowej. Zasada legalizmu, stanowiąca fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, oznacza, że organy państwa i innych związków publicznoprawnych muszą przestrzegać obowiązującego prawa, jak również mają obowiązek działać wyłącznie w oparciu o legitymację prawną, tj. na podstawie i w granicach prawa. Oceniając daną działalność z różnych punktów widzenia, zawsze na pierwszy plan wysuwa się kryterium legalności. Jednostka obowiązana do przestrzegania prawa nie może usprawiedliwiać odstąpienia od tego obowiązku w imię uwzględnienia w swojej działalności reguł celowości, gospodarności czy rzetelności.⁷⁰⁰

Izba dzięki swoim uprawnieniom pełni rolę strażnika publicznych środków, dbając o zgodne z prawem, gospodarne, celowe ich wykorzystanie i rzetelne rozliczanie. NIK nie tylko wskazuje nieprawidłowości, ale również ewentualne rozwiązania, mające na celu naprawę wadliwych mechanizmów. Pokazuje, w jakich obszarach państwo działa dobrze, a gdzie potrzebne są usprawnienia. Celowość natomiast zmierza do oceny podmiotu kontrolowanego pod względem stopnia

⁶⁹⁷ E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 179.

⁶⁹⁸ Zob. więcej A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli w Konstytucji RP...*, s. 209.

⁶⁹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

⁷⁰⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 203 Konstytucji*, w: *Konstytucja...*, s. 5.



realizacji celów i zadań przed nim postawionych, a rzetelność oznacza uczciwość, należyte wypełnianie obowiązków, terminowość, dyscyplinę wykonania, sumienność, solidność, prawdomówność, słowność oraz zgodność dokumentów, ewidencji i sprawozdań ze stanem faktycznym. To kryterium pozwala również organowi prowadzącemu kontrolę na ocenę zachowań pracowników jednostki kontrolowanej, pod kątem przestrzegania przez nich zasady etycznego postępowania. Kryterium gospodarności oznacza optymalne dysponowanie środkami finansowymi i materialnymi oraz badanie, czy jednostka działa zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania, tzn. czy osiąga maksymalne wyniki, efekty przy najniższych kosztach, nakładach, środkach majątkowych⁷⁰¹.

Część tych usprawnień wprowadzana jest już w trakcie kontroli lub bezpośrednio po ich zakończeniu. Jeśli powstałe nieprawidłowości wynikają z luki prawnej bądź niejasności w przepisach prawa, Izba składa wnioski, w których postuluje wprowadzenie zmian mających na celu poprawę jakości stanowionego prawa (wnioski *de lege ferenda*).

Tego typu kontrole przeprowadzane są również w podmiotach policyjnych. Jako przykład wymienić można np. takie kontrole planowe, jak:

1. Wykonywanie zadań przez dzielnicowych, 12.04.2016⁷⁰²

Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy funkcjonujący obecnie system organizacji służby dzielnicowych zapewnia skuteczną i zgodną z prawem realizację zadań tej grupy funkcjonariuszy. Przeprowadzone na zlecenie NIK badanie opinii publicznej potwierdziło brak wykorzystania potencjału tkwiącego w dobrze zorganizowanej służbie dzielnicowych, którzy mogliby stać się funkcjonariuszami budującymi dobre relacje Policji ze społeczeństwem. Kierownictwo Policji nie wypracowało spójnej koncepcji wykorzystania dzielnicowych (blisko 8 tys. policjantów) i nie przyjęło w tym zakresie precyzyjnych regulacji prawnych. Ustanowione w tym zakresie przepisy były niespójne i wykluczały się wzajemnie. O ile bowiem w zarządzeniu o dzielnicowych zawarte zostały obostrzenia dotyczące powierzania im dodatkowych obowiązków, to równorzędne regulacje stanowiły podstawę do praktycznie nieograniczonego „obciążania” zadaniami tej grupy funkcjonariuszy.

Brak jednolitego w skali kraju modelu działania dzielnicowych, powodował, że byli oni „zawieszani” między dwiema zasadniczymi funkcjami policji: działaniami profilaktycznymi (m.in. rozpoznanie rejonu, prewencja kryminalna, praca

⁷⁰¹ M. Niezgódka-Medkova, w: M. Niezgódka-Medkova, E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, Komentarz, s. 34 i n.; W. Sokolewicz, Komentarz do art. 203 Konstytucji, w: Konstytucja..., s. 5.

⁷⁰² Nr ewidencyjny: P/15/043; Data publikacji: 2016-04-28; <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/043/>

z młodzieżą i rodzinami zagrożonymi patologiami i zjawiskiem przemocy) oraz działaniami represyjnymi (m.in. interwencje, ujawnianie sprawców przestępstw i wykroczeń oraz karanie ich mandatami). W efekcie oczekiwania wobec dzielnicowych z jednej strony dotyczą współpracy ze społecznościami lokalnymi i budowania wzajemnego zaufania, a jednocześnie z drugiej - surowego egzekwowania przestrzegania przepisów.

Faktyczne decyzje dotyczące wykorzystania dzielnicowych zostały pozostawione kierownikom lokalnych jednostek Policji, którzy m.in. ze względu na problemy kadrowe i finansowe Policji, w wielu przypadkach wykorzystywali ich, przede wszystkim jako „rezerwę kadrową”. Dzielnicowi byli wykorzystywani przez przełożonych m.in. do reagowania w pilnych sytuacjach, często odciążali też inne pionierzy i komórki organizacyjne postrzegane jako bardziej priorytetowe. Dodatkowe zadania zlecane dzielnicowym związane były przede wszystkim: ze służbą patrolowo-interwencyjną (patrole, obsługa zdarzeń i interwencji, do prowadzenia), z zabezpieczaniem imprez masowych (nieetatowe oddziały prewencji), z pracami administracyjno-biuroowymi (np. od 5 do 8 godzin dziennie w jednym z komisariatów w Krakowie), czynnościami dochodzeniowo-śledczymi oraz ustaleniami i doręczaniem korespondencji na zlecenie Policji, sądów i innych podmiotów.

W rezultacie dzielnicowi, którzy zgodnie z deklaracjami kierownictwa Policji mieli być gospodarzami swoich rejonów, w ogóle w nich nie przebywali, lub też, nawet będąc tam, koncentrowali się na sprawach zleczanych przez kierownictwo, a obowiązki typowe dla swojej służby realizowali niejako przy okazji. Szczególnie negatywnie wpływało to na realizację zadań z zakresu profilaktyki społecznej, budowę relacji i współpracę ze społecznościami lokalnymi oraz inicjowanie działań na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa. W większości kontrolowanych jednostek dzielnicowi nie podejmowali takich działań lub też nie potrafili udokumentować swojej aktywności w tym zakresie, ani osiągniętych rezultatów. Największe utrudnienia, a w skrajnych przypadkach całkowity brak możliwości realizacji zadań typowych dla dzielnicowych, występowały w komisariatach w dużych miastach tj. Poznań, Bydgoszcz, Kraków (m.in. ze względu na znaczną liczbę imprez masowych i umiejscowienie ogniw patrolowo-interwencyjnych w jednostkach nadrzędnych) oraz w małych komisariatach i posterunkach (gdzie niewystarczająca liczba etatów nie pozwalała na specjalizację policjantów).

W ocenie NIK brakowało mechanizmów planowania zadań dzielnicowych w przydzielonych im rejonach służbowych. Przełożeni nie weryfikowali efektów służby dzielnicowych i w większości przypadków ograniczali się do sprawdzenia terminowości realizacji spraw lub też rozliczali ich według kryteriów właściwych



dla służby patrolowo-interwencyjnej (np. liczba ujawnionych wykroczeń, nałożonych mandatów karnych, przeprowadzonych interwencji).

Kontrola NIK wykazała także, że kierownictwo Policji wszystkich szczebli miało zafałszowany obraz służby dzielnicowych i jej efektów, ponieważ dane w systemie teleinformatycznym SESPól (System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji), który jest podstawowym źródłem informacji w tym zakresie, były nierzetelne i nieprawdziwe. W większości kontrolowanych jednostek stwierdzono przypadki radykalnego zawyżania w tym systemie proporcji czasu poświęcanego przez dzielnicowych na realizację ich podstawowych zadań, co oznaczało jednocześnie niewykazywanie dodatkowych obowiązków zleczanych im przez przełożonych. Regułą było m.in. ewidencjonowanie w SESPól pełnych dni jako dni obchodów rejonów służbowych, chociaż w rzeczywistości dzielnicowi w ogóle w nich nie przebywali. Świadczy to o celowym działaniu zmierzającym do poprawienia oficjalnych statystyk przebiegu służby tych funkcjonariuszy. W rezultacie kierownictwo Policji, nie znając faktycznej skali wykorzystywania dzielnicowych do realizacji dodatkowych zadań, nie miało możliwości podejmowania skutecznych działań naprawczych.

Kontrola NIK wykazała również brak rzetelnej polityki kadrowej, która zapewniłaby optymalne warunki służby dzielnicowych. Komendant Główny Policji nie podjął działań w celu wdrożenia tzw. ścieżki awansu poziomego dzielnicowych, w związku z czym funkcjonariusze ci nie mieli możliwości awansu na wyższe stanowiska ani szans na zwiększenie zarobków. Z tego powodu dużym problemem jest rekrutacja wartościowych kandydatów na dzielnicowych oraz odpływ najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy na inne stanowiska (dzielnicowi przypisani do poszczególnych rejonów byli zmieniani nawet co kilka miesięcy, w sytuacji gdy samo poznanie specyfiki nowego rejonu zabiera od roku do dwóch lat). W rezultacie komendanci jednostek Policji z naruszeniem obowiązujących przepisów powierzali zadania dzielnicowych funkcjonariuszom bez wymaganego doświadczenia zawodowego (w skrajnym przypadku obowiązki powierzono policjantowi pełniącemu służbę od 11 miesięcy, podczas gdy staż służby wymagany do objęcia stanowiska dzielnicowego, to co najmniej 3 lata). Zdarzało się też, że komendant w celu zatrzymania doświadczonego dzielnicowego fikcyjnie mianował go na inne stanowisko, z wyższym uposażeniem. Raport NIK wskazuje także, że w połowie kontrolowanych jednostek stwierdzono przypadki szukania przez przełożonych nieuprawnionych oszczędności finansowych kosztem funkcjonariuszy, którzy faktycznie wykonywali zadania dzielnicowych, ale jednocześnie - niezgodnie z przepisami - zajmowali niższe stanowiska służbowe.

NIK stwierdziła, że dzielnicowi mieli ograniczony dostęp do Internetu i centralnych systemów policyjnych, brakowało im sprzętu biurowego i komputerowego (w skrajnym przypadku w komendzie w Kępnie z jednego komputera korzystało 12 dzielnicowych), do dyspozycji mieli niewystarczającą liczbę radiowozów, w dodatku mocno wysłużonych. W rezultacie dzielnicowi, żeby wykonywać swoje obowiązki, zmuszeni byli korzystać z prywatnego sprzętu i materiałów.

Funkcjonujący system doskonalenia zawodowego dzielnicowych nie odpowiadał w pełni potrzebom tej grupy funkcjonariuszy. Niemal w żadnej kontrolowanej jednostce przełożeni nie identyfikowali indywidualnych potrzeb szkoleniowych dzielnicowych. W dodatku ich udział w kursach i szkoleniach organizowanych centralnie oraz przez podmioty zewnętrzne, był w znacznym stopniu ograniczony. Kontrola NIK wykazała, że program kursu specjalistycznego dla dzielnicowych koncentrował się na typowo represyjnych aspektach ich służby (prawo karne, postępowania przygotowawcze, sprawy o wykroczenia) i w niewystarczającym stopniu odnosił się do tej sfery ich aktywności, która obejmuje m.in. profilaktykę społeczną oraz komunikację i budowanie relacji ze społecznościami lokalnymi. Oznaczało to pominięcie w toku szkolenia kluczowych i zarazem najtrudniejszych aspektów służby dzielnicowych oraz pozostawało w sprzeczności z oficjalnym stanowiskiem kierownictwa Policji, które mówi, że dzielnicowi to policjanci pierwszego kontaktu ze społeczeństwem.

Kierownictwo Policji podejmowało próby działań naprawczych, m.in. inicjując prace nad zmianą zarządzenia o dzielnicowych, jednak mimo trwających ponad dwa i pół roku konsultacji i przygotowań nie zostały one jeszcze zakończone. NIK zwraca jednak uwagę, że projekt zarządzenia nie odnosi się do podstawowych problemów w pracy dzielnicowych, jakimi są zdominowanie ich służby przez typowe zadania patroloво-interwencyjne oraz udział w innych działaniach policyjnych, w tym w nieetatowych oddziałach prewencji.

W ocenie NIK, kierownictwo Policji powinno pilnie podjąć wiążące decyzje dotyczące priorytetowych zadań przypisanych dzielnicowym i faktycznego sposobu wykorzystania tej licznej grupy funkcjonariuszy. Brak decyzji w tym zakresie w znacznym stopniu podważałby sens dalszego istnienia stanowiska dzielnicowego.

Najwyższa Izba Kontroli proponuje model służby dzielnicowych, który bliski jest koncepcji policji środowiskowej (tzw. *community policing*), czyli budowaniu w aktywny sposób relacji Policji z lokalnymi społecznościami i koncentrowaniu się funkcjonariuszy w przydzielonych rejonach na zadaniach z zakresu szeroko rozumianego zapobiegania przestępczości. Zgodnie z tą koncepcją podstawowymi obowiązkami dzielnicowych byłyby: przybliżanie zasad pozwalających na podnoszenie stanu bezpieczeństwa, praca z młodzieżą, pomoc rodzinom, w których



występują zjawiska patologii i przemocy, diagnozowanie i rozwiązywanie lokalnych problemów w zakresie porządku publicznego, a także dostarczenie innym policjantom użytecznej wiedzy na temat przydzielonego rejonu.

Wdrożenie proponowanego przez NIK modelu służby dzielnicowych wymagałoby ustanowienia adekwatnych regulacji prawnych, określających precyzyjne zadania tej grupy funkcjonariuszy i wprowadzających skuteczne ograniczenia w przydzielaniu im dodatkowych obowiązków. Warunkiem odseparowania tej blisko ośmiotysięcznej grupy funkcjonariuszy od dodatkowych zadań, musiało być również podjęcie przez właściwe organy działań zapewniających istotne wzmocnienie kadrowe i finansowe Policji.

2. Reagowanie Policji na zgłoszenia obywateli, 02.12.2015⁷⁰³

Celem kontroli była ocena czy obowiązujący w Policji system przyjęcia zgłoszeń obywateli zapewnia niezwłoczne podjęcie właściwych decyzji. Oceny odnoszą się zarówno do organizacji sposobu przyjmowania zgłoszeń w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Policji, jak również do sprawności ich obsługi pod względem czasu i adekwatności działania do zaistniałych zdarzeń. Na decyzję o przeprowadzeniu kontroli miały wpływ także doniesienia medialne o problemach z dodzwonieniem się na Policję, długim czasem oczekiwania na przybycie Policji, odsyłaniem do przyjęcia zgłoszenia na dzień następny oraz wyniki poprzednich kontroli NIK: Reagowanie Policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób (P/99/031), Reagowanie Policji w województwie mazowieckim na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób (P/05/154) oraz Planowanie i realizacja wybranych projektów teleinformatycznych, mających na celu usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji (P/12/096), które wykazały nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania zgłoszeń, reagowania na nie oraz planowania i realizacji projektu dotyczącego budowy Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji (SWD).

Ryzykiem horyzontalnym uwzględnianym w koncepcji tej kontroli była niska jakość usług publicznych, stanowiąca jedno z kluczowych zagrożeń dla celów państwa, określonych w Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Wprowadzony 1 stycznia 2013 r. System Wspomagania Dowodzenia (SWD), który z założenia miał ułatwiać pracę dyżurnym przyjmującym zgłoszenia i patrolom - m.in. poprzez automatyzację niektórych działań i zapewnienie bieżącego dostępu do informacji dla całej służby dyżurnej, sił prewencji i ruchu drogowego - nie spełniał założonych oczekiwań. System nie posiadał przede wszystkim funkcji automa-

⁷⁰³ Nr ewidencyjny: P/15/078, Data publikacji: 2016-03-24; <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/078/>

tycznej rejestracji zgłoszeń, a więc wymagał odrębnego rejestrowania informacji po zakończeniu rozmowy. System Wspomagania nie pozwalał także dyżurnym na bieżący wgląd w lokalizację i dostępność patroli. Brak części zakładanych funkcji oraz niepełna kompatybilność z innymi wykorzystywanymi przez policjantów narzędziami (m.in. z terminalami mobilnymi) powodowały, że System Wspomagania Dowodzenia stanowił jedynie ograniczone wsparcie dla dyżurnych.

Automatyczna rejestracja zgłoszeń w SWD nie była możliwa, ponieważ System nie miał w ogóle takiej funkcji i nie był połączony z urządzeniami nagrywającymi rozmowy telefoniczne. W efekcie konieczne było ręczne wpisywanie do Systemu danych o przyjęciu zgłoszenia po zakończeniu rozmowy (w rzeczywistości - często po zakończeniu obsługi zdarzenia). Utrudniało to pracę dyżurnych i opóźniało rejestrację zdarzeń. Dyżurni w pierwszej kolejności zajmowali się bowiem poszukiwaniem patrolu i kierowaniem go na miejsce zdarzenia, a dopiero później przystępowali do rejestracji zgłoszenia w SWD. NIK nie zgłosił żadnych zastrzeżeń do przyjmowanej w takich sytuacjach hierarchii czynności. Zwrócił jednak uwagę, że konieczność działania w ten sposób powodowała, że czas reakcji policji na zdarzenie, był często zaniżany. Jest to istotne, ponieważ to czas reakcji na zgłoszenia jest jednym z mierników skuteczności działania, wybranych przez Policję. Tymczasem był on najczęściej liczony od momentu wpisania danych do SWD, a nie od momentu faktycznego zakończenia rozmowy ze zgłaszającym. Stąd też możliwe były m.in. stwierdzone przez kontrolerów przykłady odnotowanych w SWD bardzo krótkich czasów reakcji na zdarzenia (w skrajnych przypadkach zaledwie kilkanaście sekund).

Nieprawidłowości w rejestracji zgłoszeń w SWD, polegające na opóźnieniu wprowadzania danych do systemu, a co za tym idzie zaniżania czasu reakcji rejestrowanego w SWD i wykazywanego w statystykach stwierdzono w 16 z 24 skontrolowanych jednostek Policji, które posiadały rejestratory rozmów i służby dyżurne. Np. w jednej z komend w Krakowie średni odnotowany czas reakcji w 2013 r. wyniósł 18 minut 19 sekund i uległ obniżeniu do 15 minut 21 sekund w 2014 r. Jednak odsłuchane przez kontrolerów NIK rozmowy telefoniczne wykazały opóźnienie w rejestracji zgłoszeń o ok. 7-8 min, co wskazuje, że rzeczywisty czas reakcji wynosił około 23 minuty. Należy zaznaczyć, że część skontrolowanych jednostek Policji nie posiadała w ogóle rejestratorów rozmów, co uniemożliwiało porównanie danych zawartych w SWD z danymi rzeczywistymi.

Czas reakcji na zdarzenie oraz liczba patroli w służbie były głównymi miernikami, jakie policja wyznaczyła sobie do oceny własnych działań w zakresie obsługi zgłoszeń obywateli. Z analiz prowadzonych w Komendzie Głównej Policji wynika, że w odniesieniu do 2013 r. średni czas reakcji na zgłoszenie rejestrowany w Systemie Wspomagania Dowodzenia został skrócony w 2014 r. dla terenów wiejskich



o 58 sekund, a w miastach o 17 sekund, i wynosił: w terenie wiejskim 12 min 2 s oraz miejskim 9 min 19 s. Według stanu na 31 marca 2015 r. osiem z 17 komend nie osiągnęło oczekiwanego czasu reakcji. Dane dotyczące czasu reakcji na zgłoszenie nie były jednak, w ocenie NIK, w pełni wiarygodne, ponieważ opierały się m.in. na danych zarejestrowanych w Systemie Wspomagania Dowodzenia, a te w części przypadków nie odzwierciedlały rzeczywistego czasu reakcji.

SWD nie pozwalał dyżurnym na bieżący wgląd w lokalizację i dostępność patroli, przede wszystkim z powodu nieprawidłowego funkcjonowania Uniwersalnego Modułu Mapowego. Brak aktualnych map powodował, że nie można było przypisać do patrolu konkretnego adresu. Z kolei problemy z odświeżaniem danych powodowały, że na ekranie oprócz patroli na służbie, widoczne jako dostępne były także te jednostki, które już służbę zakończyły.

Dopiero wdrażany od grudnia 2014 r. pilotaż formatkowego przekazywania zgłoszeń, którym od 3 lipca 2015 r. objęte zostały wszystkie jednostki podległe Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie, a którego kolejnym etapem było wdrażanie pilotażu na terenie Radomia i powiatu radomskiego, przewidywał uruchomienie automatycznego przekazywania i rejestracji zgłoszeń. Zaznaczyć należy jednak, że obejmował on jedynie zgłoszenia pod nr 112. Połączenia pod innymi numerami, w tym 997, nadal musiały być rejestrowane ręcznie.

W ocenie NIK różnice pomiędzy rzeczywistym a odnotowywanym czasem reakcji na zgłoszenie mogłyby zostać wyeliminowane dzięki funkcji automatycznej rejestracji zgłoszeń przez System Wspomagania Dowodzenia. Taka funkcja zapobiegałaby również ryzyku nierejestrowania zgłoszeń. Przypadki niezarejestrowania zgłoszeń stwierdzono w czterech kontrolowanych jednostkach, które obsługiwały bezpośrednio zgłoszenia. Wśród nich były zarówno takie, w których podjęto interwencję, jak również takie, które nie zostały zakwalifikowane przez dyżurnego do interwencji (nie każde zgłoszenie kwalifikowane jest jako wymagające interwencji). Na 330 zbadanych przez NIK zgłoszeń, do SWD nie wprowadzono 64. Np. w jednej z komend w Krakowie nie zarejestrowano 40 spośród 264 zbadanych zgłoszeń; w Czarnkowie - nie zarejestrowano 21 spośród 38 zgłoszeń, a w Trzciance - nie zarejestrowano jednego spośród pięciu zgłoszeń. W żadnym z ww. przypadków dane dotyczące okoliczności zdarzenia nie zostały uwzględnione w bazie informatycznej Policji. Należy podkreślić, że niezarejestrowane przypadki zgłoszeń dotyczyły różnych spraw: zarówno przemocy w rodzinie, kradzieży jak i zakłócania ciszy nocnej. Zdaniem NIK wszystkie zgłoszenia powinny być bezwzględnie rejestrowane w SWD.

Ze względu na awaryjność i trudności we współpracy z Systemem Wspomagania Dowodzenia patrole służby interwencyjne nie wykorzystywały w pełni przy-

sługujących im terminali mobilnych (urządzeń umożliwiających bezprzewodowe sprawdzanie danych w systemach teleinformatycznych Policji, np. tożsamości osób, czy danych pojazdów). Zarówno korzystanie z SWD, jak i z terminali było ograniczone także ze względu na niski poziom przeszkolenia w tym zakresie funkcjonariuszy służb dyżurnych i patroli. W ocenie NIK rozpoczęte po wprowadzeniu do użytkowania SWD szkolenie kaskadowe nie było wystarczające i skuteczne. NIK zauważa jednak, że zmiany zaczęto wprowadzać już podczas kontroli i w efekcie wykorzystanie terminali ma szansę wzrosnąć.

Obsada kadrowa stanowisk w służbach dyżurnych w poszczególnych jednostkach w badanym przez NIK okresie (2013-2014) wynosiła od 95,8% do 97%. Jednak kontrola wykazała przypadki niepełnej obsady stanowisk przyjmowania zgłoszeń, niezgodnej ze standardami służby oraz niezachowania wymaganego przepisami czasu wolnego pomiędzy dyżurami poszczególnych funkcjonariuszy. Wakaty nie są duże w skali kraju - ok. 5 tysięcy etatów, jednak NIK wskazuje, że na poziomie poszczególnych jednostek mogą być one znaczące. W przypadku małych komisariatów nawet pojedyncze wakaty mają znaczenie: wpływają na pracę całej jednostki i wymuszają szczególnie sprawną organizację dyżurów, tak, aby zapewnić policjantom wymagany czas wolny między dyżurami, a jednocześnie pełną obsadę kadrową przez całą dobę. NIK zwróciła też uwagę na zbyt niską w stosunku do potrzeb liczbę funkcjonariuszy dyżurnych przyjmujących zgłoszenia, którzy odbyli szkolenie specjalistyczne dla służb dyżurnych bezpośrednio obsługujących zgłoszenia obywateli.

Obsada patroli w kontrolowanym okresie (2013-2014) wynosiła średnio odpowiednio 94,5% i 93,4%, i wobec rosnącej w tych latach liczby wakatów (z 1 402 w 2013 r. do 1 707 w 2014 r.), w ocenie NIK, nie sprzyjała skróceniu czasu reakcji na zdarzenie. Warunki pracy i wyposażenie stanowisk przyjmowania zgłoszeń w kontrolowanych jednostkach były zróżnicowane. Wśród badanych 42 jednostek różnego szczebla wyraźnie gorsze warunki pracy odnotowano w komisariatach i części komend powiatowych. W żadnym wypadku nie stwierdzono jednak by warunki te uniemożliwiały dyżurnym wykonywanie zadań. Szczególnie trudne warunki lokalowe i sanitarne stwierdzono m.in. na Stanowisku Kierowania w KPP w Krakowie. W trzech innych jednostkach wykazano, że pracę dyżurnym utrudniała obecność innych funkcjonariuszy, np. zdających broń lub klucze.

Jakość obsługi zgłoszeń przez dyżurnych zależy przede wszystkim od ich indywidualnych predyspozycji i umiejętności, ale wpływ na nią mają również inne czynniki, takie jak organizacja i wyposażenie stanowiska pracy, funkcjonalność środków technicznych, w tym systemów teleinformatycznych. Z tych względów NIK skierowała do Komendanta Głównego Policji uwagi i wnioski dotyczące pro-



blemów w organizacji systemu reagowania na zgłoszenia, zarówno te, które dotyczyły liczebności i przeszkolenia służb, jak i takie, które bezpośrednio wiązały się z warunkami realizacji zadań.

Odpowiadając na wystąpienie pokontrolne oraz powiadomienie o wynikach kontroli w podległych jednostkach organizacyjnych, Komendant Główny Policji poinformował NIK o podjętych działaniach naprawczych, dotyczących warunków i organizacji pracy dyżurnych, podnoszenia przez nich kwalifikacji i szkoleń specjalistycznych, jak również wykorzystania terminali mobilnych.

3. Poszukiwanie osób zaginionych, 06.02.2015⁷⁰⁴

Celem kontroli była ocena, czy został zorganizowany i wdrożony przez właściwe organy i instytucje spójny i skuteczny system poszukiwań osób zaginionych. W szczególności raport NIK zmierzał do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przestrzegano procedur regulujących postępowanie w przypadku zaginięcia osoby oraz identyfikacji NN zwłok i czy procedura ta kompleksowo i prawidłowo regulowała obszar poszukiwań oraz, czy wypracowano metody i formy współpracy pomiędzy Policją, a innymi podmiotami biorącymi udział w czynnościach poszukiwawczych i czy jednostki organizacyjne Policji podejmowały współpracę z innymi podmiotami mogącymi wziąć udział w czynnościach poszukiwawczych. Kontrolą objęto przestrzeganie przez funkcjonariuszy Policji procedury regulującej postępowanie w przypadku zaginięcia osoby oraz identyfikacji NN zwłok, podejmowanie przez Policję współpracy z innymi podmiotami mogącymi wziąć udział w czynnościach poszukiwawczych, działania KGP w celu określenia ustawowych kompetencji Policji przy poszukiwaniu osób zaginionych, działania KGP związane z wypracowaniem metod i form współpracy pomiędzy Policją, a innymi podmiotami biorącymi udział w czynnościach poszukiwawczych, nadzór Komendanta Głównego Policji nad jednostkami podległymi w zakresie poszukiwań osób zaginionych, zmiany organizacyjne w KGP związane z problematyką poszukiwań osób zaginionych, a także wykonywanie obowiązków dotyczących udziału KGP w poszukiwaniu osób. Ogółem kontroli poddano 421 postępowań poszukiwawczych, na terenie 30 jednostek organizacyjnych Policji, w okresie od 1 lipca 2012 r. do 21 listopada 2014 roku.

Wprowadzone rozwiązania systemowe nie zapewniały jednak w pełni spójnych oraz zawsze adekwatnych działań przy prowadzeniu poszukiwań osób zaginionych, ponieważ w stworzonym systemie poszukiwań wciąż występowały nieprawidłowości, z których najważniejsze to:

⁷⁰⁴ Nr ewidencyjny: P/14/042, Data publikacji: 2015-04-14; <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/042/>

- błędy w kwalifikowaniu osób zaginionych, mające wpływ na zakres podejmowanych działań;
- niepodjęcie czynności wynikających z przyjętych procedur: nieprzyjmowanie zawiadomień, niepublikowanie wizerunków zaginionych, nieprzeprowadzanie sprawdzeń w szpitalach i innych miejscach, niepobierania materiału biologicznego itp.;
- problemy we współpracy Policji z podmiotami, których działalność ma wpływ na skuteczność poszukiwań, w szczególności ze strażami miejskimi i gminnymi oraz z ochotniczymi grupami ratowniczo-poszukiwawczymi;
- braki w nadzorze nad prowadzonymi czynnościami poszukiwawczymi;
- problemy we współpracy Policji z Prokuraturą przy identyfikacji NN zwłok;
- braki w wyszkoleniu funkcjonariuszy Policji w zakresie poszukiwań osób zaginionych.

NIK zwraca przede wszystkim uwagę na błędne kwalifikowanie osób zaginionych do jednej z trzech kategorii procedur. W niemal połowie jednostek policji objętych kontrolą funkcjonariusze nie potrafili nadać zgłaszanej sprawie kategorii adekwatnej do okoliczności zaginięcia- najczęściej powtarzany błąd dotyczył przypisania zaginionego do zbyt niskiej kategorii. I tak np. osoby zaginione, które powinny zostać zakwalifikowane do kategorii pierwszej-najwyższej, wskazującej na zagrożenie ich życia lub zdrowia, były kwalifikowane do kategorii drugiej, czyli niższej, wymagającej zupełnie innych, łagodniejszych procedur, co diametralnie zmieniło sposób postępowania na niekorzyść zaginionego. To ustalenie NIK znajduje potwierdzenie m.in. w raporcie Fundacji ITAKA, który stwierdza, że policja wykazuje nadmierną powściągliwość w nadawaniu pierwszej kategorii zaginięć.

Według danych Fundacji ITAKA 30 proc. rodzin zaginionych miało trudności ze zgłoszeniem zaginięcia na policję. Równocześnie, jak ustaliła NIK, nie zawsze po przyjęciu zgłoszenia funkcjonariusze przystępowali do działania, np. w jednym z postępowań od czasu zarejestrowania osoby zaginionej przez 200 dni nie podjęto żadnych działań, a w innym przez 256 dni. Zdarzało się także, że funkcjonariusze nie w każdym przypadku publikowali wizerunek osoby zaginionej na stronie internetowej Komendy Głównej Policji oraz w środkach masowego przekazu lub nie zabezpieczali nagrań z monitoringu i nie sprawdzali ostatniego miejsca pobytu osoby zaginionej. Zdarzało się również, że to policja ma problemy z uzyskaniem informacji o osobie zaginionej, np. z ewidencji świadczeń medycznych prowadzonych przez NFZ (jeden z komisariatów policji czekał na odpowiedź z NFZ 37 dni, a w innym wcale nie otrzymano odpowiedzi).

NIK zauważa, że poszukiwanie zaginionych byłoby skuteczniejsze, gdyby szpitale były zobowiązane do automatycznego informowania policji o przyjętych oso-



bach o nieustalonej tożsamości, lub osobach nieprzytomnych bądź niezdolnych do zrozumienia informacji albo takich, które nie ukończyły 16 lat. Taki system przekazywania informacji o hospitalizowanych przez placówki zdrowia do urzędów gmin działa w przypadku przeprowadzenia wyborów i aktualizacji spisu wyborców. Brak automatycznego systemu przekazywania policji danych o tego rodzaju pacjentach w wielu wypadkach wydłuża lub komplikuje poszukiwania, które w rzeczywistości mogłyby zakończyć się dużo szybciej. Ustalenia kontroli wykazały nieprawidłowości o charakterze systemowym i w związku z tym NIK sformułowała wnioski mające na celu poprawę funkcjonowania systemu poszukiwań osób zaginionych w Polsce do Ministra Spraw Wewnętrznych o wprowadzenie obowiązku informowania policji przez placówki medyczne o przebywaniu u nich osób o nieustalonej tożsamości, osób nieprzytomnych bądź niezdolnych do zrozumienia informacji lub takich, które nie ukończyły 16 lat. Skierowała również wystąpienie do Komendanta Głównego Policji o zintensyfikowanie szkoleń policjantów, którzy zajmują się poszukiwaniami osób zaginionych oraz identyfikacją NN zwłok, w szczególności w zakresie nadawania kategorii osobom zaginionym oraz wykorzystywania badań genetycznych; określenie zasad współpracy Centrum Poszukiwania Osób Zaginionych z grupami poszukiwawczo-ratowniczymi oraz o usprawnienie współpracy policji z prokuraturą przy prowadzeniu identyfikacji NN zwłok.

5. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych - z punktu widzenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jest centralnym organem administracji państwowej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), który odpowiada za egzekucję prawa publicznego dotyczącego ochrony prywatności i danych osobowych⁷⁰⁵. Prawidłowe wykonywanie przypisanych Generalnemu Inspektorowi funkcji kontrolnych i nadzorczych wymaga przyznania mu pełnej niezawisłości i niezależności w strukturze organów państwowych. Wynika to z realizacji standardów europejskich, co zresztą znajduje swoje odbicie w dyrektywie 95/46/WE oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁷⁰⁶.

Zadania i kompetencje GODO wyznaczają przepisy ustawy z dnia 29 sierp-

⁷⁰⁵ Wyrok WSA II SA/Wa 953/09 z 2010-03-11 w Warszawie LEX nr 606735, zob. więcej: Ł. Wojciechowski, Wykonywanie zadań ustawowych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – wybrane zagadnienia. Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja, 5(1/2015), s. 121–132; P.Szustakiewicz, Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne. Warszawa, 2011; Kuba Magdalena, Bielak-Jomaa Edyta, Łuczak Joanna, Baniś Tomasz A.J., Prawo ochrony danych osobowych. Podręcznik dla studentów i praktyków, Warszawa, 2016.

⁷⁰⁶ Wyrok TSUE z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie C-518/07 Komisja Europejska v. Republika Federalna Niemiec, Dz. Urz. UE C 113 z 1.05.2010, s. 3/2 w: J.Barta, P.Fajgielski, R.Markiewicz, Komentarz do art.8 ustawy o ochronie danych osobowych, 2015.07.01.

nia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁷⁰⁷. W ich świetle GIODO jest uprawniony m.in. do: wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych. Przejawem władczych kompetencji służących Generalnemu Inspektorowi jest przyznana mu kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywanie - w trybie kodeksu postępowania administracyjnego - skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych (art. 12 pkt 2 u.o.d.o.). Skarga do GIODO jest rozumiana szeroko, czyli jako środek prawny służący zainteresowanym osobom do zgłaszania wszelkich nieprawidłowości w zakresie przetwarzania danych osobowych zarówno we własnych sprawach, jak też w sprawach innych osób. Przedmiotem skargi jest w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub słuszych interesów obywateli, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.). W przypadku, gdy skarga dotyczy sytuacji prawnej skarżącego organ ten jest władny i zobligowany do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ustalenie, czy dane osobowe skarżącego są w istocie przetwarzane, jeżeli tak, to w jakim celu i czy następuje to z poszanowaniem przepisów u.o.d.o. Ustalenia takie mogą zostać poczynione w ramach postępowania administracyjnego, prowadzonego, co do zasady według przepisów k.p.a.⁷⁰⁸. Ustawa nie przewiduje żadnej szczególnej formy dla złożenia skargi – dopuszczalne jest zatem dokonanie tego na piśmie albo ustnie. Skarga powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca od jej otrzymania przez Generalnego Inspektora (art. 237 § 1 k.p.a.). Rezultatem tego postępowania nie jest wydanie rozstrzygnięcia adresowanego do osoby składającej skargę (wnioskodawcy), natomiast osoba ta powinna być powiadomiona o sposobie załatwienia skargi i o podjętych w wyniku jej złożenia krokach (wydaniu poleceń, usunięciu uchybień i innych). Organ wszczyna zatem i prowadzi postępowanie na wniosek strony według przepisów k.p.a. i rozstrzyga sprawę indywidualną strony w zakresie objętym jej wnioskiem⁷⁰⁹.

GIODO również realizuje zadania zmierzające do zapewnienia wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z wydanych decyzji, przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; prowadzenia rejestru zbiorów danych oraz rejestru administratorów bezpieczeństwa informacji, a także udzielania informacji o zarejestrowanych zbiorach

⁷⁰⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 922 ze zm., dalej jako: u.o.d.o.

⁷⁰⁸ I OSK 1425/16 wyrok NSA W-wa 2016-07-07 LEX nr 2100521.

⁷⁰⁹ Wyrok NSA I OSK 3016/15 z 2016-07-06 LEX nr 2100687.



danych i zarejestrowanych administratorach bezpieczeństwa informacji; opinio-
wania projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych;
inicjowania i podejmowania przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony da-
nych osobowych. niezależnie od wyliczenia podstawowych obowiązków, które
znalazło się w art. 12 u.o.d.o., Generalny Inspektor ma do spełnienia bardzo ważną
funkcję, także jeśli chodzi o samo wdrożenie w życie rozwiązań ustawy, rozpozna-
nie istniejącej sytuacji faktycznej, kształtowanie polityki ochrony danych osobo-
wych i wykładni odpowiednich, służących temu postanowień, a także zwiększe-
nie świadomości prawnej w tym zakresie. Jest to niezbędne i łatwo dostrzegalne
wobec faktu, że rozwiązania prawne wprowadzone ustawą nie miały dotychczas
swoich odpowiedników w polskim systemie prawnym⁷¹⁰.

W szczególności, GIODO ma prawo do kontroli zgodności przetwarzania da-
nych z przepisami o ochronie danych osobowych. Kontrola sprawowana przez
GIODO może być określana mianem kontroli instytucjonalnej dla odróżnienia od
innych rodzajów sprawowania kontroli w zakresie przetwarzania danych: kontroli
indywidualnej - sprawowanej przez osoby, których przetwarzane dane dotyczą;
kontroli funkcjonalnej - sprawowanej przez podmioty przetwarzające dane, oraz
kontroli uzupełniającej - realizowanej przez inne podmioty, m.in. prokuraturę,
sądy i inne organy⁷¹¹. W ramach tej kompetencji może dokonywać kontroli do-
raźnych lub sektorowych. Kontrole doraźne są prowadzone m.in. w związku z roz-
patrywaniem skarg, sygnalizacjami obywateli, rejestracją zbiorów danych oso-
bowych, z inicjatywy innych organów kontrolnych (np. Najwyższa Izba Kontroli,
Państwowa Inspekcja Pracy) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, sądów i pro-
kuratur. Kontrole sektorowe to kontrole kompleksowe lub częściowe wskazane
w rocznym harmonogramie kontroli, dotyczące wybranej kategorii podmiotów
lub zagadnień prowadzone na podstawie art. 14 ustawy o ochronie danych oso-
bowych. Natomiast sektorowe sprawdzenia dla GIODO to sprawdzenia komplek-
sowe lub częściowe wskazane w rocznym harmonogramie sprawdzeń, dotyczące
wybranej kategorii podmiotów lub zagadnień prowadzone na podstawie art. 19b
ustawy o ochronie danych osobowych.

Przykładem jednej z takich działań jest kontrola przeprowadzona w Komen-
dzie Głównej Policji oraz w jednostce wyodrębnionej w ramach struktury Komen-
dy Głównej Policji, w celu ustalenia zgodności przetwarzania danych osobowych
z przepisami o ochronie danych osobowych, tj. ustawą o ochronie danych osobo-

⁷¹⁰ J.Barta, P.Fajgielski, R.Markiewicz, Komentarz do art.12 ustawy o ochronie danych osobo-
wych, 2015.07.01.

⁷¹¹ P.Fajgielski, Kontrola przetwarzania i ochrony danych osobowych. Studium teoretyczno-
prawne. Warszawa, 2008, s.63 i n.

wych oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych⁷¹², a także przepisami ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym oraz Wizowym Systemie Informacyjnym⁷¹³ i rozporządzeniami wykonawczymi do ustawy, przepisami Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach⁷¹⁴. W toku kontroli odebrano od pracowników i funkcjonariuszy Komendy Głównej Policji ustne wyjaśnienia, skontrolowano systemy informatyczne oraz dokonano oględzin pomieszczeń, w których odbywa się przetwarzanie danych osobowych. Stan faktyczny został szczegółowo opisany w protokołach kontroli, które zostały podpisane przez Komendanta Głównego Policji. Na podstawie tak zgromadzonego materiału dowodowego ustalono, że w procesie przetwarzania danych osobowych, Komendant Główny Policji jako administrator danych, naruszył przepisy o ochronie danych osobowych. W związku z powyższym Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w celu wyjaśnienia okoliczności sprawy. Uwzględniając podjęcie działań zmierzających do przywrócenie stanu zgodnego z prawem, należało nakazać administratorowi danych usunięcie uchybień w określonym w decyzji terminie. GIODO nakazał Komendantowi Głównemu Policji usunięcie uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych, poprzez:

- 1) uzupełnienie „Polityki Bezpieczeństwa z 2011 r. o informacje dotyczące procedur przechowywania danych przetwarzanych w systemie „A” oraz dokonanie zmian mających na celu zapewnienie zgodności treści wskazanego dokumentu ze stanem faktycznym - w zakresie niewdrożonej możliwości komunikacji z systemami „B” i „C” oraz Systemem „D”, a także odwołania do rozdziałów, które nie zostały jeszcze opisane, w terminie 30 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna,
- 2) uzupełnienie dokumentu stanowiącego politykę bezpieczeństwa o wykaz wskazujący, którzy użytkownicy instytucjonalni i za pomocą jakich systemów instytucjonalnych mają dostęp do Systemu Informatycznego „C” oraz

⁷¹² Dz. U. z 2004 r., Nr 100, poz. 1024.

⁷¹³ Dz. U. Nr 1170, poz. 165 z późn. zm.

⁷¹⁴ Dz. Urz. UEL z 2000 r. Nr 239, poz. 19 z późn. zm. Decyzja z dnia 13 stycznia 2012 r., DIS/DEC-41/12/2283.



o informacje dotyczące „C”, w terminie 30 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna,

- 3) dopełnienie obowiązku wynikającego z art. 36 ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym⁷¹⁵, polegającego na powołaniu Szefa Biura po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna.

Postępowanie w sprawach uregulowanych w ustawie o ochronie danych osobowych prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 22 ustawy o ochronie danych osobowych). W przypadku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, Generalny Inspektor z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a w szczególności: usunięcie uchybień, uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych, zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe, wstrzymanie przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, zabezpieczenie danych lub przekazanie ich innym podmiotom oraz usunięcie danych osobowych. Przykładem takiej sprawy jest skarga M. K., na pozyskiwanie jego danych osobowych przez Komendę Główną Policji i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz przekazywanie tych danych Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu⁷¹⁶. Zdaniem Skarżącego jego dane miałyby być na pozyskiwane „przez policję i ABW z podsłuchu wszystkich rozmów, które są nagrywane i udostępniane Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu”.

W wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania przez Komendanta Głównego Policji podano, że Komenda Główna Policji przetwarza dane osobowe skarżącego na podstawie przepisów prawa, tj. art. 20 ust. 2a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP) w związku z przedstawieniem skarżącemu zarzutów z art. 286 § 1 k.k. i z art. 233 § I ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Powyższe oznacza spełnienie przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych określonej w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, tj. gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Natomiast w wyjaśnieniach udzielonych przez ABW wskazano, że dane osobowe Skarżącego nie są przetwarzane w zbiorach danych ABW. GIODO uznał, że brak jest w niniejszej sprawie dowodów, że do kwestionowanego przez skarżącego

⁷¹⁵ Dz. U. Nr 1170, poz. 165 z późn. zm.

⁷¹⁶ Decyzja z 10 września 2012 r., DOLiS/DEC- 838/12/54651, 54659, 54666.

przetwarzania jego danych osobowych doszło. Z wyjaśnień skarżonych przez niego ww. podmiotów (szczegółowo przedstawionych w stanie faktycznym decyzji) jednoznacznie wynika, że ani Komenda Główna Policji, ani ABW nie dopuściły się zarzucanego przez skarżącego udostępnienia jego danych osobowych. Ponadto podkreślenia wymaga, że skarżący nie przedstawił żadnych dowodów na potwierdzenie powyższego zarzutu, ograniczając się jedynie do gołosłownych twierdzeń, podejrzeń i przypuszczeń, które nie zostały poparte żadnymi dokumentami. W tej sytuacji Generalny Inspektor uznał za wiarygodne wyjaśnienia udzielone przez skarżone przez M. K. podmioty, które zdecydowanie zaprzeczyły jego ww. zarzutowi.

Podkreślić należy, że organ administracji publicznej może uznać stan faktyczny rozpatrywanej sprawy za ustalony jedynie na podstawie nie budzących wątpliwości dowodów i nie może poprzestać w tym zakresie na uprawdopodobnieniu, chyba że przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷¹⁷ stanowią inaczej (np. art. 24 § 3 Kpa). Powołać warto wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 1999 r.⁷¹⁸, w którym sąd uznał, że „organ prowadzący postępowanie musi dążyć do ustalenia prawdy materialnej i według swej wiedzy, doświadczenia oraz wewnętrznego przekonania ocenić wartość dowodową poszczególnych środków dowodowych, wpływ udowodnienia jednej okoliczności na inne okoliczności”.

Postępowanie powadzone przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych jest ukierunkowane na wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. W myśl tego przepisu w przypadku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych Generalny Inspektor z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej, w drodze decyzji administracyjnej nakazuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a w szczególności: usunięcie uchybień, uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych, zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe, wstrzymanie przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, zabezpieczenie danych lub przekazanie ich innym podmiotom, usunięcie danych osobowych. Analiza ww. przepisu prowadzi do wniosku, że formułowane przez ww. organ nakazy służą przywróceniu w rozpoznawanej sprawie stanu zgodnego z prawem. Zarazem podkreślenia wymaga, że decyzja administracyjna Generalnego Inspektora jest zawsze aktem o charakterze konkretnym i indywidualnym, obejmującym ocenę prawną okoliczności faktycznych istniejących w chwili jej wydania, dokonaną w świetle

⁷¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

⁷¹⁸ sygn. akt III SA 5417/98.



obowiązujących w tym czasie przepisów prawa. Wobec ustalenia w sprawie, że ani Komenda Główna Policji, ani ABW nie udostępniły danych osobowych skarżącego - wbrew jego zarzutom - Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, brak jest podstaw do wydania przez Generalnego Inspektora w stosunku do skarżonych podmiotów jakiegokolwiek nakazu na podstawie ww. art. 18 ust. 1. Warunkiem wydania rozstrzygnięcia, o którym mowa w tym przepisie, jest bowiem stwierdzenie istnienia stanu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w dacie wydania decyzji. Jak wyżej wykazano, w niniejszej sprawie taka sytuacja nie ma miejsca, ponieważ z zebranego materiału dowodowego nie wynika, aby doszło do kwestionowanego przez skarżącego udostępnienia jego danych osobowych.

W razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej, jej pracownika lub innej osoby fizycznej będącej administratorem danych wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w ustawie, Generalny Inspektor kieruje do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody dokumentujące podejrzenie.

W ramach realizacji swoich uprawnień oraz mając na uwadze potrzebę ciągłego doskonalenia systemu ochrony danych Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych może kierować do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego, państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych, podmiotów niepublicznych realizujących zadania publiczne, osób fizycznych i prawnych, jednostek organizacyjnych niebędących podmiotami prawnymi oraz innych podmiotów publicznych i prywatnych wystąpienia zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych. Przykładem wystąpienia sygnalizacyjnego jest pismo skierowane do Komendanta Głównego Policji w sprawie strony internetowej Komendy Głównej Policji, na której, pod adresem www.policia.pl dostępne są wizerunki rozneglizowanych mężczyzn, którzy w dniu 25 maja 2008 r. poruszali się po ulicach Warszawy⁷¹⁹. Jak wynika z dostępnych na ww. stronie internetowej materiałów, Policja, jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie tylko udostępniła pozyskane zdjęcia w Internecie, ale zapewniła możliwość ich pobrania, poprzez zamieszczenie stosownej opcji („do pobrania”). Wobec powyższego GIODO zwrócił uwagę na konieczność powstrzymywania się od stosowania praktyk tego rodzaju z uwagi na ich niecelowość i brak podstawy prawnej. Jednocześnie poinformował, iż rozpowszechnianie wizerunku osób w podobnych sytuacjach, jako działa-

⁷¹⁹ DOLiS-035-748/08/14747 pismo z dnia 11 czerwca 2008.

nie naruszające sferę prywatności osób, których wizerunek dotyczy, przy jednoczesnym braku podstawy prawnej je legalizującej - a nie wydaje się aby takowa istniała - i trudnościami ze wskazaniem celu, jakiemu miałyby służyć, ocenić należy jako wysoce naganne. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż stosownie do treści art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Jej ust. 2 stanowi z kolei, iż niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Z kolei w wyroku Sądu Apelacyjnego z roku 2005 r⁷²⁰. sąd ten zwrócił uwagę na okoliczność, iż zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Również przepisy o ochronie dóbr osobistych (art. 23 i 24 kc) obejmują dobra ze sfery życia prywatnego, rodzinnego czy intymności. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 6 prawa prasowego „nie wolno bez zgody osoby zainteresowanej publikować informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia, chyba, że wiąże się to bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby.

Generalny Inspektor może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie bądź zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych. Podmiot, do którego zostało skierowane wystąpienie lub wnioski, jest obowiązany ustosunkować się do tego wystąpienia lub wniosku na piśmie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

6. Kontrola parlamentarna

W państwie demokratycznym parlamentarna kontrola egzekutywy należy do zasadniczych elementów systemu ustrojowego. Kontrola parlamentarna „może być sprawowana bezpośrednio, przez członków parlamentu, oraz za pośrednictwem powoływanych przez parlament wyspecjalizowanych organów. Organy te, zobowiązane do zdawania przed parlamentem regularnych sprawozdań z wyników swej działalności kontrolnej, dostarczają informacji użytecznych w działalności legislacyjnej, a zarazem pozwalających na pociąganie do odpowiedzialności politycznej organów władzy wykonawczej”⁷²¹. Doktryna prawa konstytucyjnego

⁷²⁰ sygn. VI Aca 455/2005.

⁷²¹ Z. Niewiadomski, w: *Prawo administracyjne* (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 280.



wyróżnia tzw. triadę uprawnień kontrolnych Sejmu⁷²². Zalicza się do niej prawo do informacji, czyli prawo żądania informacji i sprawozdań od ministrów i kierowników właściwych resortów; prawo żądania obecności ministrów i kierowników właściwych resortów, czy też przede wszystkim na posiedzeniach właściwych komisji oraz prawo żądania wyjaśnień od obecnych na posiedzeniach Sejmu i jego organów przedstawicieli rządu⁷²³. Kontrola parlamentarna obejmuje przede wszystkim kontrolę Sejmu nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Kontrola parlamentarna polega również na działalności poszczególnych posłów, którzy mają prawo podejmować interwencje w organach administracji publicznej, składać interpelacje, zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących. Właściwa działalność kontrolna Sejmu ma swoje miejsce podczas prac komisji sejmowych⁷²⁴.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu Rzeczypospolitej⁷²⁵ komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami. Są one organami powołanymi do: rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu. Regulamin przewiduje komisje stałe, nadzwyczajne oraz śledcze (art. 18, 19, 20).

Konstytucja przewiduje także powoływanie przez Sejm komisji śledczej w celu zbadania określonej sprawy⁷²⁶. Działalność komisji tego rodzaju jest związana z realizacją przez Sejm funkcji kontrolnej, w której Senat nie uczestniczy. W przypadku, gdy zaistnieją szczególne okoliczności wymagające zbadania przez Sejm określonej sprawy, mającej istotne znaczenie dla państwa i jego interesów powołuje się komisję śledczą, która ma uprawnienia do przesłuchiwania osób przez nią zwoływanych na podstawie przepisów ustawy - Kodeks postępowania karnego, jak również prawo sięgania do spraw objętych tajemnicą państwową⁷²⁷. Komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu. Z uprawnień wynikających z przepisów ustawy komisja korzysta tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania oraz

⁷²² Zob. więcej: B.Banaszak, *Prawo konstytucyjne*. Warszawa, 2015; L.Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne Zarys wykładu*. Warszawa, 2016; R.M.Małajny, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*. Warszawa, 2013; P.Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa, 2013.

⁷²³ Zob. A. Gwiżdż, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, s. 307; S.Biernat, L. Bosek, L. Garlicki, T. Górzyńska, M.Grzybowski, R.Hauser, J.Korczak, M. Masternak-Kubiak, M. Niedźwiedź, M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*. Tom 2 Seria: System Prawa Administracyjnego, 2012, s. 391.

⁷²⁴ J.Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa, 2010, s. 412.

⁷²⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wg stanu prawnego po zmianie z dnia 9 marca 2017 r. - M.P. 2017 poz. 262.

⁷²⁶ USTAWA z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej Dz.U.2016.1024 j.t.

⁷²⁷ W. Skrzydło, *Komentarz do art.111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Lex, 2013.03.01.

w taki sposób, aby nie naruszyć dóbr osobistych osób trzecich. Przedmiotem postępowania komisji śledczej mogą być takie zdarzenia, które na etapie wstępnego postępowania *in rem* mogą uzasadniać hipotezę przyszłej odpowiedzialności karnej lub konstytucyjnej⁷²⁸. Komisja śledcza nie prowadzi postępowania karnego co oznacza, że przedmiotem jej zainteresowania nie jest przestępstwo. Inna zatem jest istota postępowania przed sejmową komisją śledczą od istoty postępowania karnego⁷²⁹. Komisja sporządza sprawozdanie ze swojej działalności. Sprawozdanie komisji śledczej zawiera stanowisko komisji w sprawie określonej w uchwale o jej powołaniu.

W ramach stałych komisji sejmowych pracuje Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, do właściwości której należą sprawy administracji państwowej oraz bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego⁷³⁰. Jako jedna z największych komisji sejmowych, oprócz kierowanych do niej projektów ustaw⁷³¹, czy wniosków klubów poselskich⁷³² otrzymuje również szczegółowe raporty dotyczące

⁷²⁸ M.Zbrojewska, Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą. Teza nr 1 42774/1, Prz.Sejm.2004.1.28.

⁷²⁹ B.Bieńkowska, Refleksje na temat przesłuchania przez sejmową komisję śledczą w charakterze świadka osoby będącej podejrzanym lub oskarżonym w równoległe toczącym się postępowaniu karnym. Teza nr 2, 49475/2, WPP.2005.3.72; M.Zubik, O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych. Teza nr 3, 61660/3, St.lur.2005.44.439.

⁷³⁰ Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu RP (tekst jednolity M.P. 2012 poz. 32 z późn. zm.).

⁷³¹ Zob. np. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 71) 1 grudnia 2016 r.: – rozpatrzenie poprawek zgłoszonych w czasie drugiego czytania do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druki nr 1044 i 1083); pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020” (druk nr 1062); Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 40) 9 czerwca 2016 r.: poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania do rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki nr 516 i 567).

⁷³² Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 33) 11 maja 2016 r.: rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu wniosku Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu „Informacji Prezesa Rady Ministrów w sprawie audytów przeprowadzonych w Policji, stosowania podsłuchów, informacji z działań związanych z powołaniem i odwołaniem Komendanta Głównego Policji, a także roli Ministra Spraw Wewnętrznych w wymienionych działaniach”; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 19) 25 lutego 2016 r.: rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu wniosku Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska o przedstawieniu na posiedzeniu Sejmu „Informacji Prezesa Rady Ministrów w sprawie działań Wojewody Mazowieckiego oraz Biura Ochrony Rządu w sprawie potencjalnego zagrożenia terrorystycznego podczas manifestacji Komitetu Obrony Demokracji w dniu 19 grudnia 2015 roku w Warszawie”.



pracy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷³³, Prokuratora Generalnego⁷³⁴, Policji, Straży Pożarnej i innych służb.

W zakresie kompetencji komisji dotyczących administracji znaleźć można sprawy dotyczące m.in.: zapewnienia bezpieczeństwa podczas EURO 2012 i stanu zabezpieczenia szczególnych wydarzeń o charakterze ogólnokrajowym⁷³⁵, nowelizacji ustawy o Policji⁷³⁶, czy programu standaryzacji komend i komisariatów Policji⁷³⁷. Przykładowo, podczas wystąpienia informacji na temat zapobiegania i zwalczania przestępstw z nienawiści⁷³⁸ przedstawiono m.in. informacje na temat

⁷³³ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 51) 13 września 2016 r.: informacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat oceny systemu rekrutacji do służby w Policji; informacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Policji oraz prezentacja bazy dydaktycznej; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 38) 7 czerwca 2016 r.: sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 516); Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 17) 24 lutego 2016 r.: informację Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat przyczyn złożenia dymisji przez komendanta głównego Policji insp. Zbigniewa Maja.

⁷³⁴ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 44) 6 lipca 2016 r.: przedstawioną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji informację na temat działalności Policji za 2015 r., określonej w art. 19 ust. 1–21 ustawy o Policji, w tym także informacje i dane, o których mowa w art. 20 ust. 3 tej ustawy (druk nr 575); informację Prokuratora Generalnego o liczbie zarządzonych w 2015 r. kontroli i utrwaleniu rozmów lub wniosków o zarządzanie kontroli operacyjnej.

⁷³⁵ Zob. np. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 113) 24 października 2013 r. wysłuchanie informacji na temat przygotowań służb i instytucji państwowych do ewentualnych działań, w związku z organizacją 11 listopada 2013 roku ogólnopolskich uroczystości patriotycznych mających na celu uczczenie 95-rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości oraz odbywającą się w tym samym terminie 19 sesją Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC-COP19), czyli 9 sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto (CMP6).

⁷³⁶ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 13) 14 stycznia 2016 r.: poprawki zgłoszone w czasie drugiego czytania do projektu ustawy o zmianie ustawy o policji oraz niektórych innych ustaw (druki nr 154 i nr 183).

⁷³⁷ Zob. np. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 59) 19 października 2016 r.: informacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat realizacji programu standaryzacji komend i komisariatów Policji; informacja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli programu standaryzacji komend i komisariatów Policji i jego realizacji w województwie lubelskim; informacja Komendanta Głównego Policji na temat planowanych zmian w Policji.

⁷³⁸ Zob. np. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 118) 21 listopada 2013 r. Komisja Spraw Wewnętrznych – informacja Ministra Spraw Wewnętrznych na temat działań w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępstw z nienawiści (m.in. sprawa rasistowskich ataków na mieszkańców Białegostoku); Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 56) 4 października 2016 r. na posiedzeniu zwołanym w trybie art. 152 ust 2 regulaminu Sejmu: – informację Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego na temat narastającego problemu przestępstw na tle rasowym i etnicznym oraz aktów agresji wobec osób o odmiennych poglądach politycznych, jak również działań, jakie mają zamiar podjąć rząd i organy ścigania w celu przeciwdziałania tego rodzaju przestępczości.

najistotniejszych faktów dotyczących działalności Ministra Spraw Wewnętrznych, jeśli chodzi o kwestie związane z zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw z nienawiści. Wynika z nich, że działania mające szeroko rozumiany wymiar edukacyjny („Program zwalczania przestępstw na tle nienawiści dla funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego”, „Prawa człowieka w zarządzaniu Policją”, „Imigranci wobec przestępstw z nienawiści – czyli jak skutecznie dochodzić swoich praw”, „) są uzupełniane przez monitorowanie zdarzeń o charakterze przestępstw z nienawiści. Taki monitoring prowadzony jest przez funkcjonujący w strukturze Departamentu Kontroli Skarg i Wniosków MSW Zespół ds. Ochrony Praw Człowieka. Źródło informacji o zaistnieniu zdarzeń stanowią różnego rodzaju doniesienia medialne, ponadto informacje są przekazywane przez organizacje pozarządowe, jak również osoby fizyczne. Zespół monitoruje sposób rozpatrywania spraw przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości od momentu zaistnienia zdarzenia do momentu zakończenia działań przez właściwe podmioty, np. wydania wyroku. Objęto monitoringiem ponad 151 zdarzeń, z czego 28 miało miejsce w Białymstoku. MSW zwróciło się do komendantów wojewódzkich Policji o przesyłanie na bieżąco informacji o incydentach z nienawiści mających miejsce na obszarze ich właściwości terytorialnej. W 2013 r. w celu rozszerzenia działań analitycznych zespół podjął prace mające na celu pozyskiwanie bardziej szczegółowych niż dotychczas informacji o specyfice monitorowanych zdarzeń, m.in. o charakterze miejsca przestępstwa, dotyczących zarówno sprawcy, jak i ofiary, co pozwoli uzyskać dokładniejszy obraz opisywanych zjawisk.

W zakresie spraw incydentalnych warto również przytoczyć opinię Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w sprawie „Informacji Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wyjaśnienia okoliczności towarzyszących zatrzymaniu Igora S. przez funkcjonariuszy Policji na wrocławskim Rynku oraz jego późniejszej śmierci na komisariacie przy ul. Trzemeskiej we Wrocławiu” (będąca przedmiotem badania przez RPO)⁷³⁹. Ustalenie okoliczności towarzyszących zatrzymaniu Igora S. przez funkcjonariuszy Policji na wrocławskim Rynku oraz jego późniejszej śmierci na komisariacie przy ul. Trzemeskiej było przedmiotem badania komórek kontroli Komendy Głównej Policji oraz Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, a także Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji. Ustalenia Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji mają charakter procesowy

⁷³⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 41) 9 czerwca 2016 r. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych rozpatrzyła i zaopiniowała: dla Marszałka Sejmu wniosek Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu „Informacji Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wyjaśnienia okoliczności towarzyszących zatrzymaniu Igora S. przez funkcjonariuszy Policji na wrocławskim Rynku oraz jego późniejszej śmierci na komisariacie przy ul. Trzemeskiej we Wrocławiu”.



i są objęte tajemnicą śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Poznaniu. Funkcjonariusze owych podmiotów zrealizowali przedsięwzięcia mające na celu ustalenie stanu faktycznego zdarzenia, zabezpieczenie dowodów, a także umożliwiające podjęcie wstępnych decyzji przełożonych policjantów uczestniczących w czynnościach związanych z zatrzymaniem Igora S. Po pierwsze, było to ustalenie szczegółowych okoliczności zdarzenia, dokonane bezpośrednio po jego zaistnieniu, przez policjantów Wydziału Kontroli Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu. Po drugie, były to czynności związane z procesowym zabezpieczeniem miejsca zdarzenia, prowadzone przez funkcjonariuszy Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji pod nadzorem zastępcy prokuratora rejonowego dla Wrocławia Stare Miasto. Po trzecie, była to kontrola w trybie uproszczonym przeprowadzona w dniach 18–19 maja 2016 roku przez funkcjonariuszy Biura Kontroli Komendy Głównej Policji. Przedstawione ustalenia, zdaniem Komisji, wskazują na obiektywizm, chociaż ocena prawnokarna działań podjętych przez funkcjonariuszy należy do kompetencji prokuratura zgodnie z intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 309 pkt 2 w związku z art. 311 § 1 Kodeksu postępowaniu karnego. Śledztwo będzie na bieżąco monitorowane przez organy resortu spraw wewnętrznych, przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przez Komendanta Głównego Policji po to, żeby w stosownych czasie i trybie uzyskać jak najwięcej informacji oraz w konsekwencji wyciągnąć wnioski dotyczące dalszych działań, może także wnioski dotyczącego tego, czego zaistniały przypadek powinien nauczyć na przyszłość w dalszych działaniach nadzorczych, szkoleniowych. Członkowie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych po rozpatrzeniu sprawy skierowali do marszałka wiadomość, że Komisja uznała przedstawioną informację za wyczerpującą⁷⁴⁰.

Kolejna sprawa (również będąca przedmiotem badania przez RPO), dotyczyła zamieszek między strajkującymi w obronie kopalń górnikami a Policją w Zabrze i Jastrzębiu-Zdroju w 2015 roku⁷⁴¹. Z informacji przedstawionej przez Komendanta Głównego Policji wynikało, że w tym dniu planowana była m.in. akcja protestacyjna w Kopalni Węgla Kamiennego Sośnica-Makoszowy, z uwagi na to, że odbyły się 32 różne demonstracje w różnych miejscach. W proteście miały wziąć udział także rodziny górników oraz swój udział zapowiedzieli również pracownicy kopalń w Bytomiu, Rudzie Śląskiej, zakładu górniczego w Piekarach Śląskich, a także mieszkańcy innych miast ościennych, którzy planowali przyjazd do Zabrze auto-

⁷⁴⁰ Sprawa była również przedmiotem badania przez Rzecznika Praw Obywatelskich, BPW.519.21.2016.SZ.

⁷⁴¹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 172) 5 lutego 2015 r.: sprawa zamieszek między strajkującymi w obronie kopalń górnikami a Policją, jakie miały miejsce 10.01.2015 w Zabrze.

karami (około 8–10 tysięcy demonstrantów). Miejscem zbiórki miał być parking przed stadionem Górnika Zabrze, a z posiadanych informacji wynikało, że wśród osób protestujących mieli pojawić się również kibice z klubów piłkarskich z terenu Śląska. Osoby te jednak miały nie manifestować swoich barw klubowych. Protest miał ruszyć o godz. 15.30 ulicami Zabrze, tj. ulicą Roosevelta, de Gaulle'a oraz docelowo dotrzeć pod Dom Muzyki i Tańca, gdzie o godz. 17.00 miała rozpocząć się uroczystość wręczenia laurów umiejętności i kompetencji 2014. Udział w tej uroczystości zapowiedzieli wicemarszałek Senatu, sekretarze stanu w randze wiceministrów, wojewodowie województwa śląskiego i opolskiego i wiele innych osób. Osoby biorące udział w proteście zapowiedziały, że w trakcie uroczystości będą wyrażać swoje niezadowolenie z obecnej sytuacji związanej z restrukturyzacją kopalń. W związku z tymi informacjami i możliwymi zagrożeniami, a także doświadczeniami z podobnych zabezpieczeń, które posiada Policja, także związanymi z udziałem kibiców piłkarskich, komendant miejski Policji w Zabrzu zarządził akcję policyjną. Głównym celem tej formy zaplanowanego zabezpieczenia było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego przed, w trakcie i po zakończeniu protestu, w tym również podczas przejazdu uczestników. Mając na uwadze także skalę zagrożeń, liczbę osób, która zapowiedziała udział w tych wydarzeniach, komendant wojewódzki w celu wsparcia komendy w Zabrzu delegował siły ze stanu oddziału prewencji w Katowicach. Ponadto na jego wniosek Komendant Główny Policji skierował do wsparcia działań po jednej kompanii policjantów oddziałów prewencji z Rzeszowa i Łodzi.

Dnia 17 stycznia zabezpieczenie protestu rozpoczęło się już o godz. 13 odprawą sił policyjnych. W odprawie uczestniczyli policjanci z Komendy Miejskiej Policji w Zabrzu, funkcjonariusze ruchu drogowego, służb kryminalnych. Jednym z punktów przyjętej taktyki działania było skierowanie w rejon Domu Muzyki i Tańca w Zabrzu sił policyjnych, których celem było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie protestu, zapobiegnięcie ewentualnej próbie wtargnięcia do budynku, a także próbom zakłócenia porządku prawnego i niszczenia infrastruktury, oczywiście dopiero wtedy kiedy służba ochrony, która była wynajęta do tego celu, nie poradziłyby sobie z uczestnikami manifestacji. Akcja została zaplanowana na około godz. 15.30, udział w przedsięwzięciu, jak powiedziałem, zapowiedziała określona liczba osób, i około godz. 17.00 w Domu Muzyki i Tańca zaplanowano uroczystość wręczenia laurów. Analiza zagrożeń mówiła o tym, że może dojść do łamania prawa, może nastąpić nawoływanie do aktów agresji w stosunku do osób uczestniczących w gali, a celem agresji mogły stać się także zaparkowane pojazdy i inne obiekty. Siły, które zostały skierowane w ten rejon, zostały ukryte za Domem Muzyki i Tańca m.in. po to, żeby standardowo nie sprowokować jakichś działań



w stosunku do policjantów tylko dlatego, że byliby widoczni w sprzecznie służącym do rozpraszania. Siły policyjne miały za zadanie również zabezpieczenie przemarszu protestujących. Łącznie w działaniach brało udział 496 policjantów. Cały przemarsz spod stadionu Górnika Zabrze był zabezpieczony przez Policję do tego stopnia, że w którymś momencie, kiedy manifestanci weszli w pas drogowy, odcięto dynamicznie ruch, umożliwiając sprawne przejście manifestujących pod Dom Muzyki i Tańca. Ale już wtedy doszło do pierwszych incydentów związanych m.in. z odpalaniem i rzucaniem rac przez uczestników marszu. Pojawiły się także osoby, które pomimo wcześniejszych zapowiedzi są jednak w barwach klubowych. Około godz. 15.50 grupa protestujących w liczbie 3 tys. osób wyrusza z miejsca zbiórki, przemarsz odbywa się trasą, która była wcześniej ustalona, do tej grupy dołącza około 500 pseudokibiców oraz osób identyfikujących się z Narodowym Odrodzeniem Polski. O 16.25 cała grupa protestujących przybyła na plac przed Domem Muzyki i Tańca, gdzie wcześniej, po uzgodnieniach z organizatorem, po części płotami policyjnymi, po części płotami wynajętymi przez samego organizatora zostaje odgrodzony obszar placu przed Domem Muzyki i Tańca po to, żeby ewentualnie zapobiec wejściu w tej rejon osób nieuprawnionych. Około 16.30 grupa około 350 osób zaczyna rzucać w kierunku przybywających na galę do Domu Muzyki różnymi niebezpiecznymi przedmiotami (petardy, kamienie, butelki) następnie usiłują oni wtargnąć do wnętrza Domu Muzyki i Tańca, pokonując płoty, i tutaj dochodzi do sytuacji, w której służba ochrony wycofuje się spod płotów w kierunku obiektu, ponieważ nie jest w stanie sobie poradzić z zapewnieniem porządku. W związku z tym o interwencję zostaje poproszona Policja, która z dwóch stron wychodzi zza budynku, aby przystąpić do działań. Kilkakrotnie wzywano osoby zakłócające porządek do zachowania zgodnego z prawem oraz wycofania się za ogrodzenie z płotów policyjnych. Informowano także przez nagłaśniacze, że w przypadku niepodporządkowania się komunikatom zostaną użyte środki przymusu bezpośredniego zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Pomimo wezwań oraz ostrzeżeń grupa nadal zachowywała się agresywnie, w dalszym ciągu w kierunku policjantów oraz osób udających się do budynku rzucały niebezpieczne przedmioty. Wobec niestosowania się do wezwań Policji podjęto działania defensywne polegające m.in. na użyciu siły fizycznej, pałek służbowych, tarcz do odparcia tych osób, które atakowały wejście do obiektu i uniemożliwiały funkcjonowanie tego obiektu w sposób normalny, a także utrudniały przemieszczanie się osób, której chciały wejść lub opuścić ten obiekt. W przypadku Zabrze Policja oddała podczas przebiegu całego zdarzenia dwie salwy ostrzegawcze z broni gładkolufowej. Dzięki działaniom pododdziałów policyjnych udało się przy użyciu tarcz zepchnąć te osoby, które wtargnęły w rejon chroniony, poza płoty,

i później rozpoczęto działania związane z wyłapywaniem najbardziej agresywnych uczestników. Około godz. 17.00 do części manifestacji podporządkowującej się komunikatom dotarła informacja o podpisaniu porozumień w urzędzie wojewódzkim i właściwie wtedy górnicy z rodzinami podjęli decyzję o tym, że rozchodzą się do domów. Pozostała grupa tych najbardziej agresywnych, tych, którzy podejmowali agresywne działania w stosunku do interweniujących policjantów. W ramach tych działań policjanci nie używali gazu, jeśli używali, to tylko ręcznych miotaczy gazu i to tylko w stosunku do osób, które bezpośrednio ich atakowały bądź w momencie, kiedy następowały zatrzymania, kiedy był atak na policjantów zatrzymujących w celu odbicia osoby zatrzymanej.

W efekcie działań po stronie Policji było: 5 rannych policjantów – poparzenia związane z wybuchami w rejonie pododdziałów petard i rac, którymi policjanci byli obrzucani; 1 policjant – złamana kończyna dolna; 1 zniszczony radiowóz. W wyniku działań rozpraszających zostało zatrzymanych 9 osób, z czego 3 związane są ze środowiskiem pseudokibiców, a 2 osoby są nieletnie. Wszystkie zatrzymane osoby dorosłe były w stanie nietrzeźwości, właściwie każda z nich miała we krwi powyżej 2 promili alkoholu – to jest już dość znaczny stopień nadużycia alkoholu – i kilka z tych osób w przeszłości było karanych za przestępstwa kryminalne. Podczas działań użyto: 19 naboji, ostrzegawczy nabój ślepy do broni gładkolufowej – to jest to, co było związane z oddaniem dwóch salw ostrzegających – 2 naboje typu Chrabąszcz, 13 granatów hukowych P1, siłę fizyczną i pałki służbowe.

Nie zidentyfikowano po stronie uczestników manifestacji ani jednej osoby, która odniosłaby jakiegokolwiek obrażenia, nie zgłosiły się takie osoby do szpitali, punktów medycznych. Podsumowując skutki tych działań, których następstwem były obrażenia właściwie jedynie po stronie policjantów, Komendant Główny Policji uznał, że zachowanie policjantów było w pełni profesjonalne, charakteryzowała je duża rozważa i było prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Posłowie wnioskodawcy nie zgodzili się z wersją wydarzeń przekazanych przez Komendanta Głównego Policji i uznali, że wniosek był uzasadniony. Zwrócili się również do ministra o wdrożenie takiej praktyki, aby zdarzenia trudne, niebezpieczne czy takie, które są prezentowane na posiedzeniach Komisji, stanowiły dla ministra spraw wewnętrznych oczywistą podstawę do podjęcia własnej inicjatywy.

Na kolejnym posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych w dniu 8 kwietnia 2015 r. w sprawie zamieszek jakie miały miejsce 3 i 9 lutego br. w Jastrzębiu-Zdroju⁷⁴², posłowie wnioskodawcy zgłosili wniosek poddający w wątpliwość zasadność

⁷⁴² Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 179) 8 kwietnia 2015 r.: wysłuchanie informacji „Sprawa zamieszek między strajkującymi w obronie kopalń górnika a Policją, jakie miały miejsce 3 i 9 lutego br. w Jastrzębiu- Zdroju”.



użycia środków przymusu bezpośredniego i siły wobec protestujących grup społecznych: czy rzeczywiście sięgnięto po te środki w ostateczności, czy nie było innych możliwości rozwiązania przez Policję problemu, który wystąpił w Jastrzębiu-Zdroju, a wcześniej w Zabrze. Podkreślano, że w państwie demokratycznym jest to poselska troska o bezpieczeństwo obywateli, w tym tych, którzy mają odwagę nie zgadzać się z decyzjami rządu i protestować – oczywiście zgodnie z prawem, legalnie i pokojowo. Minister Spraw Wewnętrznych wskazała, że zawsze priorytetem podejmowanych przez Policję działań, zarówno tych z 17 stycznia, jak i z 3 czy 9 lutego, było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a przede wszystkim ochrona zdrowia i życia osób spokojnie manifestujących. Komendant Główny Policji podkreślił tendencję do prowokowania zamieszek i łamanie prawa przez zamaskowanych, agresywnych i będących często pod wpływem alkoholu chuliganów, którzy używając niebezpiecznych narzędzi, zagrażali zdrowiu i życiu funkcjonariuszy Policji. Podejmowane przez policjantów działania były reakcją, zdaniem KGP na bezprawne i naruszające porządek publiczny działania agresorów niszczących mienie i atakujących policjantów. Czynności sprawdzające dotyczące przeprowadzonych zabezpieczeń wykazały, że działania policjantów podczas protestów w dniach 3 i 9 lutego przeprowadzone zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zgodę na użycie środków przymusu bezpośredniego przez pododdziały wydawali policjanci upoważnieni, zgodnie z obowiązującymi ustawowymi przepisami. Każdorazowe użycie środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty poprzedzone było wezwaniem do zachowania zgodnego z prawem i do zaniechania stosowania przemocy. Uprzedzono zgromadzonych o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego w przypadku niepodporządkowania się wezwaniom. Zastosowana taktyka działań oraz użyte przez pododdziały zwarte Policji środki przymusu bezpośredniego były adekwatne i proporcjonalne do zaistniałej sytuacji, a gradacja ich stosowania dostosowana była do wzrostu zagrożenia. Posłowie wnioskujący również w tym przypadku nie zaakceptowali stanu przedstawionej im informacji, wzywając ministra spraw wewnętrznych do bardziej skrupulatnej kontroli nad działaniami policji.

7. Kontrola społeczna

Zgodnie z jedną koncepcji, absolutną podstawą dla realizacji kontroli obywatelskiej są prawa i wolności osobiste, w szczególności wolność wyrażania poglądów i opinii (art. 54 Konstytucji RP)⁷⁴³. Poza wolnością wyrażania swoich poglądów obejmują one także, także wolność pozyskiwania informacji oraz wolność

⁷⁴³ D.Wacinkiewicz, Rozdział IV. Kontrola zewnętrzna nad samorządem terytorialnym, Kontrola i nadzór w prawie komunalnym. Warszawa, 2006, s.166.

rozpowszechniania informacji oraz prawa i wolności polityczne, konkretnie prawo do pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 Konstytucji RP). Kontrolę społeczną należy rozumieć jako „całokształt określonych prawem oraz faktycznych możliwości przysługujących jednostce, grupie osób lub zrzeszeniom tych osób, ich wspólnotom w zakresie dokonywania ocen prawidłowości działania administracji publicznej, formułowania opinii w tym zakresie, zgłaszania postulatów i wniosków pod adresem administracji.”⁷⁴⁴ M. Buchanan, przyjmuje, że „jednostka może i powinna zdawać sobie sprawę z faktu, że wiele spośród złożonych polityczno-rządowych instytucji znajduje się poza zasięgiem jej kontroli czy wpływu. Niemniej jednak musi mieć przekonanie, że pewne ostateczne decyzje należą do niej i do jej podobnych jednostek”⁷⁴⁵.

Kontrola społeczna w ogólnym rozumieniu oznacza wszystkie mechanizmy uruchamiające lub wymuszające współdziałanie, utrzymujące porządek społeczny, służąc przez to zachowaniu konformizmu wśród członków zbiorowości wobec określonych norm i wartości. „Mówiąc o kontroli społecznej, trzeba podkreślić, że określenie to można rozumieć trojako: 1) bądź w najszerszym znaczeniu jako wszelkie formy kontroli społeczeństwa nad administracją, włączając i kontrolę opinii społecznej nad administracją, 2) bądź tylko jako uregulowaną szczególnie przepisami prawnymi formę kontroli społecznej nad organami administracyjnymi.”⁷⁴⁶ J. Jagielski przyjmuje szeroki sposób rozumienia kontroli obywatelskiej, jako całokształtu określonych prawem (a także faktycznych) możliwości przysługujących jednostce, grupie osób lub ich zrzeszeniom w zakresie obserwowania działalności aparatu administracji publicznej i jego poszczególnych ogniw (organów, urzędów administracyjnych, itd.) oraz wyrażania ocen, opinii i postulatów, mających na celu sygnalizowanie nieprawidłowości, błędów i uchybień w tej działalności, a wreszcie wywoływanie, w sposób niekiedy wiążący, skutecznego ich eliminowania⁷⁴⁷.

Do podstawowych procesów kontroli społecznej należy proces instytucjonalizacji narzucający wzory postępowania i proces socjalizacji, jako elementy kontroli wewnętrznej. Dopiero kiedy zawodzi kontrola wewnętrzna konieczne staje się zastosowanie mechanizmów kontroli zewnętrznej, operujących systemem sankcji,

⁷⁴⁴ B. Jaworska-Dębska, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 553.

⁷⁴⁵ JM. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997, s. 16-17.

⁷⁴⁶ J. Starościak, w: J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 214.

⁷⁴⁷ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 156-157.



czyli kar i nagród⁷⁴⁸. Ponadto wyróżnić można kontrolę społeczną zorganizowaną oraz nie zorganizowaną. Kontrolę zorganizowaną realizują wyspecjalizowane organizacje społeczne, natomiast podmiotami realizującymi kontrolę nie zorganizowaną są pojedynczy obywatele oraz grupy obywateli⁷⁴⁹.

W Polsce nie istnieją wyspecjalizowane organizacje społeczne, które realizowałyby funkcje kontrolne wyłącznie w stosunku do Policji. Częściowo funkcje te realizują organizacje pozarządowe jak np. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, czy Fundacja Panoptykon. Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest apolityczną organizacją działającą na rzecz ochrony i promocji praw człowieka, której celem jest podejmowanie inicjatyw edukacyjnych i badawczych w zakresie problematyki praw człowieka, propagowanie praw człowieka jako podstawy funkcjonowania państwa i społeczeństwa, wzmacnianie w społeczeństwie poszanowania dla godności i praw człowieka oraz działanie na rzecz ochrony praw człowieka. Oprócz działań typowo interwencyjnych⁷⁵⁰ prowadzi również działania edukacyjne i popularyzatorskie⁷⁵¹.

Fundacja Panoptykon powstała w kwietniu 2009 r. z inicjatywy grupy społecznie zaangażowanych prawników, w ramach odpowiedzi na poczucie braku konkretnych gwarancji chroniących obywateli przed utratą wolności oraz brak merytorycznej debaty publicznej na ten temat. Fundacja miała wypełnić tę lukę, działając na rzecz wolności i ochrony praw człowieka w społeczeństwie nadzorowanym, a w szczególności poprzez: przygotowywanie opracowań, ekspertyz i analiz z zakresu problematyki ochrony praw człowieka w społeczeństwie nadzorowanym; monitorowanie prawa, zmian legislacyjnych oraz funkcjonowania prawa, czy przygotowywanie projektów zmian w prawie i podejmowanie starań na ich rzecz wprowadzenia⁷⁵².

Polityczną odpowiedzialność za skutki działań własnych i służb (inspekcji, straży), nad którymi sprawują zwierzchnictwo ponosi na poziomie województwa wojewoda, a w powiecie – starosta. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷⁵³ wojewoda jest zwierzch-

⁷⁴⁸ B. Szacka, Wprowadzenie do socjologii. Warszawa, 2008, s. 163-164.

⁷⁴⁹ J. Boć (red.), Prawo administracyjne. Warszawa, 2010.

⁷⁵⁰ Np. Sprzeciw HFPC wobec publikacji wizerunków uczestników zgromadzeń przed Sejmem na stronie policji, <http://www.hfhr.pl/sprzeciw-hfpc-wobec-publikacji-wizerunkow-uczestnikow-w-zgromadzen-przed-sejmem-na-stronie-policji/>.

⁷⁵¹ Np. Służby specjalne, policyjne i skarbowe a prawa człowieka – standardy konstytucyjne i międzynarodowe oraz kierunki niezbędnych zmian legislacyjnych Publikacja z serii „Raporty, opinie, sprawozdania” 2016, <http://www.hfhr.pl/publication/sluzby-specjalne-policyjne-i-skarbowe-a-prawa-czlowieka/>

⁷⁵² Zob. więcej <https://panoptykon.org/>

⁷⁵³ Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206.

nikiem rządowej administracji zespolonej w województwie i organem administracji rządowej, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezatrzymane w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. Jednym z elementów konstrukcji prawnej zespolenia jest zasada zwierzchnictwa, w związku z czym funkcjonowanie organów Policji w strukturze administracji zespolonej opierać się będzie przede wszystkim na zespoleniu osobowym i zespoleniu kompetencyjno-zadaniowym na stopniu województwa i na stopniu powiatowym⁷⁵⁴. Zespolenie osobowe na stopniu województwa przejawia się w konieczności uzyskania opinii wojewody na powołanie komendanta wojewódzkiego Policji, a zespolenie kompetencyjno-zadaniowe oznacza, iż komendant wojewódzki Policji działa w imieniu i na rachunek wojewody we wszystkich sprawach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, z wyjątkiem spraw przekazanych do wyłącznej właściwości komendanta (natomiast w powiecie organy zespolone działają we własnym imieniu).

Kontrola społeczna Policji w formie zorganizowanej realizowana jest przez organy samorządu terytorialnego: rady powiatów, rady gmin. Art. 10 ust. 1 ustawy o Policji nakłada na komendantów Policji obowiązek składania właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin rocznych sprawozdań ze swojej działalności (sprawozdawczość planowana), a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego (sprawozdawczość dynamiczna)⁷⁵⁵. Zarządzenie Nr 254 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji⁷⁵⁶ określa metody i formy wykonywania w Policji zadań w zakresie: planowania strategicznego; sprawozdawczości oraz oceny stopnia realizacji Priorytetów Komendanta Głównego Policji. Planowanie strategiczne w Policji na szczeblu Komendy Głównej Policji obejmuje: ustalanie Priorytetów Komendanta Głównego Policji; określanie zadań dla komórek organizacyjnych KGP oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji zadań; określanie zadań dla komend wojewódzkich Policji oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji zadań oraz sporządzanie Planu Przedsięwzięć Komendy Głównej Policji, zwanego dalej „Planem Przedsięwzięć KGP”. Mierniki dla komórek organizacyjnych KGP oraz dla komend wojewódzkich Policji są ustalane na okres 1 roku. Priorytety Komendanta Głównego Policji określają główne kierunki pracy Policji i są realizowane poprzez przypisane do nich zadania dla komórek organi-

⁷⁵⁴ S. Pieprzny S., *Funkcjonowanie organów Policji w strukturze rządowej administracji zespolonej*, [w:] *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*. Kraków, 2003.

⁷⁵⁵ W. Kotowski, *Komentarz do art. 10 ustawy o Policji*. Stan prawny: 2012.01.01.

⁷⁵⁶ Dz. Urz. KGP z dnia 12 kwietnia 2010 r. ze zm.



zacyjnych KGP oraz zadania dla komend wojewódzkich Policji. Priorytety Komendanta Głównego Policji opracowywane są na okres 3 lat. Natomiast komendant wojewódzki Policji ustala Priorytety lokalne, na podstawie przeprowadzonej diagnozy lokalnej, uwzględniającej specyfikę danej jednostki w ramach planowania strategicznego. Do każdego z Priorytetów lokalnych komendant wojewódzki Policji określa zadania lokalne służące realizacji Priorytetów lokalnych na okres 3 lat. Sprawozdawczość w Policji obejmuje: informacje dotyczące wykonania lub przyczyn niewykonania przez komórki organizacyjne KGP mierników ustalonych dla Priorytetów Komendanta Głównego Policji, przekazywane w terminie do dnia 30 stycznia za rok poprzedni; informacje dotyczące przyczyn niewykonania przez komendy wojewódzkie Policji mierników ustalonych dla Priorytetów Komendanta Głównego Policji, przekazywane w terminie do dnia 15 lutego za rok poprzedni; zestawienia sprawozdawcze oraz informacje sprawozdawcze.

W ramach zadań realizowanych przez samorząd powiatowy funkcje kontrolne w odniesieniu do Policji realizują komisje bezpieczeństwa i porządku⁷⁵⁷. Komisja bezpieczeństwa i porządku jest ciałem kolegalnym, opiniodawczo-konsultacyjnym starosty⁷⁵⁸, gdyż służy „realizacji zadań starosty, w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli” (art. 38a ust. 1 u.s.p.). Do zadań komisji należy:

- 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- 2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 5) opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie, o którym mowa w pkt 1;
- 6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4;

⁷⁵⁷ art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym.

⁷⁵⁸ M. Augustyniak, Rodzaje komisji - stałe i doraźne, [w:] Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. LEX 2014.

- 7) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt 2 i pkt 4-6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Opinie komisji nie mają charakteru wiążącego dla starosty. Komendanci powiatowi (miejscy) Policji mają obowiązek udostępnić komisji, na żądanie jej przewodniczącego (tzn. starosty lub prezydenta miasta), dokumenty i informacje dotyczące pracy Policji na terenie powiatu, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów rozpoznawczo-operacyjnych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych (art. 10 ust. 5 ustawy o Policji). Również art. 10 ustawy o Policji zobowiązuje komendanta powiatowego do składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności, a także informowania o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego starostów oraz rady powiatów. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego Komendant powinien niezwłocznie składać tym organom sprawozdania i informacje na każde ich żądanie. Dysponując tymi informacjami, rada powiatu może określić, w drodze uchwały, istotne dla powiatu zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego⁷⁵⁹.

W literaturze przedmiotu uważa się, że pomysł tworzenia tego typu organów opiniodawczo-doradczych jest „słuszny z uwagi na istotę i ważność problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wątpliwość natomiast budzi skuteczność przyjętego rozwiązania z uwagi na skład komisji, a przede wszystkim udział starosty jako jej przewodniczącego, w sytuacji gdy komisja ma służyć usprawnieniu realizacji zadań tegoż starosty jako zwierzchnika służb, inspekcji i straży⁷⁶⁰.

Zasada demokratycznego państwa prawnego, idea budowania społeczeństwa obywatelskiego, koncepcja subsydiarności skłaniają do uznania, że udział czynnika obywatelskiego (wspólnot korporacyjnych, zrzeszeń obywateli etc.), w tym zwłaszcza realizacja kontroli obywatelskiej stanowi *conditio sine qua non* pełnej realizacji idei demokracji i praworządności w każdym przejawie działań publicznych państwa. Wydaje się, że uprawnione jest stwierdzenie, iż w realizacji kontroli obywatelskiej nad policją dokonuje się aktywizacja społeczeństwa i umacnianie (budowanie) demokratycznych znamion państwa poprzez przeświadczenie o możliwości wpływu przez obywateli na państwo⁷⁶¹.

⁷⁵⁹ Zob. więcej: Cz. Martysz, Komentarz do art.38(a) ustawy o samorządzie powiatowym. Stan prawny: 2007.10.22; S. Czarnow, Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu, Sam. Teryt. 2003, nr 3, s. 28 i n.

⁷⁶⁰ S.Pieprzny, Policja. Organizacja i funkcjonowanie. Kraków, 2003.

⁷⁶¹ D.Wacinkiewicz, Rozdział IV. Kontrola zewnętrzna nad samorządem terytorialnym, Kontrola i nadzór w prawie komunalnym. Warszawa, 2006, s.166.



8. *Actio popularis*

W literaturze przyjmuje się, że *actio popularis* oznacza „środek prawny, który ze względu na ważny interes publiczny dostępny jest każdemu podmiotowi mającemu zdolność procesową, chociażby sprawa nie dotyczyła go bezpośrednio.”⁷⁶² Oznacza to jednocześnie, że głównym elementem konstrukcji *actio popularis* jest szeroki zakres podmiotowy, co powoduje, że środki o tym charakterze znajdują zastosowanie w „sprawach ważnych dla społeczeństwa, zwłaszcza w takich dziedzinach, w których wykazanie interesu własnego może być szczególnie trudne, np. ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona praw konsumentów, równe traktowanie.”⁷⁶³

W porządku polskim prawo do składania skarg i wniosków gwarantuje wszystkim obywatelom w artykule 63 Konstytucja RP. „Instytucja skarg i wniosków – w zakresie dotyczącym skarg (...) stała się w praktyce od lat już instytucją powszechną, postępowanie skargowe stało się więc w rzeczywistości „postępowaniem popularnym”. Odgrywa ona – mimo powołania w latach osiemdziesiątych Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich – nadal istotną rolę, zarówno w ochronie praw i interesów indywidualnych, jak i interesu społecznego (publicznego), przyczynia się do wykrywania licznych nieprawidłowości i nadużyć, do ulepszania działalności organów i innych jednostek organizacyjnych państwowych i samorządowych, a także – do zmiany niezadowolających przepisów prawa.”⁷⁶⁴ Pomimo tego, że polski ustawodawca ostrożnie podchodzi do włączania obywateli w działania na rzecz ochrony interesu publicznego, to jednak zasadniczym celem instytucji skarg i wniosków było stworzenie takich warunków, w których każdy człowiek mógłby bez przeszkód złożyć swoje uwagi co do pracy organów państwowych⁷⁶⁵. Skarga bywa więc żądaniem podjęcia przez organy władzy publicznej (w tym organy administracji publicznej) odpowiednich działań i zawiera zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika⁷⁶⁶. Tym samym, rozumienie skargi i wniosku narzuca im w pierwszym

⁷⁶² M. Waligórski, Polskie prawo procesowe cywilne w świetle zasady dyspozycyjności, *Studia Cywilistyczne* 1963, t. II, s. 37 i n.

⁷⁶³ E. Wójcicka, *Actio popularis* w prawie polskim. Państwo i Prawo 11/2015, s. 71.

⁷⁶⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 513.

⁷⁶⁵ J. Lang, *Polskie Prawo Administracyjne*, Warszawa 1995, s. 298; E. Wójcicka, *Actio popularis* w prawie polskim. Państwo i Prawo 11/2015, s. 80.

⁷⁶⁶ K. Koralewska-Pietrzak, Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek *actio popularis*. *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7–8/2010, s. 57; zob. również: J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa, 2005, s. 583; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 410; J. Starościak, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 305.

rzędzie rolę ochrony praw i interesów jednostki, grupy jednostek oraz organizacji społecznych⁷⁶⁷. Jednakże, w celu odpowiedzi na pytanie, czy w danym przypadku mamy do czynienia ze środkiem o charakterze *actio popularis*, należy ustalić, czy spełnione zostały dwa podstawowe warunki: czy dochodzona z jego użyciem ochrona jest realizowana w interesie publicznym oraz, czy z żądaniem wszczęcia postępowania sądowego bądź jurysdykcyjnego administracyjnego może wystąpić każdy, bez względu na interes prawny. Zdaniem E. Wójcickiej tylko „łączone spełnienie tych dwóch przesłanek daje podstawy do uznania środka prawnego za *actio popularis*”⁷⁶⁸.

Składane uwagi mają charakter nienormatywny, co nie oznacza, że przestają być narzędziem kontrolnym. Powstaje w ten sposób system obywatelskiej kontroli nieznormatywizowanej, której podstawą są zasady demokratycznego państwa, respektującego prawo obywateli do czynnego udziału w życiu publicznym, wyrażające się w przedsięwzięciu nie tylko działań, które ujęte są zarówno w ramy norm prawnych i różnego rodzaju działań faktycznych⁷⁶⁹.

W systemie skargowo-wnioskowym przejawia się również obywatelska inicjatywa o charakterze *actio popularis*. W obu formach podstawą jest żądanie rozpatrzenia i załatwienia ich przez podmiot, do którego zostały skierowane. Ponadto nie można zapomnieć, że każda potwierdzona skarga powinna posłużyć do zmiany wadliwego stanu rzeczy, co narzuca jej, w stopniu pośrednim, cele stawiane przed wnioskiem⁷⁷⁰.

Procedura przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Policji realizowana jest w oparciu o Dział VIII kodeksu postępowania administracyjnego⁷⁷¹ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁷⁷². Z Przewidziane

⁷⁶⁷ J.Babiuch, Instytucja skarg i wniosków w Policji. Katowice, 20002, s.13.

⁷⁶⁸ E. Wójcicka, *Actio popularis* w prawie polskim. Państwo i Prawo 11/2015, s.75.

⁷⁶⁹ D.Wacinkiewicz, Kontrola i nadzór w prawie komunalnym. Warszawa, 2006. Rozdział IV. Kontrola zewnętrzna nad samorządem terytorialnym, s.169.

⁷⁷⁰ J.Babiuch, Instytucja skarg i wniosków w Policji. Katowice, 20002, s.11. Wątpliwości w zakresie zakwalifikowania instytucji prawnych mianem *actio popularis* prezentuje E. Wójcicka, wskazując, iż „W piśmiennictwie polskim pojmowanie i posługiwanie się terminem *actio popularis* nie jest precyzyjne i niejednokrotnie prowadzi do błędnego określania tym pojęciem instytucji zbliżonych, lecz nie tożsamy. Dość powszechnie za środek *actio popularis* uważana jest skarga z działu VIII k.p.a. Obie instytucje mają wspólne elementy, jednakże nie są one na tyle istotne, aby skardze z art. 227 k.p.a. można było przypisać charakter *actio popularis*. Zasadniczymi cechami *actio popularis* tożsamymi z cechami skargi z art. 227 k.p.a. są: brak obowiązku posiadania interesu prawnego oraz przedmiot ochrony, którym jest przede wszystkim interes publiczny.” E.Wójcicka, *Actio popularis* w prawie polskim. Państwo i Prawo 11/2015, s.73, zob. również B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne, Warszawa 1999, s. 481.

⁷⁷¹ tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 23.

⁷⁷² Dz.U z 2002 r. Nr 5, poz. 46.



w dziale VIII KPA „postępowanie skargowe jest traktowane nie tylko jako element uregulowania procedur stosowanych w administracji publicznej, lecz również jako instrument społecznej kontroli administracji, jako – szerzej rzecz ujmując – element nieodłączny systemu kontroli administracji publicznej⁷⁷³. Zatem skargi i wnioski, zaliczane są do „odfomalizowanych środków ochrony interesu publicznego i interesu faktycznego jednostki, a więc takich, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego lub sądowego⁷⁷⁴. Przepisy te zobowiązują adresata pisma do odpowiedniego jego zakwalifikowania na podstawie przedmiotu wnoszonej sprawy. Zanim organ zdecyduje się na załatwienie sprawy w trybie Działu VIII kpa, powinien dokonać dokładnej analizy, czy jest to tryb właściwy, czy też inne przepisy szczególne nie przewidują innego trybu i czy jest organem właściwym do jego załatwienia. Przepis art. 231 kpa nakłada bowiem obowiązek przestrzegania przez organy swojej właściwości oraz nadania skardze prawidłowego biegu. Organ nie może rozpatrzyć skargi poza zakresem swojej właściwości, bo byłoby to działanie pozbawione podstaw prawnych.

W odniesieniu do Policji, w ujęciu ogólnym przedmiotem skargi w rozumieniu art. 227 kpa mogą być kwestie dotyczące zaniedbań, nienależytego wykonywania zadań, przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw przez policjantów lub pracowników cywilnych Policji. Natomiast przedmiotem wniosku w rozumieniu art. 241 kpa mogą być sprawy ulepszenia oraz usprawnienia pracy Policji bądź inicjatywy, zmierzające do lepszego zaspokojenia potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych. Zdaniem J. Langa, wniosek, zgodnie z przepisami k.p.a. „to taki twór o charakterze planu, który pochodzi od osoby (lub jednostki organizacyjnej) mającej prawo do wniosku; jest złożony w oznaczonym przez przepisy interesie oraz dotyczy sprawy, która znajduje się w orbicie zainteresowań państwa i jest doręczony prawnie wskazanemu odbiorcy z zamiarem odpowiedniego urobienia⁷⁷⁵. Przedmiotem wniosku mogą być wszelkie czynności prawne i faktyczne lub też brak czynności właściwych organów lub ich pracowników⁷⁷⁶. Ponadto, wniosek jest formą inicjatywy obywatelskiej i w przeciwieństwie do skargi wnoszony jest z reguły w interesie społecznym⁷⁷⁷.

⁷⁷³ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 697.

⁷⁷⁴ E. Wójcicka, Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda. Przegląd Prawa Publicznego nr 7–8/2016, s.232.

⁷⁷⁵ J. Lang, Wnioski obywatelskie w administracji państwowej, Warszawa 1976, s. 43.

⁷⁷⁶ Z. Janowicz Kodeks Postępowania Administracyjnego – Komentarz, Warszawa 1996, s.96.

⁷⁷⁷ Z. Janowicz Kodeks Postępowania..., s. 97.

Postępowanie skargowe jest uproszczonym postępowaniem administracyjnym, kończącym się zawiadomieniem skarżącego o sposobie jego załatwienia, czyli stanowiskiem organu. Postępowanie to nie przewiduje trybu odwoławczego. W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego. Zdaniem Z. Janowicza celem postępowania skargowego jest zwrócenie uwagi organom państwowym, organom samorządowym (w tym samorządu terytorialnego), organom państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także organom organizacji społecznych na należyte wykonywanie zadań przez ich organy niższe lub pracowników albo w ogóle brak działania (bezczyorność, zaniechanie), a zatem uruchomienie nadzoru. Stąd oczywista jest zasada, że organami właściwymi do rozpatrzenia i załatwienia skarg są organy wyższego stopnia lub organy sprawujące bezpośredni nadzór⁷⁷⁸.

Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu w każdej jednostce organizacyjnej Policji w ustalonych dniach i godzinach. Przyjmujący zgłoszenie sporządza protokół, który podpisuje wnoszący skargę lub wniosek i przyjmujący zgłoszenie. W protokole zamieszcza się datę przyjęcia skargi lub wniosku, imię, nazwisko (nazwę) i adres zgłaszającego oraz zwięzły opis treści sprawy. Kierownicy jednostek organizacyjnych Policji lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Skarga powinna zawierać: wskazanie osoby od której pochodzi (imię i nazwisko lub nazwa), adres wnoszącego oraz określenie przedmiotu sprawy. Celem zapewnienia sprawnego załatwienia sprawy należy określać przedmiot sprawy poprzez zwięzły opis i jednoznaczne wskazanie zarzutów lub wniosków. Służy to dalszej, przedmiotowej kwalifikacji skargi, według takich kryteriów jak: nieludzkie lub poniżające traktowanie, naruszanie prawa do wolności, czynności procesowe, administracyjne, z ustawy o Policji i inne, załatwianie skarg, zachowania korupcyjne, skargi policjantów/ pracowników, niekulturalny stosunek do obywatela, inne, postępowanie policjantów/pracowników poza służbą/pracą, skargi nie dotyczące Policji⁷⁷⁹.

Przyjęcie skargi lub wniosku nakłada obowiązek nadania sprawie dalszego biegu, w tym przede wszystkim określenie właściwości instytucji lub w przypadku

⁷⁷⁸ Z. Janowicz, Kodeks Postępowania Administracyjnego – komentarz, Warszawa 1996, s. 564.

⁷⁷⁹ Zob. więcej J. Babiuch, Instytucja skarg i wniosków w Policji. Katowice, 20002, s.28-29.



uznania swojej niewłaściwości skierowania jej do organu właściwego. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku powinien załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. Powyższe terminy liczy się od daty wpływu skargi lub wniosku bezpośrednio do jednostki organizacyjnej Policji właściwej do załatwienia sprawy. W terminie „załatwienie” skargi lub wniosku kryją się dwa znaczenia: formalne i materialny. W znaczeniu formalnym załatwienie skargi lub wniosku, to negatywne lub pozytywne rozpatrzenie sprawy w postępowaniu skargowym i wnioskowym. Formalne załatwienie sprawy będącej przedmiotem skargi lub wniosku może nastąpić na drodze wykonania decyzji kwalifikacyjnej, w formach przewidzianych prawem administracyjnym lub za pomocą czynności regulowanych innymi przepisami. Negatywne załatwienie, to odrzucenie, zwrot lub oddalenie skargi. Wszystkie formy kwalifikacji skargi są załatwieniem pozytywnym. Materialne znaczenie załatwienia to merytoryczne i ostateczne załatwienie sprawy będącej przedmiotem skargi lub wniosku, którego podstawą będą przepisy prawa materialnego. Będzie to uwzględnienie zarzutu zawartego w skargach i spowodowanie takiej zmiany, która usunie jego podstawę, dlatego najczęściej odbywać się to będzie w ramach innego postępowania (nieskargowego). Realizacja merytorycznie załatwionego wniosku wymaga z reguły zastosowania przepisów wykraczających poza te regulujące postępowanie wnioskowe, stąd będzie to załatwienie materialne. Załatwienie skargi lub wniosku może nastąpić w postaci: indywidualnego aktu wewnętrznego kierownictwa (polecenie służbowe), indywidualnego zewnętrznego aktu administracyjnego (decyzja), wytycznych lub innego aktu wewnętrznego kierownictwa (instrukcja, okólnik), lub ogólnego aktu prawnego stanowiący źródło prawa. Dobór formy administracyjnoprawnej uzależniony jest od prawnej pozycji adresatów. Czynności regulowane innymi przepisami, które umożliwiają formalne załatwienie skargi mogą przybrać formy: zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, wystąpienia do sądu powszechnego cywilnego o ustalenie stosunku prawnego, złożenie pozwu o naprawienie szkody, lub zawarcia umowy cywilnoprawnej, umowy o pracę.

Art. 225 § kpa przewiduje ochronę prawną skarżącego/wnioskodawcy, wskazując, iż nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału – do publikacji – o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem

dozwolonych. Niemniej jednak osoba wnosząca skargę do organów powołanych do ścigania lub orzekania w sprawach o przestępstwo, wykroczenie lub przewinienie dyscyplinarne powinna być świadoma, że kierowanie fałszywych oskarżeń wobec innej osoby - niekoniecznie policjanta - może skutkować odpowiedzialnością karną z art. 234 kk.

Każdego roku do jednostek organizacyjnych Policji wpływa około 24 tysięcy skarg i wniosków, a w ramach przyjąć interesantów w sprawach skarg i wniosków przeprowadzanych jest około 20 tysięcy rozmów⁷⁸⁰. Przeważająca większość skarg wpływających do jednostek Policji w całym kraju nie znajduje potwierdzenia w prowadzonym postępowaniu skargowym. Skargi potwierdzone wahają się na poziomie ok. 8-8,5 % wszystkich skarg. Najwięcej potwierdzonych skarg dotyczyło zachowań korupcyjnych (nadużycie stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku), bo 16,7%.

Wśród najczęściej potwierdzanych znajdują się też skargi na niekulturalny stosunek do obywatela (9,5 %), skargi dotyczące czynności procesowych i administracyjnych (9 %), załatwiania skarg (4,1 %), postępowanie policjantów/pracowników poza służbą/pracą (2,4 %) oraz inne skargi (11,1 %) niemieszczące się w pozostałych kategoriach. 10,8 % wszystkich potwierdzonych skarg złożyli policjanci, pracownicy Policji i kandydaci do Policji. Najniższy wskaźnik potwierdzalności w 2016 roku odnotowano, podobnie jak w latach ubiegłych, w kategorii niehumanitarne lub poniżające traktowanie (w 2016 r. - 0,6 %, 2015 r. - 1,6 %, 2014 r. - 2,9 %). Przyjęto 538 skarg, 1048 zarzutów, z których potwierdzono 3, a 387 przekazano do prokuratury. W kategorii naruszenie prawa do wolności liczba skarg wyniosła 191, a zarzutów 396. Zarzuty dotyczyły: zasadności, legalności, prawidłowości zatrzymania, doprowadzenia do wytrzeźwienia, prawa do powiadomienia wskazanej osoby. Potwierdzono 5 zarzutów, a 119 przekazano do prokuratury. W 2015 roku było to odpowiednio: 203 skargi, 482 zarzuty, z czego 12 potwierdzonych, a 122 przekazane do prokuratury.

Inne formy kontroli społecznej wynikają z regulacji zawartych w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe oraz w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, które regulują między innymi obowiązek udzielenia prasie i innym środkom masowego przekazu informacji, czy też zagadnienie dostępu do tej informacji i kontaktów między administracją publiczną a prasą. Uznaje się w związku z tym, że działalność środków masowego przekazu jest realnym i prawnym instrumentem kontroli społecznej⁷⁸¹.

⁷⁸⁰ E.Sitek, Obywatel się skarży, Policja 997 maj 2017, s. 38-39.

⁷⁸¹ J.Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa, 2010, s.414.



Rezultatem obywatelskiej kontroli nieznormatywizowanej jest również kształtowanie się opinii publicznej, która może się ujawniać w prawie znormatywizowanych aktach woli (wybory, referenda, skargi i wnioski itd.)⁷⁸². Będzie to zatem ogół poglądów, ocen i sądów wyrażanych przez członków społeczeństwa lub znaczniejsze grupy, dotyczących funkcjonowania państwa i jego podstawowych instytucji⁷⁸³. W innym ujęciu będzie to „społeczność bądź wielość społeczności, której rozproszone stany umysłu (opinie) wchodzą we wzajemne oddziaływania z natłokiem informacji dotyczących stanu *respublica*,”⁷⁸⁴ co wskazuje nie tylko na jej przedmiot, ale i na charakter i zakres rozpatrywanych opinii⁷⁸⁵.

9. Dotychczasowe zmiany w polskiej Policji

Aby zapewnić realizację standardów wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, po 1997 r. (w którym miały miejsce wydarzenia będące przedmiotem najstarszych wyroków z tzw. grupy Dzwonkowski) dokonano szeregu zmian na poziomie legislacyjnym, w ślad za którymi poszła również realizacja w Policji szeregu działań o charakterze edukacyjnym i związanych z praktyką wykonywania czynności służbowych przez funkcjonariuszy. Wprowadzono również w Policji nowe instytucje, których celem jest czuwanie nad przestrzeganiem prawa przez funkcjonariuszy Policji, w tym przestrzeganiem przez nich standardów ochrony praw człowieka.

Oznaką przemian, jakie nastąpiły w Polsce w ostatnich latach, jest m. in. wykazywana w sondażach opinii publicznej wysoka aprobata dla policji w Polsce po 1989 roku (za wyjątkiem roku 2017). Przyczyniły się do tego zmiany prawne określające granice władzy, a także uwzględnienie w tzw. ustawach policyjnych i przepisach wykonawczych regulujących funkcjonowanie Policji, podstawowych międzynarodowych standardów, określających postępowanie Policji. Podstawowy kanon owych standardów obejmuje m. in.: zasady użycia siły oraz broni palnej, zakaz stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karanía, postępowanie w stosunku do osób zatrzymanych, tymczasowo aresztowanych lub uwięzionych, przestrzeganie prawa do prywatności oraz prawo do pokojowego zgromadzania się. Niestety najnowsze badania przeprowadzone przez CBOS wskazują, że od marca zauważalnie pogorszyły się notowania policji, które obecnie są jednymi z najgorszych w ciągu ostatnich

⁷⁸² D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór...*, s. 170.

⁷⁸³ R. Smolski, M. Smolski, E. Stadtmüller, *Słownik Encyklopedyczny Edukacja Obywatelska* Warszawa, 1999.

⁷⁸⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa, 1998, s. 117.

⁷⁸⁵ D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie...*, s. 170.

jedenastu lat⁷⁸⁶. Nadal jednak praca policjantów spotyka się na ogół z przychylnym odbiorem: ponad trzy piąte Polaków (62%, od marca spadek o 8 punktów procentowych) ocenia ją pozytywnie, a jedna czwarta (25%, wzrost o 9 punktów) krytykuje⁷⁸⁷.

Wśród aktów prawnych zasługujących na zaznaczenie znajduje się niewątpliwie zarządzenie 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. Zasady etyki zawodowej policjanta, czy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 września 2012 r. w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję. Rozporządzenie doprecyzowało zasady dokumentowania badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję, wprowadziło zasadę obligatoryjnego poddania badaniu lekarskiemu kobiet w ciąży, kobiet karmiących, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób chorych zakaźnie oraz nieletnich po spożyciu alkoholu lub innego, podobnie działającego środka. Ponadto, uregulowano tryb postępowania wobec osób odmawiających zgody na przeprowadzenie badania lekarskiego lub czynności ratunkowych. Warto wspomnieć również o rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji⁷⁸⁸, w którym wprowadzono obowiązek przeprowadzenia w ramach testu psychologicznego stanowiącego element postępowania kwalifikacyjnego, oceny kandydata w zakresie stabilności i zachowań społecznych. Ponadto, wydano zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 30 z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji⁷⁸⁹, w którym ustalono obowiązki przełożonego w ramach reagowania na nieprawidłowości lub niewłaściwe zachowania podwładnego. Na podstawie przepisów tegoż zarządzenia przełożony ma obowiązek: ustalać charakter i przyczyny nieprawidłowości lub niewłaściwego zachowania; wyjaśniać podwładnemu istotę stwierdzonej nieprawidłowości lub niewłaściwego zachowania; podejmować czynności przeciwdziałające nieprawidłowościom lub niewłaściwym zachowaniom; podejmować czynności w oparciu o przepisy w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej, jeżeli wymaga tego charakter stwierdzonych nieprawidłowości lub niewłaściwego zachowania.

W dniu 5 czerwca 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środ-

⁷⁸⁶ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (325) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganymi komputerowo (CAPI) w dniach 1–8 czerwca 2017 roku na liczącej 1020 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. CBOS, Komunikat z badań NR 76/2017 Opinie o działalności policji, prokuratury, sądów i Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁷⁸⁷ Pogorszenie wizerunku tej instytucji wynika prawdopodobnie z faktu tragicznej śmierci Igo-ra S. na komisariacie we Wrocławiu.

⁷⁸⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 432, z późn. zm.

⁷⁸⁹ Dz. Urz. KGP poz. 99.



kach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Uchwalenie tego aktu doprowadziło do uregulowania w sposób kompleksowy, w jednym dokumencie rangi ustawowej, kwestii zasad i warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, a także określenie rodzajów środków przymusu bezpośredniego (wcześniej zagadnienia te znajdowały się w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego). Należy podkreślić, że ustawa uwzględnia zasady użycia środków przymusu bezpośredniego, które wynikają m.in. z orzecznictwa Trybunału. Wymienić tu należy przede wszystkim art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy, zgodnie z którym środki przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 1 - 4 ustawy, środki przymusu bezpośredniego lub broń palną wykorzystuje się w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę, z zachowaniem szczególnej ostrożności, uwzględniając ich właściwości, które mogą stanowić zagrożenie życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby. Pojędując decyzję o użyciu lub wykorzystaniu broni palnej, należy postępować ze szczególną rozważą i traktować jej użycie jako środek ostateczny. Nowa ustawa o śpb zawiera jednak normy, które mogą nadal wzbudzać wątpliwości. Badane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich sprawy ujawniły m.in. problemy związane z wykładnią i funkcjonowaniem przepisów ustawy takich jak art. 10 (pomoc psychologiczna lub prawna dla funkcjonariusza), zatrzymanie i ujęcie (art.11 pkt 10 i pkt 11), użycia konia lub psa służbowego (art.21 i 22) i inne⁷⁹⁰. Z uwagi również na zaistniałe, szeroko opisywane przez środki masowego przekazu przypadki wykorzystania środków przymusu bezpośredniego przez podmioty uprawnione, które rodzą uzasadnione wątpliwości odnośnie tego, czy przepisy powyższej ustawy w praktyce funkcjonują w sposób prawidłowy, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o udzielenie informacji, czy Ministerstwo dokonało oceny zasadności i skuteczności rozwiązań przyjętych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej w okresie od dnia 5 czerwca 2014 r.⁷⁹¹.

W realizacji wytycznych określonych w wyroku ETPCz w sprawie Wasilewska i Kałucka p. Polsce, należy zwrócić uwagę na grupę przepisów dotyczących m. in.

⁷⁹⁰ Zob. np. WG do MSW z 28.10.2014, BPK. 519.54.2014.

⁷⁹¹ WG do MSW z 20 października 2016 r. i 28 maja 2017, BPK. 519.54.2014.

profesjonalnego planowania i realizacji akcji policyjnych⁷⁹². Określają one m.in. formy organizacyjne działań policyjnych stosowane w trakcie realizacji zadań związanych z obsługą zdarzeń kryzysowych, kompetencje policjantów dowodzących działaniami policyjnymi, tryb tworzenia sztabów na potrzeby działań policyjnych i ich zadania, zasady opracowywania planów dowódców działań policyjnych, kwestie podziału ról i zakresu kompetencji, a także zaplecza logistycznego, medycznego i technicznego. Oznacza to, że akcje policyjne, takie jak wskazana w sprawie Kałucka i Wasilewska p. Polsce, są obecnie szczegółowo planowane również od strony logistycznej, technicznej i medycznej.

Istotne znaczenie w kontekście przeciwdziałania niewłaściwym zachowaniom funkcjonariuszy ma właściwe dokumentowanie czynności zatrzymania. W tym celu KGP opracował modyfikację obowiązującego druku protokołu zatrzymania osoby ze szczególnym uwzględnieniem podstaw prawnych tzw. zatrzymania procesowego. Jednocześnie zwrócono uwagę na wymienione w tym protokole uprawnienia osoby zatrzymanej, wynikające z przepisów prawa⁷⁹³.

Warto wspomnieć również o wdrożeniu w 2011 r. Wytycznych nr 1 Komendanta Głównego Policji w sprawie sposobu postępowania przy naprawianiu szkód w mieniu, powstałych w wyniku siłowego pokonywania przez policjantów przeszkód utrudniających lub uniemożliwiających przeprowadzenie czynności służbowych. Dokument ten dotyczy sytuacji działania Policji niezgodnego z prawem, w szczególności wystąpienia oczywistej omyłki przy działaniu policjantów. Wytyczne pozwalają na pozaprocesowe rozwiązywanie sytuacji, kiedy doszło do szkody wyrządzonej przez funkcjonariuszy Policji.

⁷⁹² Zarządzenie nr pf – 6 /2003 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych oraz komórek minersko-piro-technicznych jak również z bezpośrednich ustaleń ze zleceniodawcą działań bojowych przy akceptacji prowadzącego sprawę prokuratora; wytyczne nr 1 KGP z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie ochrony bezpieczeństwa osobistego policjantów oraz osób postronnych podczas zatrzymywania osób poruszających się pojazdami; zarządzenie nr pf-634 KGP z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych; zarządzenie nr 109 KGP z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie niektórych form organizacji i ewidencji czynności dochodzeniowo-śledczych Policji oraz przechowywania przez Policję dowodów rzeczowych uzyskanych w postępowaniu karnym; wytyczne nr 3 KGP z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów; zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi.

⁷⁹³ Zarządzenia Komendanta Głównego Policji: nr 1066 z dnia 6 grudnia 2006 r. i nr 475 z dnia 7 maja 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów.



Niezależnie od powyższych działań legislacyjnych, zapewniono również, by tematyka standardów wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowiła istotny element zarówno szkolenia zawodowego podstawowego, jak i szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych.

We wszystkich komendach wojewódzkich i w Komendzie Stołecznej Policji, Komendzie Głównej Policji oraz w szkołach Policji funkcjonują pełnomocnicy ds. ochrony praw człowieka. Są to obecnie stanowiska jednoosobowe (w szkołach Policji nadal są one nieetatowe). Pełnomocnicy wnoszą istotny wkład w zapewnienie przestrzegania praw człowieka w Policji oraz dbają o właściwą rangę problematyki praw człowieka w tej służbie. Rola pełnomocników jako osób odpowiedzialnych za profesjonalizację standardów działania Policji w obszarze ochrony praw i wolności człowieka jest nie do przecenienia. Do zakresu zadań Pełnomocnika należy przede wszystkim reprezentowanie Komendanta w krajowych i międzynarodowych przedsięwzięciach związanych z ochroną praw i wolności człowieka, realizacją zasady równego traktowania i przestrzeganiem etyki zawodowej oraz w kontaktach z jednostkami organizacyjnymi Policji, komórkami organizacyjnymi, a także podmiotami i instytucjami spoza Policji oraz mediami, w tym zakresie oraz propagowanie praw człowieka, zasady równego traktowania i zasad etyki zawodowej w komórkach i jednostkach organizacyjnych Policji. Ponadto jest to współdziałanie z jednostkami i komórkami organizacyjnymi Policji oraz podmiotami pozapolicyjnymi w procesie opracowywania i aktualizowania koncepcji oraz narzędzi z zakresu ochrony praw człowieka, realizacji zasady równego traktowania oraz przestrzegania zasad etyki zawodowej w Policji i monitorowanie działań Komendy i jednostek organizacyjnych Policji pod kątem respektowania godności ludzkiej i przestrzegania praw człowieka, zasady równego traktowania i zasad etyki zawodowej, a także proponowanie rozwiązań mających na celu utrzymywanie wysokich standardów w tym zakresie oraz podejmowanie działań w przypadku ujawnienia przypadków ich naruszeń. Dodatkowo, w szkołach Policji pełnomocnicy mają możliwość oddziaływania na postawy policjantów dopiero co przyjętych - odbywających szkolenie podstawowe. Zakres zadań realizowanych na stanowisku Pełnomocnika KWP/KSP ds. ochrony praw człowieka lub zespołu ds. ochrony praw człowieka oparty został na jednolitym modelu funkcjonowania tzw. sieci policyjnych pełnomocników ds. ochrony praw człowieka wypracowanym na poziomie Komendy Głównej Policji.

Przeciwdziałaniu niepożądanym zachowaniom w Policji służył w latach 2010-2015 System Wczesnej Interwencji (SWI). System ten, początkowo o charakterze cywilnym, funkcjonuje nie tylko w korporacjach, ale również w policji Australii,

Wielkiej Brytanii, czy USA⁷⁹⁴. Jego celem było stworzenie spójnego systemu wielokierunkowych działań, mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom, nieprawidłowościom i dysfunkcjom w poszczególnych jednostkach Policji. W skład SWI wchodziły takie elementy jak: warsztaty dla kadry kierowniczej, których celem było rozwijanie umiejętności utrzymania standardów zawodowych na odpowiednim poziomie w jednostce poprzez właściwe reagowanie na niewłaściwe zachowania podwładnych (umiejętności szybkiego rozpoznawania nieprawidłowych zachowań i podejmowania skutecznych działań w celu zapobieżenia ich eskalacji) oraz newslettery SWI, rozsyłane do wszystkich jednostek Policji, opracowywane m. in. na podstawie skarg, danych z postępowań, doniesień medialnych, w których opisywane są przypadki niepożądanych zachowań policjantów, które stanowią sygnał ostrzegawczy wskazujący na naruszenie standardów obowiązujących w Policji. Fundamentem tak rozumianej organizacji uczącej się jest tzw. „case study” (studium przypadku), opierające się na autentycznych błędach, będących przedmiotem postępowań wewnętrznych w Policji. Taka forma pozwala na pełniejsze identyfikowanie się odbiorców z przedstawioną sytuacją (w przeciwieństwie do ogólnych dyrektyw, z którymi pracownicy zazwyczaj się nie identyfikują). Rozmowa SWI – opierająca się na zasadzie „wybitej szyby” – miała również zapobiegać sytuacji, w której brak reakcji przełożonego na pierwsze sygnały o nieprawidłowościach może doprowadzić do postępowania dyscyplinarnego. W czasie warsztatów omawiane są takie zagadnienia, jak myślenie kategoriami organizacji i myślenie systemowe. Symulacje rozmów SWI – według scenariuszy opracowanych na podstawie rzeczywistych przypadków – dawały uczestnikom możliwość przećwiczenia umiejętności prowadzenia rozmowy oraz uzyskania informacji zwrotnych od kolegów i trenerów⁷⁹⁵. Drugim narzędziem w ramach SWI był „Newsletter SWI”, oparty na doświadczeniach państw zachodnich – w tym również Policji – które jako mechanizm doskonalenia organizacji wprowadziły narzędzie komunikacji wewnętrznej zwane „Lessons Learned” („Ucz się na błędach innych”). Newsletter SWI stanowił swego rodzaju ostrzeżenie o mogących się pojawić w jednostce Policji nieprawidłowościach, dając tym samym możliwość przełożonemu przyjrzenia się procedurom funkcjonującym w jego jednostce oraz ostrzeżenia swoich podwładnych przed popełnieniem podobnych błędów.

W grudniu 2013 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych podjęte zostały prace nad przygotowaniem kompleksowej strategii działań w zakresie przeciw-

⁷⁹⁴ K.Gęsik, SWI - System proaktywnego przeciwdziałania nieprawidłowościom i podnoszenia jakości pracy Policji, Stołeczny Magazyn Policyjny, 02/2013.

⁷⁹⁵ W.Sokołowski, System wspomagający zarządzanie oraz podnoszący jakość pracy Policji poprzez kształtowanie standardów, Kwartalnik Policyjny 2/2014, s.92.



działania niewłaściwym zachowaniom funkcjonariuszy Policji. W ramach prac, w dniach 17-18 grudnia 2013 roku w MSW odbyło się seminarium pn. *Przypadki poniżającego i niehumanitarnego traktowania przez funkcjonariuszy Policji – przyczyny, charakterystyka, rozwiązania*, którego celem było zebranie materiałów i propozycji dla wypracowania strategii działań nakierowanych na przeciwdziałanie przypadkom naruszeń praw człowieka przez policjantów, w szczególności przypadkom nieuzasadnionego użycia przemocy wobec osób zatrzymanych oraz ich zastraszania i poniżającego traktowania. W seminarium udział wzięli zarówno przedstawiciele Policji, jednostek prokuratury, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jak również reprezentanci środowiska naukowego oraz organizacji pozarządowych, aktywnych w obszarze ochrony praw człowieka. Dzięki tej współpracy udało się wskazać obszary, które są kluczowe dla przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka w Policji, a także opracować pożądane kierunki działań. Wnioski z ww. seminarium stały się podstawą do opracowania dokumentu pn. *Strategia działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji*, która została przyjęta w dniu 11 marca 2015 roku przez kierownictwo resortu spraw wewnętrznych. Należy podkreślić, że potrzeba opracowania strategii wynikała z konieczności podjęcia kompleksowych działań w celu zapewnienia wykonania środków generalnych w związku z orzeczeniami ETPCz w sprawach policyjnych, jak również z konieczności implementacji rekomendacji organizacji międzynarodowych, nakazujących zwalczanie brutalności i stosowania przemocy przez funkcjonariuszy Policji, a także wdrożenie działań w celu przeciwdziałania niewłaściwym zachowaniom policjantów. Wynikała ona również z potrzeby stałego podnoszenia poziomu realizacji standardów ochrony praw człowieka w Policji oraz poziomu profesjonalizacji działania funkcjonariuszy Policji. Strategia składa się z 10 obszarów obejmujących grupy działań, których podjęcie ma doprowadzić do przeciwdziałania przypadkom naruszeń praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji. Współpraca ekspertów z MSW i Policji będzie kontynuowana także na etapie realizacji strategii i operacjonalizacji poszczególnych działań kierunkowych.

Kolejnym z obszarów mających wpływ na przestrzegania praw człowieka w Policji są zagadnienia związane z jakością i doborem kadr do służby w Policji. Zagadnienia te wymagają kompleksowego i specjalistycznego podejścia. W obszarze przeciwdziałania niewłaściwym zachowaniom funkcjonariuszy Policji istotną rolę pełnią przełożeni, którzy obserwując zachowanie policjanta i oceniając sposób realizacji przez niego zadań powinni zwrócić uwagę na symptomy wskazujące na brak poszanowania przez niego praw i godności innych ludzi. Stąd, zachodzi konieczność wprowadzenia mechanizmów oceny policjanta na różnych etapach

służby – zarówno podczas służby przygotowawczej, jak i służby stałej. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła uregulowania prawno-organizacyjne w zakresie funkcjonowania szkolnictwa i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Policji, niemniej zwróciła uwagę na kilka aspektów. Z badań ankietowych NIK wynika, że programy szkoleń nie były w pełni przystosowane do wymogów stawianych w późniejszej pracy. Dowódcy wskazują z kolei na zbyt małą liczbę zajęć praktycznych oraz nieodpowiednie przygotowanie do zadań specjalistycznych. Zdaniem NIK w szkołach zatrudniano zbyt małą liczbę wykładowców w stosunku do realizowanych zadań. Wydaje się, że znaczne skrócenie czasu kursu podstawowego dla policjantów, przy realizowaniu tych samych ram programowych, skutkuje tym, iż nie jest w pełni i gruntownie możliwe zapoznanie słuchaczy szkół policji z problematyką przygotowującą ich do służby. Rozważenia wymaga wydłużenie okresu szkolenia podstawowego (np. poprzez przywrócenie optymalnego okresu 11 miesięcy) przy zachowaniu obecnych ram programowych. Jednocześnie i nieodłącznie należy podkreślić konieczność i potrzebę rozszerzenia bazy szkoleniowej w postaci np. centrum szkoleń policji (na wzór obecnie funkcjonującego CSP w Legionowie) szkół policji, lub rozbudowy obecnych szkół policji oraz zwiększenia środków finansowych na szkolenia centralne oraz lokalne (pozostające w gestii komendantów wojewódzkich), podstawowe, jak i doskonalenia zawodowego. Postulat bowiem rozszerzenia okresu szkoleniowego kursów przygotowujących do służby spowoduje, iż szkoły policji rocznie kształciłyby o połowę mniej funkcjonariuszy, a co za tym idzie, zwiększyłaby się o połowę liczba wakatów. Aby nie dopuścić do takiej sytuacji dwutorowo i nierozłącznie należałoby rozważyć wydłużenie okresu szkolenia podstawowego wraz z rozbudową bazy szkoleniowej kadry policyjnej.

10. Projektowane zmiany w systemie kontroli Policji

9 marca 2017 roku przedłożony został do konsultacji międzyresortowych projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw⁷⁹⁶. Projektowane rozwiązanie ma na celu urealnienie demokratycznego standardu cywilnego nadzoru nad umundurowanymi służbami porządku publicznego. Jak wynika z uzasadnienia projektu, w dotychczasowym stanie prawnym zasada ta nie może być w pełni realizowana, ze względu na ograniczone instrumenty rzeczywistego oddziaływania nadzorczego ze strony ministra wła-

⁷⁹⁶ <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2017/24563,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-niektorych-uprawnieniach-pracownikow-urzedu-ob.html>.



ściwego do spraw wewnętrznych. W efekcie niezbędne pozostaje wzmocnienie i skonkretyzowanie instrumentów nadzorczych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w stosunku do podległych lub nadzorowanych służb porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ratownictwa i ochrony ludności.

Obowiązujące ustawy pragmatyczne, regulujące działalność służb nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jedynie w wybranych obszarach ich funkcjonowania definiują zakres oraz formy nadzoru sprawowanego przez Ministra. Przepisy te, zdaniem projektodawców, nie tworzą całokształtu zadań oraz obowiązków nadzorczych, jakie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zobowiązany jest zapewnić z racji kompetencji i powierzonych zadań. Stąd potrzeba wypracowania rozwiązań zapewniających rzeczywiste możliwości wypełniania funkcji nadzorczych, poprzez uzyskanie aktualnej i usystematyzowanej wiedzy o służbach nadzorowanych oraz kandydatach na szczególnie odpowiedzialne stanowiska, a także sprawnego systemu przepływu informacji oraz instrumentów prawnych, pozwalających ministrowi na szybką i adekwatną do sytuacji reakcję na określone informacje i zdarzenia.

Na mocy projektowanej ustawy tworzy się Biuro Nadzoru Wewnętrznego (BNW), którego zadaniem jest wspomaganie ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawowaniu nadzoru nad służbami jemu podległymi lub przez niego nadzorowanymi, nad funkcjonariuszami Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażakami Państwowej Straży Pożarnej, a także nad pracownikami zatrudnionymi w tych służbach, zwanymi dalej „podmiotami nadzorowanymi”. BNW będzie komórką organizacyjną w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych, podległą bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji o liczebności 42 funkcjonariuszy i 8 pracowników, bez rozwinięcia struktur terenowych.

Do podstawowych zadań BNW będzie należało:

- 1) wspieranie czynności związanych z egzekwowaniem standardów działania Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu oraz Państwowej Straży Pożarnej w związku z koniecznością zapewnienia przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela oraz ujawnianie nieprawidłowości w tym zakresie;
- 2) weryfikowanie, w oparciu o dane zawarte w zbiorach, rejestrach, ewidencjach i bazach danych, w tym również oznaczonych klauzulą tajności, oraz o informacje będące w posiadaniu służb:
 - a) kandydatów na stanowiska komendantów, szefów i ich zastępców, dyrektorów i zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych w podmiotach nadzorowanych, naczelników,



- b) funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej w związku z planowanym oddelegowaniem do pełnienia służby lub wykonywaniem zadań poza granicami kraju na okres przekraczający 14 dni, z wyłączeniem przypadków oddelegowania do pełnienia służby poza granicami państwa w kontyngencie policyjnym, o którym mowa w art. 145a ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, oddelegowania do pełnienia służby poza granicami państwa w kontyngencie Straży Granicznej, o którym mowa w art. 147c pkt 3a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, oddelegowania do pełnienia służby poza granicami państwa w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu oraz oddelegowania do realizacji zadania poza granicami państwa w grupie ratowniczej, o której mowa w art. 49b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej,
 - c) kandydatów do mianowania na stopnie: generalnego inspektora Policji, nadinspektora Policji, generała brygady Straży Granicznej (kontradmirała Straży Granicznej), generała dywizji Straży Granicznej (wiceadmirała Straży Granicznej), generała brygady i generała dywizji w Biurze Ochrony Rządu, oraz kandydatów do nadania stopnia nadbrygadiera i generała brygadiera w Państwowej Straży Pożarnej,
 - d) kandydatów w przypadku przedterminowego mianowania w korpusie oficerów młodszych i starszych w Policji, w korpusie oficerów w Straży Granicznej, w korpusie oficerów Biura Ochrony Rządu oraz przedterminowego nadania wyższego stopnia oficerskiego w Państwowej Straży Pożarnej,
 - e) kandydatów do wyróżnienia, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, orderami i odznaczeniami, o których mowa w ustawie z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach,
 - f) kandydatów na inspektorów oraz ekspertów, którzy mają zostać oddelegowani do wykonywania zadań w Biurze - w zakresie przebiegu służby lub dawania rękojmi należytego wykonywania zadań;
- 3) ujawnianie i monitorowanie zachowań naruszających zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej;
 - 4) ujawnianie i analizowanie nieprawidłowości zaistniałych w związku z prowadzonymi czynnościami wyjaśniającymi i postępowaniami dyscyplinarnymi w Policji, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu oraz Państwowej Straży Pożarnej;



- 5) analizowanie informacji dotyczących naruszeń prawa przez podmioty nadzorowane;
- 6) analizowanie i ocenianie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w Policji i Straży Granicznej oraz ujawnianie nieprawidłowości w tym zakresie;
- 7) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie, popełnianych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników zatrudnionych w tych służbach umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego przestępstw oraz przestępstw skarbowych;
- 8) kontrola prawidłowości realizacji postępowań kontrolnych oraz postępowań sprawdzających, przeprowadzanych przez Policję, Straż Graniczną oraz Biuro Ochrony Rządu względem własnych funkcjonariuszy i pracowników w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, a także kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej;
- 9) analizowanie i ocenianie gromadzenia i przetwarzania danych osobowych oraz ujawnianie nieprawidłowości w tym zakresie.

Oczekiwanym efektem działalności BNW jest poprawa skuteczności rozpoznawania i przeciwdziałania negatywnym zdarzeniom i zjawiskom w działalności służb nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zakłada się także pozytywny wpływ ustawy na aktywizację osób zainteresowanych eliminowaniem negatywnych zjawisk w działalności służb publicznych (tzw. sygnalistów), upatrujących szansy na badanie zgłaszanych spraw przez niezależny organ. Polska rzeczywiście należy do nielicznej grupy państw europejskich, które nie mają jeszcze odrębnych regulacji dotyczących ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym, tzw. whistleblowers (sygnaliści, demaskatorzy). Problem niewystarczającej ochrony prawnej pracowników ujawniających określone informacje w interesie publicznym został zauważony przez Rzecznika Praw Obywatelskich już w 2009 r. w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁷⁹⁷. Od 2008 r. Fundacja im. Stefana Batorego w ramach Programu Przeciw Korupcji bada problemy ochrony osób zatrudnionych sygnalizujących nieprawidłowości u pracodawcy. Efektem tych badań jest także publikacja „Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych”

⁷⁹⁷ WG RPO z dnia 18 grudnia 2015r. do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości w interesie publicznym, III.7040.104.2015.

autorstwa Anny Wojciechowskiej-Nowak z 2012 r. Instytut Spraw Publicznych opublikował raport pt. „Sygnaliści: ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenie osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce”. Eksperti Instytutu przeanalizowali 12 przypadków polskich sygnalistów z różnych typów instytucji. Z raportu wynika, że sygnalizowane nadużycia miały zróżnicowany charakter i rozmaite podłoże, od bardziej powszechnych sytuacji naruszeń praw pracowniczych i mobbingu do najpoważniejszych spraw o charakterze kryminalnym. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ochrona sygnalistów nie powinna ograniczać się wyłącznie do osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Sytuacja na rynku pracy wskazuje na potrzebę objęcia taką ochroną również osób wykonujących pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a także w ramach samozatrudnienia. Obecnie te grupy zatrudnionych nie mają nawet minimalnej ochrony przysługującej pracownikom. Zakres takiej ochrony powinien być szeroki i obejmować zarówno okres przed zawarciem umowy, jak i po zakończeniu zatrudnienia. Zgłaszanie nieprawidłowości przez pracowników wywołuje zwykle konflikt z pracodawcą (przełożonym), co w rezultacie prowadzi najczęściej do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia. Obowiązująca regulacja prawna dotycząca zasad sygnalizowania nieprawidłowości oraz ochrony sygnalistów jest nie tylko rozproszona w różnych aktach prawnych, ale przede wszystkim mało skuteczna, zwłaszcza w przypadku ochrony przed działaniami odwetowymi. Niezbędne wydaje się także skorzystanie z doświadczeń zebranych przez instytucje i organizacje pozarządowe zajmujące się omawianą problematyką. Minister Pracy i Polityki Społecznej jednak nie podzielił przedstawionych przez RPO argumentów, argumentując to tym, że w celu zapewnienia ochrony prawnej osobom ujawniającym nieprawidłowości w interesie publicznym, punktem wyjścia powinno być zdefiniowanie pojęcia „sygnalisty” oraz określenie, jakiego rodzaju nieprawidłowości stanowią „ujawnienie w interesie publicznym”.

Istota projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw w dużej mierze opiera się również na rozpoznaniu oddelegowywanych funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej odnośnie wewnętrznego funkcjonowania macierzystej służby, co w założeniach ułatwić ma osiągnięcie celów stawianych przed BNW. Wprowadzenie analogicznych rozwiązań bez konieczności nadawania nowych uprawnień lub rozszerzania istniejących, możliwe jest przede wszystkim w przypadku służb, które już obecnie legitymują się odpowied-



nimi kompetencjami m.in. do prowadzenia wspomnianej pracy operacyjnej. Natomiast w przypadku służb, które aktualnie uprawnieniami takimi nie dysponują (np. Służba Więzienna) wiązałoby się to koniecznością wprowadzenia istotnych zmian w ich przepisach pragmatycznych.

Alternatywnym rozwiązaniem, zdaniem projektodawców mogłoby być utworzenie odrębnego podmiotu skupiającego przedstawicieli wszystkich rodzajów służb mundurowych, który z uwagi na szeroki zakres kompetencji, musiałaby podlegać bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Proces ten może okazać długotrwały, stąd lepszym rozwiązaniem, zdaniem autorów ustawy wydaje się skupienie wysiłków na doprowadzeniu do przyjęcia przez Sejm RP projektu, który – zgodnie z przyjętymi założeniami – w terminie 2 lat od czasu wejścia w życie poddany zostanie ocenie funkcjonowania. Wyniki tej oceny mają być najlepszym punktem wyjścia do ewentualnego podjęcia prac w celu upowszechnienia tego rozwiązania również w odniesieniu do innych służb, bowiem w stosunku do obecnego stanu, wzbogacone będą o aspekt praktyczny.

Nie można się w pełni zgodzić z uzasadnieniem projektowanej ustawy. Zakładany nadzór cywilny ministra spraw wewnętrznych zwiększy rzeczywiście nadzór na podległymi sobie służbami, ale będzie miał on przełożenie bardziej polityczne niż merytoryczne (np. opiniowanie kandydatów na najwyższe stopnie). Kontrola prawidłowości realizacji postępowań kontrolnych oraz postępowań sprawdzających w służbach do tej pory była realizowana w resorcie spraw wewnętrznych i administracji, co zostało opisane na początku rozdziału.

Analiza rozwiązań zawartych w opiniowanym projekcie, jak również zastrzeżeń zgłoszonych przez Rządowe Centrum Legislacji, czy Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów prowadzi do wniosku, że sprawowanie skutecznego nadzoru nad służbami nie wymaga rozszerzania kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a tym bardziej kompetencji urzędników, przy pomocy, których Minister wykonuje swoje zadania. Argumentem, który najdobitniej uwidacznia niezgodność zaprojektowanych zmian z obowiązującym prawem jest to, że Biuro Nadzoru Wewnętrznego ma wspomagać Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w kompetencjach, których ten po prostu nie posiada. Wśród licznych argumentów wskazujących na możliwość przekroczenia uprawnień, Rządowe Centrum Legislacji zwraca uwagę na instrumenty nadzorcze, które w polskim systemie prawnym posiada jedynie sąd i prokuratora, a minister do spraw wewnętrznych nigdy ich nie posiadał i posiadać nie powinien, chociażby przez wzgląd na odpowiedzialność szefów poszczególnych formacji mundurowych za swoich funkcjonariuszy. Tym samym słuszne jest wycofanie się ze wszystkich zawartych w projekcie rozwiązań.

Poza kompetencjami wymienionymi w ustawie, nowo tworzony organ w żadnej mierze nie zbliża się w sensie merytorycznym do instytucji kontrolujących działanie policji na świecie.

* * *

W celu ustalenia podmiotów sprawujących kontrolę nad policją niezbędne jest określenie nabierających w tym kontekście szczególnego znaczenia zwrotów: kontrola oraz odpowiedzialność. Zarówno słowo kontrola (jako sprawdzanie, czy czynność lub zachowanie są zgodne z oczekiwaniami lub stawianymi wymaganiami) jak i odpowiedzialność (jako cecha kogoś, kto jest obowiązkowy i zdolny do ponoszenia konsekwencji za swoje postępowanie) niepodzielnie są związane z opisem struktur i mechanizmów związanych z policją⁷⁹⁸. Wynika to z faktu, iż ponoszenie odpowiedzialności za działania oznacza i pociąga równocześnie kontrolę, a kontrola rodzi odpowiedzialność⁷⁹⁹. Obydwa pojęcia znajdują zastosowanie w procesie, w którym działania policji bywają na bieżąco konfrontowane z oczekiwaniami społecznymi. Ogólnie rzecz biorąc, odpowiedzialność obejmuje trzy różne sposoby zapobiegania i korygowania nadużywania władzy politycznej poprzez poddanie władzy groźbie sankcji, zobowiązanie do działania w przejrzysty sposób oraz uzasadniania swoich decyzji⁸⁰⁰.

Nadzór nad wykonywaniem czynności policji rzadko bywa przypisany do wyznaczonej ku temu jednej instytucji, a jego egzekwowanie powierzone jest kilku instytucjom niepozostającym w koordynacji. Podważa się w ten sposób zasadę kompleksowego nadzoru, a kwestia odpowiedzialności policji ulega rozproszeniu. Pomimo tego, że zaleca się, aby działania policji nie były zmonopolizowane jednym organem nadzoru, to nie można negować potrzeby koordynacji obowiązków i decyzji pomiędzy różnymi organami publicznymi nadzorującymi działania policji. Wynika z tego, że musi istnieć mechanizm koordynacji działań instytucji odpowiedzialnych za nadzór nad działaniami policji, wyposażone w takie kompetencje, aby działały zapobiegawczo i reaktywnie w celu minimalizacji niewłaściwych zachowań policji z jednej strony i poprawy świadczonych przez policję usług z drugiej. W celu realizacji tych założeń organy nadzoru policji powinny m.in. posiadać niezależność instytucjonalną, a co za tym idzie odrębny sys-

⁷⁹⁸ P.Żmigrodzki, *Wielki Słownik Języka Polskiego PAN*, 2013.

⁷⁹⁹ D.H.Bayley, *Patterns of policing - A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, 1985 s.160.

⁸⁰⁰ A. Schedler, "Conceptualizing Accountability" in Larry Diamond; Marc F. Plattner, and Andreas Schedler (eds.) *The Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies*" Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, s.13.



tem finansowania; kompetencje w zakresie badania, monitorowania i oceny pracy policji; przejrzysty system przyjmowania i rozpatrywania skarg na policję jak również chronić praw policjantów; współpracować z właściwymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego⁸⁰¹.

Nadzór nad policją jest ściśle związany z kwestią praw obywatelskich oraz uprawnieniami kontrolnymi. Nadzór obywatelski nad Policją będzie realizowany poprzez działania, które nieznacznie lub radykalnie mogą wpłynąć i zmienić sposób, w jaki służby policyjne procedują w zakresie rozpatrywania skarg na policję. Zazwyczaj, niewłaściwe działania i zachowania policji pozostają w wyłącznej kompetencji władz policyjnych. Wynika to z przyjęcia klasycznych zasad organizacyjnych, które nakazują, aby w strukturach zmilitaryzowanych, w celu zapewnienia dyscypliny, kontrola pochodziła z wewnątrz organizacji⁸⁰². Generalnie, ten sposób postępowania skargowego postrzegany jest jako skuteczny, jednakże krytycy tego podejścia są zdania, że istnieje potrzeba ustanowienia niezależnego systemu nadzoru zewnętrznego, który ma zapewnić przejrzystą i sprawiedliwą weryfikację postępowań skargowych⁸⁰³. Zakres tej kontroli bywa bardzo szeroki i różnicowany, gdyż będą to przewinienia m.in. o charakterze karnym, etycznym, dyscyplinarnym, naruszające jednocześnie przepisy konstytucyjne lub prawa obywatelskie⁸⁰⁴.

Kolejnym elementem kontroli wpływającej z zasad demokratycznego państwa prawa jest aksjologiczne umocowanie obywatelskiej kontroli nieznormatywizowanej realizującej prawo obywateli do czynnego udziału w życiu publicznym, wyrażające się w przedsięwzięciu nie tylko działań, które ujęte są w ramy norm prawnych - ale i różnego rodzaju działaniach faktycznych. Podstawą dla realizacji kontroli społecznej są prawa i wolności osobiste, w szczególności wolność wyrażania poglądów i opinii (obejmująca poza wolnością wyrażania swoich poglądów, także wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji) oraz prawa i wolności polityczne, konkretnie prawo do pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne⁸⁰⁵.

Odpowiedzią na powyższe wątpliwości, zmierzającą w kierunku zapewnienia

⁸⁰¹ E.Alemika, *Police oversight agencies...*, s.5.

⁸⁰² Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, 1947.

⁸⁰³ R.J.Terrill, *Citizens oversight of police: private developments in the west. Policing in Central and Eastern Europe: comparing firsthand knowledge with experience from the west*, 1996 College of Police and Security Studies, Slovenia.

⁸⁰⁴ S.Walker, *The New Paradigm of Police Accountability: The U.S. Justice Department's "Pattern or Practice" Suits in Context*, 22 ST. LOUIS U. PUB. L. REV.3, 6 (2003), s.11.

⁸⁰⁵ D.Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór...*, s.169.



systemu bezstronnego badania skarg obywateli jest wprowadzenie mechanizmów dwojakiego charakteru: prewencyjnego (proaktywnego) w postaci przejrzystych wytycznych postępowania oraz reaktywnego w postaci skutecznego i niezależnego instytucjonalnie systemu skargowego⁸⁰⁶. Działania prewencyjne obejmują stałą kontrolę w zakresie badania wykroczeń i nieefektywności w ramach poszczególnych komórek Policji, jak również nadzór, ocenę wydajności oraz reaktywne działania na skargi obywateli składane bezpośrednio lub pojawiające się w przekazach medialnych. Policyjne organizacje nadzoru powinny być zaprojektowane na działanie proaktywne i reaktywne w celu minimalizowania błędów Policji oraz poprawy świadczonych przez Policję usług na rzecz porządku i bezpieczeństwa. Instytucje te, realizując proaktywny cel zapobiegania incydentom nadużywania władzy, korupcji, czy nieefektywnego zarządzania powinny dokładać maksymalnych starań w realizacji obowiązków nadzorczych, weryfikowanych oceną społeczną. Jednocześnie instytucje te stają się odpowiedzialnością na obywatelski sprzeciw wobec naruszeń praw obywatelskich, a także przypadki korupcji i brutalności (czynnik reaktywny). W rezultacie mandat większości instytucji nadzoru wydaje się być ograniczony do uprawnień w zakresie dochodzenia przez obywateli skarg na funkcjonariuszy oraz ich dyscyplinowania.

⁸⁰⁶ E.Alemika, *Police oversight agencies in West Africa*, 2005, www.policeaccountability.co.za, s. 4.

Rozdział V

Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w kontroli nad Policją

W sytuacji pojedynczego zdarzenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza Policji, istnieje kilka możliwych sposobów podjęcia działań począwszy od interwencji prokuratora, a następnie sądu, wszczęcia postępowania wewnętrznego, czy dochodzenia roszczeń na drodze cywilnej. Problematyczna staje się sytuacja, gdy Policja jest odpowiedzialna za pewien powtarzający się model niewłaściwego postępowania- wtedy bowiem powyższe środki okazują się niewystarczające do rozwiązania sytuacji w strukturze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁸⁰⁷. Stąd konieczne się wydaje istnienie niezależnej systemowo instytucji posiadającej kompetencje do badania naruszenia praw obywatelskich.

Organy ochrony praw człowieka, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, powołane są do prowadzenia szczególnie wnikliwej kontroli, weryfikującej czy granica proporcjonalności stosowania czynności policyjnych w państwie demokratycznym nie została naruszona. Niewątpliwie RPO wpisuje się w realizację zasady rządów prawa, stanowiąc wkład w system demokratyczny państwa i zapewniając obywatelom szeroko dostępne, tanie i proste procedury dochodzenia roszczeń indywidualnych. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podkreślał, że efektywność działania właściwych organów państwa w zakresie nie tylko reagowania na już zaistniałe zdarzenia, ale także prewencja w przypadku zagrożeń, których wystąpienie może wyrządzić nieodwracalne straty dla dóbr prawnie chronionych, jest szczególnie istotna w warunkach globalizacji przestępczości. Oczywistym jest, że z jednej strony ograniczenia nakładane na służby policyjne i służby specjalne mogą skutkować w jakimś stopniu zwiększeniem ryzyka niebezpieczeństwa

⁸⁰⁷ K.Ch. Simmons, *The Politics of Policing: Ensuring Stakeholder Collaboration in the Federal Reform of Local Law Enforcement Agencies*, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Volume 98 Issue 2 Winter Article 3; U.S. Comm'n On Civil Rights, *Revisiting "Who Is Guarding The Guardians?"* 50-54, 64-69/2000, <http://www.usccr.gov/pubs/guard/main.htm>; J.V. Jacobi, *Prosecuting Police Misconduct*, 2000 WIS. L. REV.789/2000; L.L. Levenson, *Police Corruption and New Models for Reform*, 35 SUFFOLK U. L. REV. 1, 18-25/2001.

i zwiększenia przestępczości. Z drugiej jednak strony daleko idące ograniczenie tego ryzyka byłoby możliwe tylko poprzez budowanie państwa omnipotentnego, a więc ostatecznie totalitarnego. W sposób nie budzący wątpliwości konstrukcja taka pozostaje sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawa.

1. Kompetencje RPO w sprawach policyjnych

Rzecznik Praw Obywatelskich zgodnie z art.208 ust.1 Konstytucji RP stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸⁰⁸, w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej.

Zakres działania RPO obejmuje czuwanie nad przestrzeganiem praw obywatelskich (w znaczeniu subiektywnym), a nie nad przestrzeganiem prawa (w znaczeniu obiektywnym) w ogólności. Obie te funkcje są ze sobą związane, a po części na siebie zachodzą i dlatego ich rozgraniczenie nie jest ani łatwe, ani oczywiste. Pomimo tego trzeba starać się je rozróżniać w interesie jasności konstrukcji prawnej, a przede wszystkim dla uniknięcia sporów kompetencyjnych⁸⁰⁹. Należy podkreślić, iż Rzecznik nie stoi na straży szeroko pojętej zasady praworządności, lecz wyłącznie na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Będąc jednocześnie „kontrolerem”⁸¹⁰, bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów nie nastąpiło naruszenie prawa⁸¹¹, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej⁸¹². Właściwość Rzecznika obejmuje, zatem wyłącznie sprawy o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, a od 1 stycznia 2011 roku również realizację

⁸⁰⁸ z dnia 15 lipca 1987 r., tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 958, P.Winczorek. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2000, s.265, dalej ustawa o RPO

⁸⁰⁹ W. Sokolewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 10.

⁸¹⁰ S. Trociuk, *Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U.01.14.147)*, Warszawa, 2005, s. 14.

⁸¹¹ Rozumianego zgodnie z przyjętą przez Konstytucję RP w art. 87 koncepcją źródeł powszechnie obowiązującego prawa (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego).

⁸¹² „w tym przypadku chodzi o prawo rozumiane proobywatelsko, a więc ukształtowane zgodnie z zasadami aksjologicznie nieobojętnej wykładni, raczej systemowej i funkcjonalnej, niż językowo-gramatycznej. Dlatego Rzecznik nigdy nie przeciwstawia systemowi prawa - systemu sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla jego kontroli jest zawsze legalność korygowana tylko względami sprawiedliwości”, RPO/12606/88/VII.



zasady równego traktowania⁸¹³. Głównym celem tejże nowelizacji była implementacja przepisów przyjętych przez Unię Europejską w postaci dyrektyw⁸¹⁴. Dzięki temu Rzeczpospolita Polska wypełnia swoje zobowiązania prawno-międzynarodowe, a ponadto wzmacnia przestrzeganie zasady równego traktowania w poszczególnych aspektach życia społecznego, podejmując walkę z dyskryminacją ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, wyznanie, religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną⁸¹⁵. Zadania te RPO wykonuje na warunkach i w trybie określonych w ustawie o RPO, podejmując określone czynności w sytuacji wskazującej na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania. Reasumując, RPO w przypadku naruszenia zasady równego traktowania przez organy władzy publicznej, stosownie do przepisów art. 80 i art. 208 Konstytucji RP, przepisów ustawy o RPO oraz przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania może podejmować środki wskazane w ustawie

⁸¹³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dziennik Ustaw 2010 Nr 254) Art. 17b. Do zakresu działania Rzecznika, dotyczącego realizacji zasady równego traktowania, należy również 1. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób; 2. prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji; 3. opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Zob. szerzej na ten temat S. Trociuk, Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U.01.14.147). Stan prawny: 2007.12.01. LEX/el. 2007 por. z Opinią prawną Biura Analiz Sejmowych z dn.18.10.2010 o projekcie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (druk sejmowy nr 3386) – aspekty publicznoprawne; - aspekty ustrojowe; - aspekty cywilnoprawne.

⁸¹⁴ Ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich: 1) dyrektywy Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, str. 56; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 330); 2) dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, str. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, str. 23); 3) dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79); 4) dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, str. 37); 5) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana) (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, str. 23).

⁸¹⁵ Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Druk Sejmowy nr 3386, 2010-09-16.

o RPO w postaci podjęcia sprawy, wskazania wnioskodawcy przysługujących środków działania, przekazania sprawy według właściwości lub niepodjęcia sprawy⁸¹⁶.

Konstytucja RP nie rozstrzyga kompetencji i sposobu działania RPO, w tym zakresie odsyłając do ustawy. Podobnie czynią konstytucje innych państw:⁸¹⁷ obok sformułowania „stoi na straży” (Chorwacja) często pojawia się określenie „broni (lub chroni) praw i wolności” (Albania, Armenia) czy „promuje dobre zarządzanie i rządy prawa” (Bośnia i Hercegowina). Zakresy kompetencji instytucji zajmujących się ochroną praw obywatelskich w różnych systemach prawnych są zbliżone. Podstawowym czynnikiem wspólnym dla tego typu instytucji jest więc swoista niezawisłość, kształtująca się w uprawnieniu⁸¹⁸, a nie obowiązku podjęcia sprawy, podkreślana w sposób wyraźny⁸¹⁹ lub domniemany⁸²⁰ w konstytucjach lub szczegółowych aktach prawnych. Zdecydowanie rzadziej wyrażony jest obowiązek podjęcia przez Rzecznika działania⁸²¹. Przegląd instytucji ombudsmans wykazuje w generalnym zarysie w większości porównywanych systemów prawnych podobieństwo na wielu polach działania:

- 1) powołania i struktury organizacyjnej (a w tym m.in. niezależności instytucji od innych organów władzy publicznej);
- 2) dostępności dla obywateli (a w tym m.in. zasady bezpłatności, bezpośredniości i odformalizowanego sposobu zgłaszania skarg)⁸²²;
- 3) rodzajów kompetencji w zakresie ochrony praw i wolności obywateli (w tym m.in. zasady subsydiarności i fakultatywności w podejmowaniu spraw);
- 4) sposobów prowadzonego postępowania (w tym m.in. działań o charakterze zarówno indywidualnym, jak i generalnym);
- 5) wydawania decyzji korzystających bardziej z autorytetu moralnego niż prawnego⁸²³.

⁸¹⁶ Art. 11 ustawy o RPO.

⁸¹⁷ P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 265.

⁸¹⁸ Azerbejdżan, Armenia, Albania, Belgia.

⁸¹⁹ Art. 4 ustawy Republiki Armenii o obrońcy praw człowieka z dnia 21 października 2003 r.: „1. Obrońca jest niezależny w realizacji swoich kompetencji i kieruje się jedynie konstytucją i prawami Republiki Armenii oraz obowiązującymi normami i zasadami prawa międzynarodowego”. Podobnie są sformułowane art. 3.1 ustawy o ombudsmanie Bułgarii, art. 5 – Azerbejdżanu, art. 2 – Chorwacji.

⁸²⁰ Belgia.

⁸²¹ W Polsce: „Rzecznik, co [...] odróżnia go od organów władzy sądowniczej, nie musi podjąć każdej zgłoszonej mu sprawy, nawet jeśli mieści się w jego zakresie działania i złożył ją uprawniony podmiot” (W. Sokolewicz, Rzecznik..., op. cit., s. 13).

⁸²² Wyjątek stanowi Wielka Brytania.

⁸²³ J. Świątkiewicz, Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym, Warszawa 2001, s. 7; I. Malinowska, Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce, Warszawa 2007, s. 52–57.



Pewne istotne różnice w systemach rzecznikowskich, uzależnione od ustroju, tradycji konstytucyjnej, efektywności sadownictwa konstytucyjnego czy skuteczności działania administracji publicznej, będą widoczne przede wszystkim w zakresie rodzajów kompetencji oraz sposobów prowadzonego postępowania. Na tym tle uprawnienia procesowe w sprawach indywidualnych polskiego RPO⁸²⁴ wydają się bardzo szerokie, gdyż prowadząc samodzielnie postępowanie wyjaśniające, Rzecznik może:

- 1) podjąć działania procesowe,
- 2) zainteresować się sprawą z punktu widzenia prawidłowości jej załatwienia, w sytuacji gdy może żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze RPO akt sądowych i prokuratorskich lub akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia,
- 3) podjąć działania generalne, kiedy na skutek wielu skarg RPO zwraca się do właściwego organu o usunięcie uchybienia, w związku z czym może skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w działalności których stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela;
- 4) podjąć działania kontrolne, kiedy może się zwrócić do organu nadrzędnego nad jednostką z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa⁸²⁵.

Podjmując sprawę, RPO może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, albo też zwrócić się o jej zbadanie do właściwych organów⁸²⁶. Wybór sposobu prowadzenia sprawy ma charakter pragmatyczny – powinien doprowadzić do wyjaśnienia, czy doszło do naruszenia wolności i praw. Zwracając się o zbadanie sprawy, RPO powoduje, co do zasady, uruchomienie przez właściwy organ określonej procedury, która – w wypadku stwierdzenia naruszenia wolności lub praw – powinna doprowadzić do zastosowania przez ten organ przewidzianych przez prawo środków. RPO, działając w tym trybie, może wskazywać kierunki, w których dany organ powinien prowadzić postępowanie oraz okoliczności, które powinny zostać przeanalizowane w toku badania sprawy – wyznacza zatem właściwemu organowi granice, w jakich sprawa powinna być badana, a w szczególności jej zakres przedmiotowy. Na podstawie przedstawionych rezultatów prowadzonego postępowania RPO ocenia, czy i jakie dalsze działania powinien podjąć w danej sprawie.

⁸²⁴ Określone ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 108, poz. 471 z późn. zm.), zob. szerzej na ten temat w: S. Trociuk, Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U.01.14.147). Stan prawny: 1.12.2007. LEX/el. 2007.

⁸²⁵ S. Trociuk, Komentarz do ustawy..., op. cit.; I. Malinowska, Rzecznik..., s. 169.

⁸²⁶ Art. 12 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz S. Trociuk, Komentarz do ustawy...

Indywidualne skargi na Policję stanowią w wielu przypadkach podstawę do podejmowania przez RPO czynności wyjaśniających, które przede wszystkim polegają na zwróceniu się do komendanta jednostki wojewódzkiej z prośbą o informację w sprawie. Zwracając się o zbadanie sprawy Rzecznik powoduje, co do zasady uruchomienie określonej procedury, która - w przypadku stwierdzenia naruszenia wolności lub praw - powinna doprowadzić do zastosowania przez organ przewidzianych przez prawo środków. Oprócz badania spraw indywidualnych, RPO podejmuje również problemy, które wpływają na kształt całego systemu prawnego, zwracając się ze stosowanymi wystąpieniami generalnymi (dalej WG) do centralnych organów władzy publicznej.

Skargi na działania funkcjonariuszy Policji, w zależności od podnoszonych w nich zarzutów dotyczą zachowań stanowiących przewinienie dyscyplinarne w rozumieniu art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji lub przestępstwo z art. 231 Kodeksu karnego, ewentualnie także w zbiegu z innymi artykułami (przykładowo: art. 148, 155, 156, 157, 158, 160 § 1 – 3, 197 i inne Kk). Rodzaj podniesionego w skardze (wniosku) zarzutu determinuje sposób reakcji Rzecznika. W toku znacznej liczby podejmowanych tzw. spraw policyjnych pojawiły się krytyczne uwagi na temat sposobu rozpatrywania skarg przez organy ścigania, dotyczące przede wszystkim nieprofesjonalnego działania Policji podczas zatrzymania. Najczęściej chodzi o niewspółmierność w sposobie zatrzymania w stosunku do wagi czynów, o które dana osoba jest podejrzewana, postępowania w toku przeszukania, zatrzymania dowodów rzeczowych (np. nie związanych ze sprawą) i ich nieterminowy zwrot oraz brak uzasadnienia podejmowanych w tej materii decyzji, przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy wobec osób zatrzymanych, pobic zatrzymanych i wymuszaniu złożenia wyjaśnień, bezzasadne zatrzymania, użycia środków przymusu bezpośredniego, w tym broni, czy uszkodzenia mienia podczas przeszukania pomieszczeń. Do RPO wpływały również skargi dotyczące sposobów przeprowadzenia kontroli przez funkcjonariuszy ruchu drogowego oraz warunków zatrzymania i sposobu przeprowadzania czynności procesowych przez funkcjonariuszy Policji, jak również warunków odbywania kary pozbawienia wolności, które zbadano lub przekazano do rozpoznania właściwym wydziałom kontroli komend wojewódzkich, sądom penitencjarnym oraz dyrektorom zakładów karnych. Nadto w toku czynności podjętych przez RPO interesanci wnosili także szereg innych skarg na czynności funkcjonariuszy Policji, dotyczących bądź zaniechań określonych działań, bądź podjęcia działań wbrew przepisom prawa. W szczególności podnoszone były kwestie bezzasadnego zatrzymania czy doprowadzenia do izby wytrzeźwień. Osobna grupa zagadnień dotyczyła



kwestii organizacyjnych, związanych z podziałem zadań na styku: Policja- Straż Miejska- organy administracji, w szczególności w aspekcie funkcjonowania monitoringu miejskiego.

W przypadkach skarg na działania funkcjonariuszy Policji Rzecznik, podejmując sprawę ma możliwość samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające lub zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru i prokuratury. W przypadku skarg pierwszego rodzaju regułą w działaniu Rzecznika jest zwrócenie się do właściwego nadrzędnego komendanta Policji o zbadanie sprawy na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o RPO. W tego typu sprawach, Rzecznik wyznacza granice oraz zakres badania sprawy, gdyż może wskazywać na kierunki, w których organ powinien prowadzić postępowanie badając sprawę, okoliczności, które powinny zostać przeanalizowane w toku jej badania, a także wskazywać na konieczność proobywatelskiej wykładni przepisów prawa podczas badania sprawy. Wyniki badania sprawy organ nadrzędny przedstawia Rzecznikowi. Od ich analizy RPO uzależnia dalszy tok postępowania, podejmując działania zmierzające w dwóch kierunkach: poinformowania wnioskodawcy o osiągniętych w jego sprawie efektach (np. usunięciu naruszenia wolności lub praw) i zakończeniu sprawy, lub, w przypadku niepotwierdzenia zarzutów przez nadrzędnego komendanta, dalszego samodzielnego prowadzenia przez RPO postępowania wyjaśniającego. Ten ostatni kierunek może przybrać formę złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez funkcjonariusza Policji (na podstawie art. 304 § 2 Kpk), co implikuje dalszy nadzór nad sprawą poprzez monitoring postępowania prowadzonego przez urząd prokuratorski (na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o RPO). Na każdym etapie tego postępowania, Rzecznik samodzielnie ocenia – badając akta sprawy – czy wyjaśnione zostały wszelkie istotne okoliczności faktyczne, jak również, czy zgromadzony materiał dowodowy został oceniony zgodnie z regułami określonymi w art. 7 Kpk. Można zatem stwierdzić, że art. 304 § 2 kpk wyznacza prawne ramy badania przez Rzecznika skarg na Policję w tym sensie, że w przypadku, gdy skarga dotyczy zachowań noszących znamiona przestępstwa wówczas badanie przez Rzecznika sprawy polega w praktyce na kontroli przebiegu i wyniku postępowania przygotowawczego⁸²⁷. Skargi na działania Policji można systematyzować także według kryterium tego, czy skarżącym się jest osoba, wobec której podjęte zostały działania (np. zatrzymanie, przeszukanie, legitymowanie itp.) a więc w większości przypadków będą to potencjalni sprawcy przestępstw lub wykroczeń, czy też osoba, która nie otrzymała oczekiwanej od Policji pomocy (zwykle ofiary przestępstw). Podział ten

⁸²⁷ M.Łukaszuk, Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących skarg na Policję oraz ocena działań Policji z punktu widzenia RPO, (referat, niepublikowany).

zazwyczaj pokrywa się z podziałem według kryterium, czy skarga dotyczy przekroczenia uprawnień czy też niedopełnienia obowiązków⁸²⁸.

W sprawach podejmowanych z urzędu kierowane są najczęściej pisma do właściwej prokuratury oraz komendanta danej jednostki Policji, której sprawa dotyczy, bądź komendanta wojewódzkiego, z prośbą o udzielenie stosownych informacji. Z reguły postępowania wyjaśniające nie potwierdzają zasadności złożonych skarg, pomimo tego materiały przekazywane są do oceny prokuratorowi, który wszczyna i prowadzi postępowanie przygotowawcze albo odmawia jego wszczęcia. Śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji są z reguły umarzone wobec niepopelnienia przestępstwa, wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, bądź stwierdzenia, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa. Akta takich spraw są badane w Biurze pod względem prawidłowości prowadzenia postępowania i zasadności umorzenia (odmowy wszczęcia) postępowania, a w przypadku stwierdzenia uchybień kierowane są wystąpienia do prokuratora nadrzędnego.

W Biurze RPO nie doszło do powołania odrębnego zespołu, którego przedmiotem działalności byłyby wyłącznie sprawy dotyczące naruszenia przez policjantów i innych funkcjonariuszy praw i wolności obywatelskich. Sprawy tego rodzaju, zarówno podjęte z urzędu, w tym na podstawie nadsyłanych przez Policję i SG informacji prowadzone są w Wydziale do Spraw Postępowania Organów Ścigania funkcjonującego w strukturze Zespołu Prawa Karnego. Badaniem części tych spraw zajmuje się także, w ramach rozpatrywania wniosków i tzw. wydarzeń nadzwyczajnych i dokonywanych wizytacji Wydział Karnego Postępowania Wykonawczego Zespołu Prawa Karnego, wspierany przez Biura Pełnomocników Terenowych RPO (w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu).

Od początku rejestracji zdarzeń nadzwyczajnych (w maju 2008 roku), jakie miały miejsce w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych, (dalej określane jako: PDOZ), podejmowano sprawy w przypadkach zgonów, zbadano również kilka spraw, takich jak np.: próby samobójcze, molestowanie, uszkodzenie ciała. Badane przez Rzecznika przypadki zgonów dotyczyły głównie osób przebywających w PDOZ do wytrzeźwienia, za przyczynę zgonu najczęściej uznawano schorzenia, które powstały w wyniku: złego trybu życia, przebytych chorób i alkoholizmu. Dotychczasowe ustalenia związane z długoletnim wizytowaniem tego typu placówek pozwalają na postawienie tezy, że opieka medyczna, jaką oferują PDOZ jest niewystarczająca do osadzania w tych pomieszczeniach osób, będą-

⁸²⁸ M.Łukaszkowicz, Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących skarg na Policję oraz ocena działań Policji z punktu widzenia RPO, (referat, niepublikowany).



cych w stanie nietrzeźwości. Wprawdzie osoby te przed umieszczeniem PDOZ są badane przez lekarza, ale stan ich zdrowia w trakcie trzeźwienia znajdować się powinien pod stałym nadzorem lekarza. Przykładowo, w wystąpieniu z dnia 26 kwietnia 2010 r. do Komendanta Głównego Policji - w oparciu o badany przypadek zgonu osoby zatrzymanej do wytrzeźwienia - Rzecznik wskazał na potrzebę stworzenia odpowiednich procedur postępowania policjantów w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia osób nietrzeźwych umieszczonych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych⁸²⁹. Dotyczy to również objęcia funkcjonariuszy pełniących służbę w PDOZ szkoleniami z zakresu tematyki uzależnień oraz rozpoznawania i reagowania w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia osoby w stanie nietrzeźwości. W odpowiedzi z dnia 19 maja 2010 r. Komendant Główny Policji poinformował, że obowiązujące przepisy dotyczące pobytu w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia określają zasady postępowania policjantów, także w przypadku zaistnienia zdarzenia mogącego mieć w efekcie status wydarzenia nadzwyczajnego. Z problematyką pełnienia służby ochronnej w PDOZ każdy policjant zapoznawany jest już w trakcie szkolenia zawodowego podstawowego. Do służby w PDOZ kieruje się policjantów, którzy ukończyli doskonalenie zawodowe lokalne w zakresie metod i form pełnienia służby w takim pomieszczeniu. Jednocześnie policjanci pełniący służbę w PDOZ powinni przynajmniej raz w roku uczestniczyć w tym doskonaleniu. W sprawie opisanej w wystąpieniu Rzecznika, lekarz nie stwierdził przeciwwskazań medycznych do umieszczenia w PDOZ, a śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w L. poprzez nieudzielenie pomocy osadzonemu zostało umorzone. Niezależnie od tego, Komendant Główny Policji zdecydował, aby przedmiotowe wystąpienie Rzecznika zostało przekazane do jednostek Policji na terenie kraju w celu doskonalenia zawodowego policjantów pełniących służbę w PDOZ. Wykryto również sytuacje, które mogą być uznane za przypadki nieludzkiego lub poniżającego traktowania osób zatrzymanych. Zasadnicze problemy dotyczyły warunków bytowych w kontrolowanych miejscach, m.in. placówkach dla nieletnich. Wizytacje wykazały także przypadki niegodnego traktowania nieletnich przy użyciu siły fizycznej oraz niedopuszczalnych kar dyscyplinarnych. Poważne zastrzeżenia budzą częste sytuacje niezgodnego z prawem stosowania środków przymusu bezpośredniego w izbach wytrzeźwień. W policyjnych izbach dziecka zwrócono uwagę na zjawisko przedłużania pobytu nieletnich i niejednokrotnie wątpliwą podstawę do ich umieszczenia w tego typu placówkach; problem przedłużających się pobytów, ponad terminy wska-

⁸²⁹ Sprawa RPO-623932-VII/09.

zane w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich (nawet do 5 miesięcy), jest związany z trudnościami w wykonywaniu orzeczeń sądu przez inne placówki; nieletni w policyjnej izbie dziecka nie realizują obowiązku szkolnego, co przy dłuższym pobycie może przyczynić się do narastania zaległości w nauce; z funkcjonowaniem policyjnych izb dziecka związane jest stosowanie środków przymusu bezpośredniego w czasie doprowadzania do izb, jednak nielegalne stosowanie środków przymusu bezpośredniego, które nie znajduje oparcia w prawie, godzi w podstawowe prawa człowieka i należy je kwalifikować jako bezprawną przemoc – brak jest systemu rejestracji ich stosowania, który byłby przejrzysty.

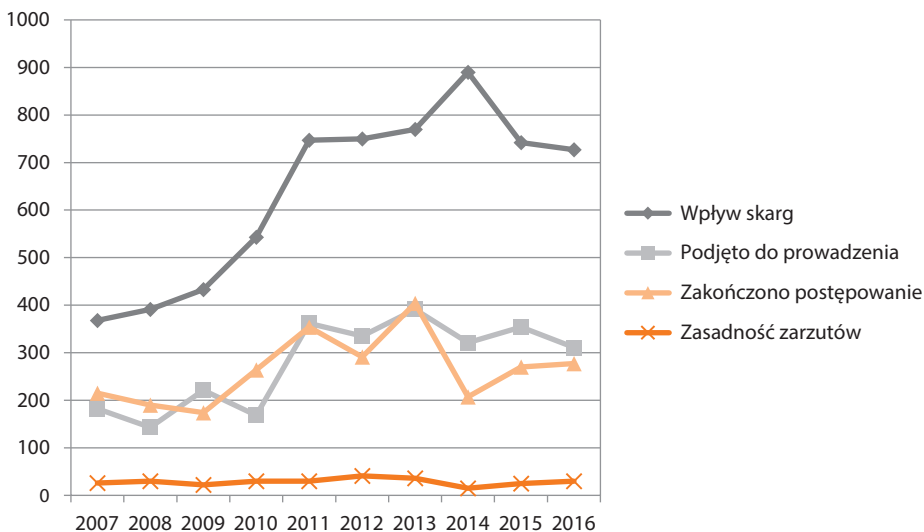
Analizując ilość skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, zauważyć można na przełomie lat 2007- 2016 skokowy wzrost liczby skarg na działania Policji (wykres poniżej). Z liczby 368 wniosków, które wpłynęły do Biura RPO w 2007 roku, w ciągu zaledwie 7 lat, w 2014 roku ich liczba wzrosła prawie dwukrotnie (890)⁸³⁰. Znaczący wzrost wpływu skarg nie przekłada się bezpośrednio na liczbę spraw, które podjęto do prowadzenia, choć i w tym przypadku, od roku 2013 (kiedy to przyjęto najwyższą liczbę -391 sprawy) widać odpowiednio do wpływu wyższy wskaźnik spraw skierowanych do dalszego badania (liczba ta raczej utrzymuje się na poziomie ok. 350)⁸³¹. W przypadku spraw zakończonych widać podobną prawidłowość, zmierzającą do wyrównania ilości spraw wpływających oraz zakończonych (w roku 2013 podjęto 391 nowych spraw do prowadzenia, a w tym samym czasie zakończono postępowania w 404 sprawach)⁸³². Z perspektywy jednak przekroczenia lub niedopełnienia uprawnień najciekawsze wyniki przedstawiają się w zakresie potwierdzenia się zarzutów, czy innymi słowy uzyskania rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę. Jak wynika z opracowań statystycznych, co najlepiej widoczne jest na wykresie liniowym, zasadność zarzutów jest najbardziej niezmienną stałą. Bez względu na wzrost ilości spraw kierowanych do RPO, zasadność zawartych w nich zarzutów od 2007 roku waha się pomiędzy 4% a 9% (jednorazowo w 2015 roku), co średnio daje około 30 spraw potwierdzonych⁸³³.

⁸³⁰ Odpowiednio w roku 2007 było to 368 wniosków, w 2008- 391, w 2009- 433, w 2010- 543, w 2011- 747, w 2012- 750, w 2013- 770, w 2014- 890, w 2015- 742, w 2016- 727, dane Wydziału Informacji Statystycznych Biura RPO.

⁸³¹ Odpowiednio w roku 2007 podjęto do dalszego prowadzenia 182 sprawy, w 2008- 143, w 2009- 221, w 2010- 168, w 2011- 362, w 2012- 335, w 2013- 391, w 2014- 321, w 2015- 354, w 2016- 311, dane Wydziału Informacji Statystycznych Biura RPO.

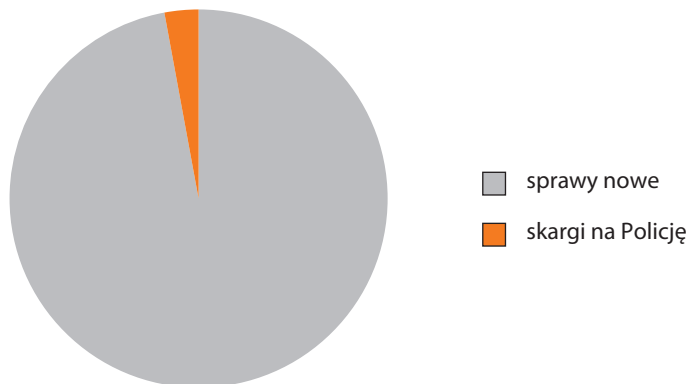
⁸³² Odpowiednio w roku 2007 zakończono postępowanie w 215 sprawach, w 2008- 190, w 2009- 174, w 2010- 264, w 2011- 354, w 2012- 291, w 2013- 404, w 2014- 207, w 2015- 270, w 2016- 277, dane Wydziału Informacji Statystycznych Biura RPO.

⁸³³ Odpowiednio w roku 2007 zarzuty potwierdziły się w 26 sprawach, w 2008- 30, w 2009- 22, w 2010- 30, w 2011- 30, w 2012- 41, w 2013- 36, w 2014- 15, w 2015- 25, w 2016- 30, dane Wydziału Informacji Statystycznych Biura RPO.



Liczba skarg na Policję wpływających do BRPO w latach 2007-2016.

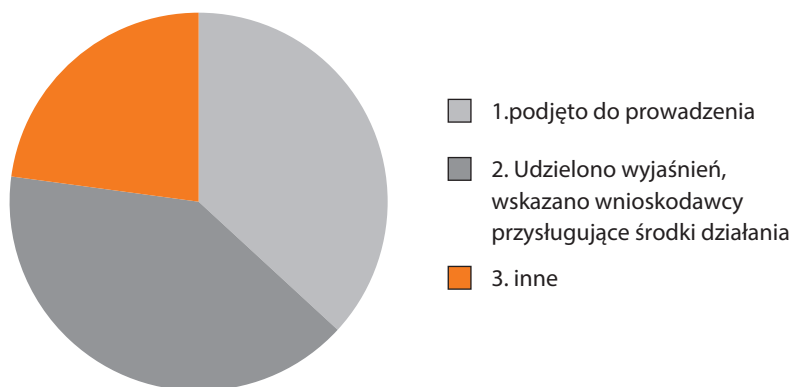
Jak obrazuje to poniższy diagram, w **2016 r.** do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło **24 360** spraw nowych, w tym **727** spraw dotyczących skarg na działania Policji.



Liczba skarg na Policję wpływających do BRPO w roku 2016.

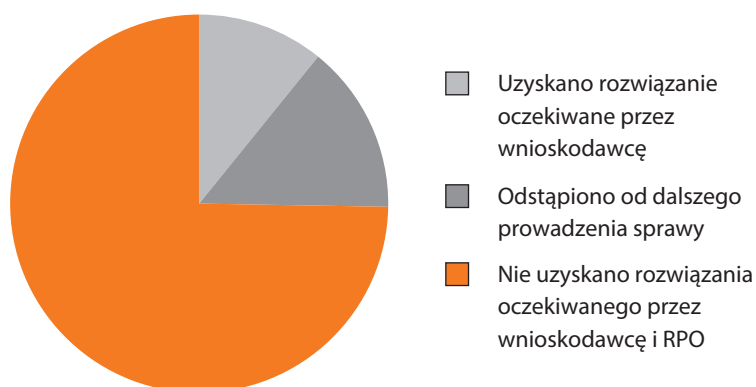
Rozpatrzone **744** sprawy, w tym: 311 podjęto do prowadzenia, w 340 sprawach udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działa-

nia, a w zakresie 93 spraw przekazano wnioszek według właściwości lub zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku, ewentualnie sprawy nie podjęto.



Działania RPO w skargach na Policję w roku 2016.

Zakończono postępowanie w **277** sprawach podjętych do prowadzenia, w tym: w 30 sprawach uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę, w 40 odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, natomiast w 207 nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę i RPO.



Rezultat badania przez RPO skarg na Policję w roku 2016.

W 2016 roku Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Departamentowi Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA Biuro Kontroli KGP przekazało 443 informacje tzw. pozaskargowe (o 52 skargi mniej niż w roku 2015), czyli dotyczące zdarzeń, w których istniało podejrzenie, że w wyniku działania lub zaniechania funkcjonariusza Policji nastąpiły: śmierć, próba samobójcza, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia u innej



osoby, doszło do naruszenia wolności seksualnej osoby (zgwałcenie i inne czynności seksualne), doszło do nieuzasadnionego użycia środków przymusu bezpośredniego, przemocy fizycznej lub psychicznej w stosunku do innej osoby⁸³⁴. Wśród skarg na postępowanie funkcjonariuszy Policji najliczniejszą grupę stanowiły zarzuty z kategorii: czynności procesowe, administracyjne, z ustawy o Policji i inne. Łącznie załatwiono w zakresie postępowań w ramach Policji 11 604 skargi (19 973 zarzuty), a potwierdzono 1173 zarzutów (jednocześnie 561 zarzutów przekazano do prokuratury lub sądu). Najwięcej skarg dotyczyło interwencji przeprowadzonych przez policjantów, gdzie na 4400 skarg potwierdziły się 134 zarzuty, oraz beczynności lub opieszałości Policji, gdzie na ponad 3500 skarg potwierdzonych zostało 326 zarzutów⁸³⁵.

2. Krajowy Mechanizm Prewencji

Geneza wprowadzenia stałego monitoringu miejsc pozbawienia wolności wynika z faktu, iż osoby w nich przebywające są bardziej narażone na różnego rodzaju nadużycia. Mogą one wynikać m.in. z polityki kryminalnej państwa, niewystarczających środków finansowych na zapewnienie odpowiednich warunków, niewłaściwego przygotowania pracowników, czy braku odpowiedniego nadzoru. Mechanizm regularnych wizytacji miejsc zatrzymań ma więc swój głęboki sens i jest uważany za jeden z najefektywniejszych środków zapobiegania torturom i innym niedozwolonym formom traktowania osób pozbawionych wolności. Uzupełnia on mechanizm sądowy, realizowany w tym zakresie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

Przyjęcie przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania albo karania (OPCAT)⁸³⁶ spowodowało nie tylko wzmocnienie ochrony osób pozbawionych wolności przed zakazanymi formami traktowania, ale w dalszej konsekwencji, powołanie krajowego mechanizmu prewencji⁸³⁷. Dla zagwarantowania właściwej implementacji przepisów OPCAT, odnoszących się do mandatu krajowych mechanizmów prewencji, polskiemu RPO, jako niezawi-

⁸³⁴ E.SITEK, Obywatel się skarży, POLICJA 997 maj 2017, s. 38-39.

⁸³⁵ E.SITEK, Obywatel się skarży..., s. 38-39.

⁸³⁶ Optional Protocol to the UN Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, ratyfikowany przez Polskę w dniu 8 lipca 2005 r.

⁸³⁷ Mechanizmom tym przyznano uprawnienia, co najmniej do regularnego sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, w celu wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. Mają one prawo do przedstawiania rekomendacji właściwym władzom, w celu poprawy traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (art. 19 OPCAT).

słemu oraz niezależnemu od innych organów państwowych, powierzono realizację zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji⁸³⁸. We wszystkich wizytowanych jednostkach Krajowy Mechanizm Prewencji działa w oparciu o tę samą metodologię. Ustalany zostaje harmonogram wizytacji na każdy rok kalendarzowy. Przykładowo, zgodnie z harmonogramem rocznym, w 2015 r. wizytacjami objęto łącznie 20 jednostek penitencjarnych, w tym 9 zakładów karnych oraz 11 aresztów śledczych. W 5 zakładach karnych oraz w 7 aresztach śledczych przeprowadzone zostały wizytacje tematyczne mające na celu sprawdzenie stanu poszanowania praw osób z niepełnosprawnościami (fizyczną, wzrokową, słuchową) przebywających w tych jednostkach⁸³⁹.

Zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji wykonywane są przez specjalnie w tym celu stworzony Zespół KMP przy udziale Zespołu Prawa Karnego oraz przedstawicieli Biur Pełnomocników Terenowych RPO z Gdańska, Katowic i Wrocławia, jeżeli wizytacje są przeprowadzane w jednostkach, usytuowanych na podległym im obszarze działania⁸⁴⁰.

Jeśli w trakcie wizytacji osoba pozbawiona wolności zgłosi zdarzenie niezgodne z przepisami prawa, może ona wnieść oficjalną skargę, która jest przekazywana do właściwego zespołu skargowego Biura RPO. W przypadku ujawnienia tortur lub niehumanitarnego, poniżającego traktowania albo karania, po zakończeniu wizytacji przygotowane jest zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W czasie wizytacji zwracana jest uwaga nie tylko na brakujące wyposażenie pomieszczeń dla osób zatrzymanych, ale również na warunki pracy

⁸³⁸ Celem umożliwienia krajowym mechanizmom prewencji realizacji zadań, jego członkowie mają prawo dostępu do wszystkich informacji dotyczących liczby osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, liczby tych miejsc oraz ich położenia, a tym samym prawo dostępu do wszystkich informacji dotyczących traktowania tych osób, jak również warunków ich zatrzymania. W następstwie każdej wizytacji jest opracowywane sprawozdanie, a właściwym władzom przedstawiane są stosowne rekomendacje. Wydawane przez KMP zalecenia mają przede wszystkim na celu poprawę traktowania oraz warunków bytowych osób pozbawionych wolności, jak również zapobieganie torturom i innym formom okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Pod tym kątem analizowane są również obowiązujące, jak i projektowane przepisy prawa (art. 19 pkt b i c OPCAT). Raport RPO z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2008, nr 4 Biuletyn RPO. Źródła, 2009, s.12-15.

⁸³⁹ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015. Warszawa, 2016.

⁸⁴⁰ W 2008 r. przeprowadzono wizytacje w 11 pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia jednostek organizacyjnych Policji Komend Powiatowych, jak i Komend Miejskich Policji; w roku 2009- 13; w roku 2010-14.



funkcjonariuszy, np. brak lub niedostosowanie wielu pomieszczeń⁸⁴¹ do obowiązujących przepisów prawa, czy też wymagających wykonania prac remontowych i modernizacyjnych⁸⁴². W tym celu, KMP gwarantuje się funkcjonalną niezależność oraz prawo dostępu do wszystkich informacji dotyczących liczby osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, liczby tych miejsc oraz ich położenia. W następstwie każdej wizytacji, w ciągu 2-3 tygodni, jest opracowywane sprawozdanie, a właściwym władzom przedstawiane są stosowne rekomendacje. Jeśli kierownictwo jednostki nie zgadza się z zaleceniami, przedstawiciele KMP zwracają się do organu nadrzędnego z prośbą o odniesienie się do zaleceń i wskazanie jego stanowiska w sprawie. Prowadzony jest dialog mający na celu wskazanie zasadności wydanych zaleceń. Wydawane przez KMP zalecenia mają przede wszystkim na celu poprawę traktowania oraz warunków bytowych osób pozbawionych wolności, jak również zapobieganie torturom i innym formom okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

W zakresie wizytacji prewencyjnych KMP pomieszczeń dla osób zatrzymanych wskazać można, w ramach przykładu, jeden z rocznych raportów, w którym zauważone problemy koncentrowały się na: badaniach medycznych osób zatrzymanych, przerzucaniu na Policję obowiązku opieki nad osobami nietrzeźwymi, braku należytej obsady w PdOZ, kontrolach osobistych zatrzymanych, postępowaniu z osobami z niepełnosprawnościami⁸⁴³. Zespół KMP w swoich raportach publikuje również przykłady dobrych praktyk, jak np. w 2014 roku KMP wskazał poddawanie badaniom medycznym wszystkich zatrzymanych, bez względu na podstawę pozbawienia wolności. Również cenną inicjatywą zaobserwowaną przez wizytujących i wartą powielenia we wszystkich jednostkach Policji jest uwzględnienie w ofercie szkoleń personelu zagadnień z zakresu postępowania z osobami z niepełnosprawnościami (PdOZ Łomża i Włodawa). KMP przyjęło, że traktowanie osób z niepełnosprawnościami wymaga specyficznego podejścia, uwzględniającego z jednej strony określoną niepełnosprawność, z drugiej natomiast kładącego nacisk na zapewnienie samodzielności takich

⁸⁴¹ Jak np. izby dyżurnej, pokoju lekarskiego, umywalni, pokoju, w którym podgrzewa się i porcjkuje posiłki, zmywalni naczyń i sprzętu, magazynu do przechowywania rzeczy przekazanych do depozytu, z wyodrębnionymi miejscami przeznaczonymi do przechowywania rzeczy dla osób chorych zakaźnie, pościeli czystej oraz brudnej. Zob. Informacja o czynnościach przeprowadzonych z upoważnienia RPO w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia Komendy Miejskiej Policji w B., RPO-638270-XVIII-7020/715/09/MK.

⁸⁴² Np. wentylację grawitacyjną oraz oświetlenie, zob. Raport RPO z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2008, nr 4 Biuletyn RPO. Źródła, 2009, s.29.

⁸⁴³ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015. Warszawa, 2016; Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2014, Warszawa, 2015; Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2013.

osób w wykonywaniu wszelkich czynności wymaganych w miejscu pozbawienia wolności⁸⁴⁴.

Przedstawiciele KMP wizytując różne rodzaje miejsc detencji nie stwierdzają często stosowania wobec osób w nich umieszczonych tortur. Nie można jednak z tego faktu wysnuć wniosku, iż w Polsce wcale nie dochodzi do takich zdarzeń. Świadczy o tym analiza wyroków sądowych wydawanych w sprawach o przestępstwo z art. 246 Kodeksu karnego, który stanowi, iż funkcjonariusz publiczny lub ten, który działając na jego polecenie w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia stosuje przemoc, groźbę bezprawną lub w inny sposób znęca się fizycznie lub psychicznie nad inną osobą, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Przedstawiciele KMP przeanalizowali przekazane przez Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego informacje o osobach prawomocnie skazanych na podstawie tegoż artykułu kodeksu karnego. Z powyższej analizy wynika, że w latach 2008-2012 r. skazano 29 funkcjonariuszy Policji w 18 sprawach w związku ze stosowaniem przemocy w celu uzyskania informacji od zatrzymanych. Należy podkreślić, iż w większości przypadków dochodziło do stosowania tortur, bowiem policjanci działając samodzielnie lub przy współudziale z innymi funkcjonariuszami, chcąc wymusić zeznania, przyznania się do przestępstwa lub zdobyć informację, umyślnie zadawali zatrzymanym ból fizyczny i psychiczny poprzez, np.: – „(...) wielokrotnie uderzali go rękoma po twarzy, głowie oraz bili i kopali po całym ciele, a także zmusili pokrzywdzonego do składania oświadczenia o popełnionym przestępstwie w pozycji klęczącej z założonymi na rękach kajdankami, bijąc go w tym czasie gumową pałką po piętach oraz stopach (...)”⁸⁴⁵. – „(...) działając w celu przyznania się wymienionego do nabycia rzeczy pochodzących z czynu zabronionego kilkakrotnie uderzył go otwartą dłonią w głowę (...)”⁸⁴⁶. Warto również wskazać, iż orzekane w powyższych sprawach kary oscyływały wokół dolnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianej w kodeksie karnym. Najczęściej były to kary jednego roku i kilku miesięcy (nie więcej niż 2 lata) pozbawienia wolności, których wykonanie było

⁸⁴⁴ Zob. więcej Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015, s.64.

⁸⁴⁵ SR dla Wrocławia Śródmieścia – sygn. akt V K 1561/06. Inne orzeczenia, zob. SR w Toruniu – sygn. akt VIII K 1700/11, SR w Olsztynie – sygn. akt II K 16/10, SR w Koszalinie – sygn. akt II K 278/10, SR Poznań Grunwald i Jeżyce w Poznaniu – sygn. akt III K 909/08, SR w Nysie – sygn. akt II K 507/07, SR w Lipnie – sygn. akt II K 646/10, SR we Włocławku – sygn. akt II 213/09, SO w Opolu – sygn. Akt III K 145/06, SR w Giżycku – sygn. akt II K 47/07, SR w Wyszku – sygn. akt II K 218/07, SR w Bolesławcu – sygn. akt II K 1490/10, SR w Kaliszu – sygn. akt II K 411/09, SR w Szczytnie – sygn. akt II K 763/09, SR w Tarnobrzegu – sygn. II K 429/10, SR w Chełmie – sygn. akt VII K 1569/10.

⁸⁴⁶ SR w Białej Podlaskiej – sygn. akt II K 404/07.



zawieszane na okres próby (2-5 lat). Ponadto w 7 sprawach sąd orzekł dodatkowo zakaz wykonywania zawodu (od 2 do 6 lat). Z kolei dla poszkodowanych również w 7 sprawach zasądzone zadośćuczynienie. Wszystkie zdarzenia stosowania tortur miały miejsce poza pomieszczeniami dla osób zatrzymanych i doprowadzonych do wytrzeźwienia, które są wizytowane przez pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji. Najczęściej dochodziło do nich w pokojach służbowych na terenie komendy, komisariatu czy posterunku Policji. Jednocześnie trzeba wskazać, iż RPO w wystąpieniu z dnia 6 listopada 2013 r.⁸⁴⁷ zwrócił się do Komendanta Głównego Policji w związku z informacjami o przypadkach stosowania przez funkcjonariuszy Policji w sposób nadmierny środków przymusu bezpośredniego, w wyniku czego dochodzi do obrażeń u osób zatrzymanych o przedstawienie stanowiska i ewentualne podjęcie działań. W odpowiedzi z dnia 4 grudnia 2013 r. Komendant Główny Policji wyjaśnił, że ryzyko wystąpienia sytuacji przywołanych w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje zawsze, mimo iż za błędy podczas pełnienia służby lub świadome naruszenie prawa policjanci ponoszą surowe kary. Jednocześnie wskazał, iż informacje pochodzące z mediów nie zawsze są obiektywne i rzetelne, a przy tym często nie uwzględniają zapisu art. 42 ust. 3 Konstytucji RP – zasady domniemania niewinności, która dotyczy każdego obywatela. Aby zapobiegać występowaniu wadliwie pojmowanej solidarności zawodowej, działania Policji koncentrują się przede wszystkim na jak najlepszym doborze do Policji, szkoleniu zawodowym oraz licznych czynnościach edukacyjno-profilaktycznych. Komendant Główny Policji uważa nadto, że kwestia powszechnego zastosowania monitoringu (nagrywania obrazu i dźwięku) w pomieszczeniach, w których wykonywane są czynności policyjne oraz zakaz podejmowania czynności w takich pomieszczeniach, jeżeli urządzenia takie nie działają za zagadnienie absolutnie otwarte. W związku z tym – jak podniósł – skierował w dniu 6 listopada 2013 r. pismo do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, będące stanowiskiem Komendy Głównej Policji o podjęcie prac legislacyjnych nad projektem zmiany ustawy o Policji w zakresie uprawnień policjantów do rejestrowania obrazu i dźwięku w trakcie czynności administracyjno-porządkowych, w tym podejmowanych w miejscach innych niż publiczne. RPO zwrócił się również w tej sprawie z wystąpieniem z dnia 16 grudnia 2013 r. do Prokuratora Generalnego podnosząc, iż obowiązkiem władz, w myśl wypracowanego orzecznictwa ETPCz jest rzetelne przeprowadzenie postępowania karnego, celem wyjaśnienia wszelkich okoliczności danego zdarzenia oraz stawianych funkcjonariuszom publicznym zarzutów dotyczących nieprawidłowych

⁸⁴⁷ Sprawa RPO-747187-II/13/EK.

wobec zatrzymanych działań. Jednocześnie, Rzecznik wskazał na pojawiające się w postępowaniach karnych błędy, polegające na niewyczerpującej inicjatywie dowodowej, odrzucaniu wersji zdarzeń podawanej przez pokrzywdzonego bez należytego uzasadnienia, jak też na przyjmowaniu za podstawę umorzenia śledztwa niejednoznacznych opinii biegłych, a także niedokonanie pełnej oceny karnoprawnej zachowań funkcjonariuszy. W odpowiedzi z dnia 8 stycznia 2014 r. Prokurator Generalny zapewnił, że postępowania sygnalizowane w piśmie RPO są przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony Prokuratury Generalnej, która również dokonała analizy tych postępowań. W niektórych przypadkach stwierdzono uchybienia i brak pełnego zaangażowania w poszukiwaniu dowodów ze strony prokuratorów. Jednocześnie Prokurator Generalny wskazał na obiektywne trudności w prowadzeniu tego typu postępowań (np. gdy jedynym dowodem w sprawie są zeznania skarżącego), z tego też względu popiera postulat monitorowania pomieszczeń służbowych, w których funkcjonariusze Policji przeprowadzają czynności służbowe⁸⁴⁸.

Jak z powyższego wynika wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji pozwalają na identyfikację problemów natury generalnej wynikających z niedoskonałości prawodawstwa regulującego prawa i obowiązki osób pozbawionych wolności, które czasem w porównaniu z latami ubiegłymi nadal są aktualne, jak np.: postępowanie z osobami z niepełnosprawnością fizyczną przebywającymi w jednostkach penitencjarnych, kontrole osobiste, dostęp więźniów do informacji publicznej, traktowanie, czy dostęp do opieki medycznej.

3. Niezależny Organ Monitorujący Niewłaściwe Działania Policji

Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych wprowadzono do stosowania wytyczne w zakresie zasad i trybu przekazywania informacji skargowych i pozaskargowych przez Policję oraz Straż Graniczną do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁸⁴⁹. Związane jest to z realizacją zalecenia Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, sformułowanego w Memorandum do Polskiego Rządu⁸⁵⁰, a dotyczącego utworzenia niezależnego organu badającego niewłaściwe zachowania Policji. Zasadność realizacji tego zalecenia została potwierdzona w przyjętym przez Radę Ministrów Programie realizacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. W dniu 29 maja 2008 roku w trakcie wizyty

⁸⁴⁸ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2013.

⁸⁴⁹ Decyzja nr 95 MSW z dnia 10 lipca 2014 roku.

⁸⁵⁰ Memorandum do Polskiego Rządu. Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku [z 20 czerwca 2007 r. CommDH(2007)13].



Komisarza Rady Europy w Polsce, Rzecznik Praw Obywatelskich zadeklarował, że tak, jak do tej pory, w ramach Biura RPO, badane będą skargi obywateli na niewłaściwe zachowania Policji. W porozumieniu tym zdecydowano, aby w związku z posiadanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich szerokimi kompetencjami także w zakresie rozpatrywania wniosków dotyczących niewłaściwego zachowania policjantów i innych funkcjonariuszy, nie wprowadzać obecnie zmian do obowiązującego ustawodawstwa i nie powoływać nowego organu, lecz oprzeć badanie skarg w tym zakresie o funkcjonujące już rozwiązania⁸⁵¹. Przewidywano między innymi powołanie w Biurze RPO niezależnego zespołu zajmującego się skargami na Policję i inne służby oraz wykorzystanie funkcjonujących już mechanizmów i procedur. Zakładano, że nad ewentualnymi zmianami takiego systemu można będzie zastanowić się po dokonaniu oceny działania niezależnego Zespołu w BRPO.

Zgodnie z porozumieniem zawartym między Rzecznikiem Praw Obywatelskich i podsekretarzem stanu MSWiA⁸⁵² od stycznia 2010 r. do Rzecznika wpływają na bieżąco informacje pozaskargowe dotyczące zdarzeń z udziałem funkcjonariuszy Policji oraz Straży Granicznej. W związku z faktem, że do konstytucyjnych, obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich należy rozpatrywanie skarg na niewłaściwe, z punktu widzenia standardów ochrony praw człowieka, działania organów władzy publicznej, w tym Policji i Straży Granicznej, zaistniała potrzeba wypracowania formuły przekazywania takich informacji do Rzecznika jako *Niezależnego Organu Monitorującego Niewłaściwe Działania Policji*. Dodatkowo należy wskazać, że problematyka niezależnego organu badającego niewłaściwe zachowanie Policji była przedmiotem zaakceptowanych do realizacji przez Polskę rekomendacji Powszechnego Okresowego Przeglądu Praw Człowieka (UPR) w 2012 r. oraz rekomendacji Komitetu Praw Człowieka ONZ w 2010 r. Procedura ta stwarza możliwość efektywnego wykorzystywania narzędzi zawartych art. 14 ust 2 i art. 15 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, czyli kierowania wystąpienia do organów Policji i innych służb w razie stwierdzenia w ich działalności naruszenia praw lub wolności obywatelskich, włącznie z możliwością żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych. Funkcję koordynatora pełni Departament Nadzoru i Analiz MSWiA, a za przekazywanie informacji skargowych odpowiada Biuro Kontroli KGP, zaś pozaskargowych Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka, do którego zadań należy między innymi propagowanie praw człowieka w Policji,

⁸⁵¹ „Komisarz wyraża żal, iż nie powstał żaden niezależny organ do badania niewłaściwego zachowania policji. Niezależność organu odpowiedzialnego za badanie zarzutów niewłaściwego zachowania policji jest niezbędna dla skuteczności systemu. Stworzenie takiego organu poprawiłoby też atmosferę wokół sił policyjnych i podniosło zaufanie do nich”.

⁸⁵² pisma DAI-N-VI-50-421/09 z dnia 16.06.2009r. i 28.12.2009r.

dbanie o przestrzeganie standardów ich ochrony w działalności Policji oraz reprezentowanie Komendanta Głównego Policji w krajowych i międzynarodowych przedsięwzięciach poświęconych prawom człowieka.

Procedura przekazywania informacji pozaskargowych opracowana została w formie Modelu przekazywania informacji skargowych i pozaskargowych przez Policję i Straż Graniczną Rzecznikowi Praw Obywatelskich (dalej Model). W rezultacie działań ewaluacyjnych przeprowadzonych przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSW na podstawie informacji uzyskanych z Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej oraz Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wyodrębniono problemy związane z realizacją Modelu. W wyniku konsultacji z zaangażowanymi podmiotami powstał projekt decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych mający na celu wyeliminowanie problemów związanych z funkcjonowaniem procedury gromadzenia i przekazywania informacji do Rzecznika Praw Obywatelskich takich jak: rozbieżności między danymi o liczbie skarg i informacji pozaskargowych przekazanych przez Policję i Straż Graniczną, a danymi o liczbie skarg i informacji pozaskargowych otrzymanych przez BRPO, odstępstwa w procedurze przekazywania informacji pozaskargowych do RPO przez poszczególne garnizony Policji oraz stosowanie odmiennej od przewidzianej w decyzji klasyfikacji informacji pozaskargowych przez Straż Graniczną. Ponadto, decyzja przyczyniła się min. do zwiększenia efektywności w aspekcie terminowości przekazywania informacji oraz monitorowania, czy wszystkie informacje, które zgodnie z wytycznymi zawartymi w decyzji powinien otrzymać RPO, zostały przekazane. Ma to również umożliwić resortowi spraw wewnętrznych dokonywanie analiz dotyczących rodzaju i częstotliwości naruszeń praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej i w konsekwencji planowanie działań służących podniesieniu standardów przestrzegania praw człowieka w tych służbach.

Informacja skargowa, w świetle wytycznych to informacja o skargach na nie-ludzkie lub poniżające traktowanie oraz na naruszenie prawa do wolności i informacji o przysługujących uprawnieniach. Natomiast informacja pozaskargowa to informacja o zdarzeniach, w wyniku których, w rezultacie działania lub zaniechania funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, w związku z pełnieniem obowiązków służbowych istnieje podejrzenie, że:

- 1) nastąpiły: śmierć, próba samobójcza, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia innej osoby - zdarzenia typu I.
- 2) doszło do naruszenia wolności seksualnej osoby (zgwałcenie, inne czynności seksualne) - zdarzenia typu II,
- 3) doszło do nieuzasadnionego użycia środków przymusu bezpośredniego, przemocy fizycznej lub psychicznej w stosunku do innej osoby - zdarzenia typu III.



Za przekazywanie informacji skargowych i pozaskargowych do Biura RPO i do DKSiW MSWiA odpowiada KGP. KGP odpowiada za nadzór nad systemem opracowywania i przekazywania informacji skargowych i pozaskargowych przez jednostki i komórki organizacyjne Policji, w szczególności nad terminowością i rzetelnością przesyłania informacji skargowych i pozaskargowych oraz zestawień dotyczących przekazywania tych informacji, tworzonych na potrzeby MSWiA. Informacje skargowe opracowują osoby zajmujące się koordynacją takich informacji (koordynatorzy skargowi) zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach i komórkach Policji, w których skarga jest załatwiana, a następnie przesyłają ją w postaci elektronicznej do właściwego podmiotu. W Policji informacje przesyła się jednocześnie do wiadomości pełnomocnikowi właściwego komendanta wojewódzkiego Policji lub Komendanta Stołecznego Policji do spraw ochrony praw człowieka (w garnizonie, w którym dana skarga jest załatwiana) oraz Pełnomocnikowi Komendanta Głównego Policji do Spraw Ochrony Praw Człowieka. Podmiot odpowiedzialny przekazuje otrzymane informacje skargowe w postaci elektronicznej do Biura RPO oraz do wiadomości DKSiW MSWiA.

Do DKSiW MSWiA przekazuje się również informacje kwartalne zawierające dane o liczbie złożonych skarg, liczbie informacji skargowych przekazanych do Biura RPO, liczbie skarg uznanych za zasadne, liczbie skarg, w związku z którymi wszczęto postępowania karne lub dyscyplinarne oraz zestawienie rodzajów czynów lub sytuacji, których skargi dotyczyły. Każdej informacji skargowej opracowywanej przez koordynatorów skargowych nadawany jest odrębny numer pozwalający na identyfikację danej informacji skargowej na każdym etapie procedury przekazywania informacji.

Informacje pozaskargowe opracowują osoby zajmujące się koordynacją informacji pozaskargowych (koordynatorzy pozaskargowi) na obszarze działania których miało miejsce zdarzenie na podstawie meldunków o zdarzeniach. W Policji informacje pozaskargowe przesyła się jednocześnie do wiadomości pełnomocnikowi właściwego komendanta wojewódzkiego Policji lub Komendanta Stołecznego Policji do spraw ochrony praw człowieka funkcjonującemu w garnizonie, w którym doszło do zdarzenia oraz Pełnomocnikowi Komendanta Głównego Policji do Spraw Ochrony Praw Człowieka. Informacje pozaskargowe opracowane przez koordynatorów pozaskargowych przesyła się do podmiotu odpowiedzialnego niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 5 dni od dnia otrzymania informacji. Następnie KGP przesyła opracowaną informację pozaskargową do Biura RPO i do DKSiW MSWiA w terminie 2 dni od dnia otrzymania.

Informacje pozaskargowe przekazywane są Rzecznikowi sukcesywnie. W dotychczas podjętych sprawach zarzuty o przekroczeniu uprawnień bądź niedo-

pełnieniu obowiązków przez funkcjonariuszy Policji rzadko się potwierdzają. Do Biura RPO i DKSiW MSWiA przekazuje się informacje skargowe i pozaskargowe w formie krótkiego opisu zarzutów, które są zawarte w skargach ponowionych i wpłynęły w danym miesiącu. Sprawa zgłoszona do Rzecznika opisana zostaje jak w następującym przykładzie: „W dniu 3 marca 2017 roku około godz. 15.30 w Głogówku przy ul. Piastowskiej, w mieszkaniu została przeprowadzona interwencja przez funkcjonariuszy z KP Głogówek w związku ze zgłoszeniem dotyczącym awantury wszczętej przez nietrzeźwego mężczyznę (1,29 mg/l). Po przyjeździe na miejsce funkcjonariusze zastali nietrzeźwego mężczyznę, który krzyczał na swoją konkubinę, zachowując się agresywnie. Mężczyzna nie reagował na wydawane przez policjantów polecenia do zachowania zgodnego z prawem. W trakcie czynności znieważył ich słowami wulgarnymi (...). Wobec mężczyzny użyto śpb w postaci chwytów obezwładniających oraz kajdanek, w wyniku czego ww. doznał otarć naskórka obu nadgarstków oraz okolicy lewego łokcia. Mężczyznę doprowadzono do KPP w Prudniku, celem osadzenia do wytrzeźwienia w PDOZ. O sprawie powiadomiono Zastępcę Komendanta Powiatowego Policji w Prudniku, Komendanta KP w Głogówku, Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Prudniku, Dyżurnego KPP w Prudniku oraz Dyżurnego KWP w Opolu. W KPP w Prudniku wszczęto czynności w sprawie o czyn 226 § 1 kk. i inne”⁸⁵³. Inna sprawa zgłoszona przez KGP do Rzecznika dotyczy zawiadomienia KP V w Krakowie (5.03.2017 r.) w sprawie bezprawnego zatrzymania i pobicia przez jednego z policjantów Brunona L., który miał zostać uderzony w twarz (w okolicę oka i ust). O tym fakcie zawiadamiająca miała dowiedzieć się telefonicznie od zatrzymanego przez funkcjonariuszy syna. Materiały sprawy zostały przesłane do Prokuratury Rejonowej dla Krakowa – Nowej Huty, a także do Wydziału w Krakowie BSW KGP⁸⁵⁴. Informacja może również dotyczyć sposobu przeprowadzenia interwencji. Jednym z przykładów jest interwencja podczas której został wylegitymowany i odwieziony przez funkcjonariuszy do Izby Wytrzeźwień w Jaworznie Sławomir M. (1.03.2017 r., Chrzanów). Skarżący zeznał, że był kopany i przyduszany przez jednego z funkcjonariuszy oraz, że dokonali oni kradzieży pieniędzy w kwocie 100 złotych na szkodę pokrzywdzonego. W wyniku zdarzenia doznał on obrażeń ciała. Sławomir M. nie korzystał z pomocy medycznej⁸⁵⁵.

W badaniu spraw Rzecznik Praw Obywatelskich bierze w szczególności pod uwagę zasady dotyczące zapewnienia przez państwo – stronę Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności skutecznego urzę-

⁸⁵³ Nr KGP 65/2017 Nr 3/KPP Prudnik/KWP Opole/17.

⁸⁵⁴ Nr KGP 67/2017 Nr 11/KMP Kraków/KWP Kraków/17.

⁸⁵⁵ Nr KGP 69/2017 Nr 13/KPP Chrzanów/KWP Kraków/17.



dowego dochodzenia. Warto w tym miejscu wskazać, iż między innymi Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, iż „obowiązek ochrony prawa do życia na podstawie Artykułu 2 Konwencji, czytany w powiązaniu z wynikającym z Artykułu 1 Konwencji ogólnym obowiązkiem Państwa „zapewnienia każdemu człowiekowi podlegającemu jego jurysdykcji praw i wolności określonych w Konwencji” – również implikuje wymóg zapewnienia jakiejś formy skutecznego urzędowego dochodzenia w przypadku zabicia osób w wyniku użycia siły⁸⁵⁶. W aspekcie indywidualnym badana jest zasadność stosowania środków przymusu bezpośrednio ze szczególnym uwzględnieniem proporcjonalności stosowanego środka do sytuacji, w której zostaje użyty. Podstawowym celem takiego dochodzenia jest zapewnienie skutecznej implementacji przepisów prawa krajowego, chroniących prawo do życia oraz – w sytuacji zaangażowania funkcjonariuszy lub organów Państwa – zapewnienie określenia ich odpowiedzialności za przypadki śmierci, które nastąpiły w ramach ich odpowiedzialności. Takie dochodzenie powinno być niezależne, dostępne dla rodziny ofiary, skuteczne w tym sensie, że zdolne doprowadzić do określenia, czy użycie siły w takich przypadkach było w danych okolicznościach uzasadnione, czy też nie, lub w inny sposób bezprawne, a także umożliwić wystarczający zakres publicznego dostępu do dochodzenia i jego wyników⁸⁵⁷. Orzeczenie to dotyczy co prawda przypadku, gdy na skutek interwencji Policji doszło do śmierci osoby zatrzymywanej, wydaje się jednak, że w zakresie, w jakim dotyczy obowiązku państwa w zakresie stworzenia skutecznych mechanizmów przeprowadzenia dochodzenia w razie innych naruszeń praw gwarantowanych Konwencją w tym przede wszystkim art. 3 EKPCz.

Takie działania sprawdzające prowadził Rzecznik w sprawie strzelaniny w Bielsku-Białej. Jak wynika z przekazanej informacji, w dniu 3 czerwca 2016 r. ok. godz. 19:20 na Placu Żwirki i Wigury w Bielsku-Białej dwaj policjanci z Wydziału Kryminalnego KMP w Bielsku-Białej w trakcie pełnionej służby ponadnormatywnej zatrzymali Łukasza H., poszukiwanego w celu ustalenia miejsca pobytu dla celów prawnych na podstawie zarządzeń kilku prokuratur rejonowych w kraju⁸⁵⁸. W trakcie zatrzymania Łukasz H. podjął próbę ucieczki samochodem osobowym i usiłował najechać na zatrzymujących go policjantów oraz stworzył bezpośrednie niebezpieczeństwo zagrażające życiu i zdrowiu innych osób. Miało to miejsce podczas transakcji sprzedaży wskazanego samochodu rodzinie

⁸⁵⁶ orzeczenie z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie Wasilewska i Kałucka przeciwko Polsce (Wniośki nr 28975/04 i 33406/04); Kaya p-ko Turcji, wyrok z dnia 19 lutego 1998 roku, Raporty 1998-I, s. 324, § 86.

⁸⁵⁷ Hugh Jordan p-ko Zjednoczonemu Królestwu, nr 24746/94, §§ 105-109, 4 maja 2001 r. oraz Bubbins, powołany powyżej, § 137.

⁸⁵⁸ Nr KGP 224/2016 Nr 31/KMP Bielsko-Biała/KWP Katowice/16.



z dzieckiem. Łukasz H. z uwagi na usterkę zamka w drzwiach samochodu wsiadł do niego i zamknął się w nim od wewnątrz. Następnie uruchomił silnik i wykonał gwałtowne manewry, które stworzyły realne zagrożenie dla życia i zdrowia osób znajdujących się w pobliżu, co potwierdzają zeznania świadków. Jeden z nich zeznał, że w pewnym momencie znalazł się tuż przed pojazdem kierowanym przez Łukasza H., który na niego wjechał. Świadek ratując się odbił się od maski pojazdu rękami. W efekcie i tak doszło do kontaktu z pojazdem, ale nie odniósł on obrażeń. Inny świadek stwierdził, że pojazd przejechał mu niemal po stopach, a ponadto musiał on przysunąć się do ściany budynku i przyciągnąć córkę, aby uniknęła uderzenia. Kiedy jadący pojazd zaczął stwarzać zagrożenie dla osób przebywających w pobliżu, policjanci krzyczeli „Stój”, a gdy Łukasz H. nie reagował i najechał na Krzysztofa M., użyli broni służbowej: asp. szt. Andrzej S. oddał jeden strzał, a sierż. szt. Paweł Sz. dziewięć strzałów w jego kierunku. Pierwsze strzały skierowali w opony pojazdu, a kolejne w jego szyby. W wyniku użycia broni przez policjantów Łukasz H. doznał obrażeń ciała w postaci: rany postrzałowej ramienia prawego i lewego, a w jamie brzusznej ujawniono dwie kule. Policjanci bezpośrednio po użyciu broni i po zatrzymaniu pojazdu przez Łukasza H. udzielili mu pierwszej pomocy przedmedycznej i powiadomili pogotowie ratunkowe. Zeznania świadków nieznacznie się różnią w kwestii czasu i miejsca oddania strzałów, ponieważ nie można jednoznacznie rozstrzygnąć, czy wszystkie one zostały oddane w trakcie wykonywania manewrów na parkingu, czy też część z nich również w czasie, gdy pojazd zaczął się oddalać. Świadkowie nie byli również w stanie określić ile strzałów oddano. W związku z tym, że obaj policjanci mieli kontakt z krwią ранego mężczyzny, zostali skierowani na badania poekspozycyjne a Łukasz H. został przetransportowany do Szpitala Wojewódzkiego w Bielsku-Białej, gdzie poddano go zabiegowi operacyjnemu. W trakcie zabiegu udało się wydobyć z jego jamy brzusznej jeden pocisk. Stan Łukasza H. określono jako ciężki. Łukasz H. został zatrzymany w związku z uzasadnionym przypuszczeniem popełnienia przestępstwa z art. 223 § 1 kk. W dniu 5 czerwca 2016 r. decyzją prokuratora został zwolniony. Całość czynności na miejscu zdarzenia była nadzorowana przez zastępców Komendanta Miejskiego Policji w Bielsku-Białej. Czynności procesowe prowadzono pod nadzorem prokuratora przy udziale funkcjonariuszy Wydziału w Katowicach BSW KGP. Wstępna ocena postawy policjantów wskazuje, że użycie przez nich broni palnej nastąpiło w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w art. 45 pkt 1 ppkt a ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Przed użyciem broni policjanci nie podjęli czynności wskazanych w art. 48 ust. 1 i 2 ustawy, co było uzasadnione zaistnieniem bezpośredniego niebezpieczeństwa dla ży-



cia i zdrowia wskazanych osób tj. w sytuacji określonej w art. 48 ust. 3 ustawy. Wobec powyższego wstępnie oceniono, że użycie broni palnej przez policjantów było zgodne z obowiązującymi przepisami, natomiast odstępianie od procedury związanej z czynnościami przed użyciem broni palnej było uzasadnione okolicznościami zdarzenia. Krytycznie natomiast oceniono taktykę czynności prowadzonych przez policjantów wobec Łukasza H. związanych z realizacją sprawy poszukiwawczej. Komendant Miejski Policji w Bielsku-Białej w tej sprawie wdrożył czynności wyjaśniające w trybie art. 134 i ust. 4 ustawy o Policji, celem rozstrzygnięcia czy nastąpiło uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez asp. szt. Andrzeja S. i sierż. szt. Pawła Sz. przewinienia dyscyplinarnego określonego w art. 132 ust 3 pkt 2 ustawy o Policji. Rzecznik monituje sprawę, w której na razie trwają czynności procesowe prowadzone przez Prokuraturę Rejonową w Cieszynie.

Według źródeł KGP, przyczynami skarg potwierdzonych są najczęściej niewłaściwie wykonywane obowiązki służbowe, związane m.in. z brakiem odpowiedniego nadzoru i kontroli bezpośrednich przełożonych; nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów, ich pobieżna znajomość i niewystarczający poziom wyszkolenia zawodowego; lekceważenie obowiązków służbowych, brak rzetelności i poczucia odpowiedzialności oraz zrozumienia roli Policji, jako służebnej wobec społeczeństwa (w tym przedmiotowe traktowanie obywatela); przeciążenie obowiązkami służbowymi; brak dostatecznego doświadczenia życiowego i zawodowego, związanego z młodym wiekiem i krótkim stażem służby; niewłaściwe zachowanie w stosunku do obywateli, wynikające niejednokrotnie z niskiego poziomu kultury osobistej oraz bezzasadnego poczucia bezkarności, czy wreszcie brak umiejętności panowania nad emocjami w sytuacjach konfliktowych i rodzących stres.

4. Wystąpienia o charakterze indywidualnym

Rzecznik Praw Obywatelskich bada skargi obywateli w sprawach indywidualnych zgłoszone do Biura osobiście, drogą pocztową lub elektroniczną. Podejmuje również działania z własnej inicjatywy, w sprawach z urzędu, jeżeli poweźmie informacje, iż mogło dojść do naruszenia praw obywatelskich.

Zgodnie z brzmieniem artykułu 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich po zbadaniu indywidualnej sprawy Rzecznik może zakończyć postępowanie wyjaśniając wnioskodawcy, iż nie stwierdził naruszenia wolności i praw (art. 14 pkt 1 ustawy). Może również, po stwierdzeniu naruszenia, skorzystać z postulatywnych środków działania (art. 14 pkt 2 i 3 ustawy), tj. skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela; wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości

sędziowskiej; lub zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa. Stwierdzając naruszenie wolności i praw, RPO może skorzystać ze środków o charakterze procesowym (art. 14 pkt 4-8 ustawy), tj.:

- a) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu - na prawach przysługujących prokuratorowi;
- b) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu;
- c) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi;
- d) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach;
- e) wnieść kasację od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.⁸⁵⁹

W dalszej analizie omówione zostaną szczegółowo kompetencje RPO z przykładami sytuacji wynikłymi na tle badania spraw indywidualnych:

1. Zakończenie postępowania z wyjaśnieniem, iż nie stwierdzono naruszenia wolności i praw (art. 14 pkt 1 ustawy)

Przepis ten znajduje zastosowanie wówczas, gdy przeprowadzone postępowanie wyjaśniające nie dostarczyło podstaw do postawienia zarzutu, iż w trakcie załatwiania sprawy przez właściwy organ (instytucję) doszło do naruszenia wolności i praw⁸⁶⁰. W zakresie skarg na policję jest to największa grupa wniosków. Interesanci bardzo często w sposób subiektywny oceniając sytuację wnoszą skargi na zgodne z prawem zachowania funkcjonariuszy policji, karzących np. mandatem zgodnie z przepisami prawo o ruchu drogowym.

Jednym ze znamienitych i obszernych przykładów zastosowania tego rozwiązania była sprawa tzw. zamieszek z 2015 r. na terenie Jastrzębia-Zdroju⁸⁶¹. Sprawa została zgłoszona do zbadania przez Rzecznika przez jednego z posłów, jak i podjęta z urzędu. Jak wynika z informacji Policji⁸⁶², w dniu 03.02.2015 r. na terenie Jastrzębia-Zdroju w rejonie kopalń i siedziby Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A.

⁸⁵⁹ S.Trociuk, Rzecznik Praw Obywatelskich...

⁸⁶⁰ S.Trociuk, Rzecznik Praw Obywatelskich...

⁸⁶¹ BPK.519.11.2015.

⁸⁶² L-dz IP1292/10/809/2015.



przeprowadzono kilka akcji protestacyjnych. Ostatnia z nich zaplanowana była w godz. 18.30-20.30 i miała to być pikietą pod siedzibą Jastrzębskiej Spółki Węglowej, z udziałem górników, innych grup zawodowych, kibiców i mieszkańców miasta. We wstępnej fazie działania Policji skupiono na kierowaniu ruchem drogowym i wstrzymaniu go w rejonie planowanego protestu, celem zapewnienia bezpieczeństwa jego uczestników. Siedzibę Jastrzębskiej Spółki Węglowej zabezpieczono siłami policyjnymi ulokowanymi wewnątrz budynku, a część z nich pozostawiono za budynkiem. Ok. godz. 18.28 przed siedzibą Jastrzębskiej Spółki Węglowej zebrało się ok. 400 osób i grupa ta stale się zwiększała. Uczestnicy protestu rzucali petardami i próbowali wtargnąć do siedziby spółki. W wyniku tego uszkodzone zostały drzwi wejściowe do budynku. W tym stanie siły policyjne wyprowadzono na front budynku, celem utworzenia kordonu. Ok. godz. 18.48 grupa protestujących liczyła już ok. 700 osób. Najbardziej agresywne osoby rzucały petardami i kamieniami w kierunku policjantów. W tym stanie przy użyciu urządzenia głośnomówiącego wezwano uczestników protestu do zachowania zgodnego z prawem oraz ostrzeżono o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego w przypadku dalszych agresywnych zachowań. Wezwania te nie przyniosły żadnego rezultatu, a tłum z coraz większą siłą i agresją napierał na policjantów stojących w szyku zwartym. W kierunku policjantów rzucały petardy hukowe, race świetlne, szklane butelki, kamienie, śruby i nakrętki. W tej sytuacji, Komendant Miejski Policji w Jastrzębiu-Zdroju, któremu Śląski Komendant Wojewódzki Policji wydał upoważnienie, o którym mowa w art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (dalej śpb), wydał pododdziałowi zwartemu Policji zgodę na oddanie dwóch salw ostrzegawczych z broni gładkolufowej, a z uwagi na brak pożądanego efektu na użycie pocisków niepenetracyjnych wobec agresywnych osób. Po użyciu tych środków przymusu bezpośredniego zachowanie uczestników protestu stawało się coraz mniej agresywne, natomiast mniejsze grupy pseudokibiców nadal atakowały policjantów. W czasie wypierania protestujących sprzed siedziby Jastrzębskiej Spółki Węglowej policjanci użyli dodatkowo wobec agresywnych osób plecakowego miotacza pieprzu, pałek służbowych i siły fizycznej. W efekcie tych działań policyjnych przywrócono naruszony porządek, choć obrażenia odniosło 6 osób i 5 policjantów. Dokonano zatrzymania 15 osób /podejrzanych o udział w zbiegowisku, czynną napaść na funkcjonariusz) znieważenie funkcjonariuszy, zniszczenie mienia. Na podstawie uzyskanych informacji, wstępnie stwierdzono, że użycie środków przymusu bezpośredniego poprzedzone było wezwaniem, o którym mowa w art. 43 ust. 2 ustawy o śpb.



W kolejnym dniu (9 lutego) w godz. 12.00-15.30 pod siedzibą Jastrzębskiej Spółki Węglowej odbyła się manifestacja ok. 5500 osób. Jej uczestnicy gromadzili się przy kopalniach, a następnie przemieszczali się pod siedzibę Spółki. Część z nich /czoło manifestacji/ była nietrzeźwa i agresywna. W stronę drzwi wejściowych budynku rzucali petardami dymnymi, hukowymi, świecami dymnymi, śrubami, kamieniami oraz innymi niebezpiecznymi przedmiotami.

W pierwszej fazie działania Policji ograniczono do zabezpieczenia wejścia do budynku Jastrzębskiej Spółki Węglowej - policjantów umieszczono wewnątrz obiektu. Ok. godz. 12.40 nastąpiła pierwsza nieudana próba sforsowania drzwi wejściowych przez manifestujących. Zostali oni wypchnięci sprzed budynku przez służby porządkowe. W stosunku do nacierających policjanci nie podejmowali czynności i nie zostały wówczas użyte środki przymusu bezpośredniego. W kierunku drzwi wejściowych demonstranci ponownie rzucali śruby, kamienie, petardy, świece dymne i butelki. W wyniku tego uszkodzone zostały drzwi wejściowe. Przez urządzenie nagłaśniające wezwano demonstrantów do zachowania zgodnego z prawem oraz ostrzeżono o użyciu środków przymusu bezpośredniego. Służby porządkowe nie były w stanie zapanować nad agresywnym tłumem, który ponownie napierał na drzwi wejściowe. Ostatecznie zostały one wyłamane i nastąpiła kolejna próba wejścia na teren budynku. Kilka osób nawoływało do odbicia siłą budynku i do bójki z Policją. W tej sytuacji Komendant Miejski Policji w Jastrzębiu-Zdroju, któremu Śląski Komendant Wojewódzki Policji wydał upoważnienie, o którym mowa w art. 42 ust, 1 pkt 1 ustawy z dnia 24.05.2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, wydał pododdziałowi zwartemu Policji zgodę na użycie plecakowego miotacza gazu pieprzowego i armatki wodnej. Każdorazowo użycie tych środków poprzedzone zostało wezwaniem przy użyciu urządzenia głośnomówiącego do zachowania zgodnego z prawem oraz ostrzeżeniem o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego. Pododdział zwarty zabezpieczający wejście do budynku początkowo użył plecakowego miotacza gazu pieprzowego. W wyniku tego demonstranci wycofali się spod budynku, ale nadal rzucali w kierunku drzwi i stojących tam policjantów kamienie, petardy, kostki brukowe, śruby oraz wyrwane z elewacji budynku elementy ocieplenia, nasączone substancjami łatwopalnymi. Ponadto wykorzystując zadymienie, podbiegali do zniszczonych drzwi wejściowych, atakując policjantów niebezpiecznymi przedmiotami w postaci drewnianych pałek i kasków. Usiłowali również rozpalić ogień, wykorzystując w tym celu uszkodzone elementy elewacji. Spowodowało to konieczność skierowania do działań porządkowych kolejnych pododdziałów zwartych Policji. Po kolejnym wezwaniu do zachowania zgodnego z prawem i ostrzeżeniu o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego,



użyto granatów hukowych. W związku z tym, że policjanci nadal byli atakowani niebezpiecznymi przedmiotami, użyto plecakowych i ręcznych miotaczy gazu i rozwinięto tyralierę, celem uniemożliwienia demonstrantom przedostania się do budynku Spółki. Pomimo tego nastąpiła kolejna próba wtargnięcia do budynku Spółki, w związku z czym użyto wobec napastników miotacza wody i gazu pieprzowego.

Osoby biorące udział w proteście w dalszym ciągu zachowywały się niezgodnie z prawem i prowokowały policjantów tworzących tyralierę. W kierunku policjantów w dalszym ciągu rzucały niebezpieczne przedmioty. Nastąpiła eskalacja agresji, podczas której najbardziej agresywni manifestanci z zamaskowanymi twarzami rzucali w policjantów metalowymi prętami, kamieniami, kostką brukową, śrubami, nakrętkami i metalowymi kulkami. Z uwagi na silny napór tłumu i wynikające z tego zagrożenia oraz biorąc pod uwagę nieskuteczność dotychczas użytych środków przymusu bezpośredniego, Komendant Miejski Policji w Jastrzębiu-Zdroju wydał zgodę na użycie broni gładkolufowej. Po kolejnym wezwaniu tłumu do zachowania zgodnego z prawem i ostrzeżeniu o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego, z broni gładkolufowej oddano salwę ostrzegawczą, a następnie wobec najbardziej agresywnych osób użyto amunicji niepenetracyjnej. W wyniku tych działań zminimalizowano agresję protestującego tłumu, rozbito główną grupę agresywnych osób na mniejsze grupy, które wypierano w różnych kierunkach. Jedna z tych grup zlokalizowała się wśród osób obserwujących zajścia w rejonie schodów prowadzących do wejścia głównego szpitala, znajdującego się naprzeciw budynku Jastrzębskiej Spółki Węglowej i z tego miejsca kontynuowała ataki na policjantów, rzucając niebezpiecznymi przedmiotami. W związku z tym pododdział zwarty wyparł tą agresywną grupę sprzed wejścia do szpitala. Brak jest informacji wskazujących na wejście w tym czasie policjantów na teren szpitala.

W czasie działań obrażenia odniosło 18 osób. Obrażenia odniosło również 11 policjantów. Dokonano zatrzymania 8 osób /podejrzanych o udział w zbiegowisku, czynną napaść na funkcjonariuszy, naruszenie nietykalności funkcjonariusza, znieważenie funkcjonariusza. Na podstawie uzyskanych informacji, wstępnie stwierdzono, że użycie środków przymusu bezpośredniego poprzedzone było wezwaniem.

W sprawie opisanych zdarzeń postępowania przygotowawcze prowadziła Prokuratura Rejonowa w Jastrzębiu-Zdroju⁸⁶³ oraz Prokuratura Okręgowa w Gliwicach⁸⁶⁴. Prokuratura Rejonowa w Jastrzębiu-Zdroju nie prowadziła żadnych postę-

⁸⁶³ 3 Ds. 51/15, 3 Ds. 60/15, 3 Ds. 55/15.

⁸⁶⁴ sygn. akt 3 DsA-112/15.

powań wobec przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji. Wszystkie sprawy i ewentualne zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez funkcjonariuszy Policji przekazywane były do Prokuratury Okręgowej w Gliwicach. Również lista osób pokrzywdzonych w wyniku starć przez Policję przekazana została przez zaangażowanego w sprawę posła do Prokuratury Okręgowej w Gliwicach.

Ówczesna Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz przeprowadziła spotkania i rozmowy dotyczące użycia przez Policję środków przymusu bezpośredniego m.in. broni gładkolufowej w stosunku do protestujących górników z JSW z Marszałkiem Województwa Śląskiego, Przewodniczącym Zarządu Regionu Śląsko-Dąbrowskiego NSZZ „Solidarność” oraz Śląskim Komendantem Wojewódzkim Policji. W dniu 7 kwietnia, podczas posiedzenia komisji spraw wewnętrznych z udziałem Ministra Spraw Wewnętrznych, Rzecznik Praw Obywatelskich na kanwie wydarzeń w Jastrzębiu-Zdroju zwróciła uwagę na dysfunkcyjny element ustawy o użyciu środków przymusu bezpośredniego. Przepisy ustawy o śpb bowiem nie pozwalają na złożenie zażalenia na użycie tych środków, w szczególności broni gładkolufowej i amatek wodnych. Gdyby taka możliwość była, przy każdym incydencie zbieranie dowodów następowałoby od razu. Odpowiednia zmiana przepisów - zwróciła uwagę RPO - wymagałaby jednocześnie poprawy pomocy prawnej dla policjantów. RPO zwróciła też uwagę, że policjanci mówią o sobie – jesteśmy synami górników, mieszkamy na tym terenie i po takiej interwencji, która jest konieczna, będziemy czuli się zagrożeni. Być może wkrótce będzie tak, że policjanci będą mieli pretensje do swoich przełożonych, że są „używani” w miejscu zamieszkania, a nie tak, żeby nie narażać rodzin na ewentualne konsekwencje.

W dniu 4 grudnia 2015 roku prokurator prowadzący śledztwo o sygn. V Ds. 31/15 wydał postanowienie o jego zamknięciu. Zgromadzony materiał dowodowy nie dał w jego ocenie podstaw do sformułowania komukolwiek zarzutów. W toku czynności z poszczególnymi osobami, które odniosły obrażenia ciała na skutek stosowania środków przymusu przez funkcjonariuszy Policji, ujawniono jednak, jakoby wobec dwóch zatrzymanych w dniu 09.02.2015 roku osób miała być stosowana przemoc fizyczna w postaci uderzenia pięścią w twarz, uderzenia pałką w nogi, również w czasie gdy byli już zatrzymani. Miało to mieć miejsce na terenie budynku JSW oraz w radiowozie. Wskazani, którym następnie ogłoszono zarzuty popełnienia przestępstw na szkodę porządku publicznego oraz funkcjonariuszy Policji w ramach sprawy o sygn. 3 Ds. 55/15 PR w Jastrzębiu-Zdroju, w toku czynności z ich udziałem jako podejrzanymi, nie informowali przesłuchujących ich prokuratorów o fakcie pobicia w trakcie dalszych czynności po ich zatrzymaniu. W uzasadnieniu wskazano, że na organizatorach pokojowych zgromadzeń publicznych spoczywa



obowiązek dopełnienia niezbędnych formalności i zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia zgodnie z prawem i przyjętym programem. Natomiast na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia, jak też ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla jakich zgromadzenie zostało zwołane. Pokojowy charakter zgromadzeń i uczestniczenia w nich oznacza określone obowiązki zgromadzonych, na przykład obowiązek eliminowania aktywności, której skutkiem mogłoby być naruszenie nietykalności ludzi lub niszczenia mienia. Na zgromadzonych spoczywa też obowiązek eliminowania zachowań agresywnych, napastliwych i zaczepnych. Co więcej, pokojowy charakter zgromadzenia wyklucza manifestowanie dla zaatakowania lub dla odwetu. Na organach władzy publicznej spoczywa zaś obowiązek zagwarantowania niezakłóconego przebiegu zgromadzenia.

Analiza materiału dowodowego zgromadzonego w toku śledztwa, zarówno co do czynności przeprowadzonych bezpośrednio w jego toku, jak i w kontekście materiałów zgromadzonych w toku postępowań przygotowawczych prowadzonych w Prokuraturze Rejonowej w Jastrzębiu-Zdroju⁸⁶⁵, nie pozostawia wątpliwości, że funkcjonariusze Policji wykonujący obowiązki służbowe w rejonie siedziby JSW w Jastrzębiu-Zdroju w dniu 3 jak i 9 lutego 2015 r. zostali uprzednio zaatakowani przez część osób zgromadzonych. Prokurator podkreślił, iż środki przymusu bezpośredniego jakie w konsekwencji użyto, zostały przez funkcjonariuszy Policji podjęte dopiero w następstwie bezprawnych, chuligańskich (w rozumieniu art. 57a§ 1 kk) działań uczestników zbiegowisk w tych dniach. Działania funkcjonariuszy Policji nie były działaniami, wbrew pojawiającym się w toku zeznań części świadków ocenom, „prowokacyjnymi” ani uprzedzającymi zachowania pikietujących. Użycie wszystkich środków przymusu bezpośredniego stanowiło następstwo wcześniejszych zachowań bezprawnych, karygodnych i o znacznym stopniu społecznej szkodliwości. Nie może być uznane za dopuszczalną i prawnie akceptowalną formą wyrażania protestu i demonstrowania niezadowolenia wobec pracodawcy, choćby merytorycznie słuszne, działanie zmierzające do zniszczenia mienia /próby wdarcia się do budynku JSW, zniszczenie drzwi wejściowych, podpalenie elewacji, obrzucanie środkami pirotechnicznymi/, a następnie godzące w zdrowie i inne dobra osobiste funkcjonariuszy Policji, nie podejmujących w tym czasie żadnych działań wobec uczestników zgromadzenia. Zeznania kilkudziesięciu świadków o przebiegu wydarzeń w dniu 3 jak i 9 lutego 2015 r. zapisy filmowe jak i protokoły oględzin miejsca zdarzeń jednoznacznie wskazują, że funkcjonariusze Policji w rejonie JSW byli w tych dniach obrzucani nie tylko śnieżkami (co i tak

⁸⁶⁵ 3 Ds. 51/15. 3 Ds. 33/15. 3 Ds. 69/15.

nie wydaje się dopuszczalnym środkiem ekspresji niezadowolenia wobec zarządu JSW), ale także: środkami pirotechnicznymi, kamieniami, butelkami, drewnianymi palikami, elementami metalowymi. W obydwu dniach, czas w jakim trwało owe niczym nieuzasadnione atakowanie, trwał kilka godzin. W tym czasie wielokrotnie wzywano uczestników przez urządzenia nagłaśniające do uspokojenia i rozejścia się, ostrzegając o użyciu środków przymusu w razie niepodporządkowania się tym poleceniom.

Prokurator zaznaczył, iż zgromadzenie zarówno w dniu 3 jak i 9 lutego 2015 roku przed JSW nie zostało w ogóle zgłoszone władzom miasta Jastrzębia-Zdroju i nie były one przeprowadzane zgodnie z wymogami obowiązującej wówczas ustawy z dnia 05.07.1990 roku prawo o zgromadzeniach. Przepis art. 6. ust I tej ustawy przewidywał, iż zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób wymagały uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Zauważyć też należy, że w toku obydwu zgromadzeń uczestnicy posiadali ze sobą niedozwolone przez art. 3 ust. 1 ustawy o zgromadzeniach, wyroby pirotechniczne. Warto zauważyć, iż pomimo braku powiadomienia o zgromadzeniu publicznym, mimo pojawienia się kilku tysięcy osób przed siedzibą JSW nie podejmowano środków zmuszających uczestników do rozejścia się z powodu jedynie niedochowania administracyjnego obowiązku powiadomienia o zgromadzeniu. Działania podjęte przez Policję nastąpiły dopiero po próbach wdarcia się do budynku JSW oraz fizycznym zaatakowaniu funkcjonariuszy Policji.

Zdaniem Prokuratora, z początkowej fazy pokojowej pikiety, zgromadzenia w dniu 3 i 9 lutego 2015 roku przekształciły się w swoisty atak na funkcjonariuszy Policji. Najbardziej aktywni uczestnicy zbiegowiska zaatakowali funkcjonariuszy Policji, a nie wyrażali protestu wobec polityki zarządu JSW. zważywszy iż część zatrzymanych osób nie była nawet pracownikami zakładów JSW. Warto zauważyć, że uczestnicy zbiegowiska w dniu 3 lutego 2015r nie posiadali nawet ze sobą widocznych elementów charakterystycznych dla pikiet czy demonstracji, jak choćby transparentów. Trudno zatem nawet stwierdzić jakiego rodzaju przekonania w ten sposób manifestowano, skoro najbardziej widoczna ekspresją było obrzucanie przedmiotami budynku JSW oraz funkcjonariuszy Policji. Wszyscy bowiem uczestnicy zbiegowiska, a mający status pokrzywdzonych w niniejszym śledztwie należeli do niego z własnej woli- świadomie i dobrowolnie. W obowiązującym porządku prawnym, nie sposób zaakceptować wyrażanego przez niektórych świadków poglądu, jakoby w opisany wyżej sposób -obrzucanie funkcjonariuszy Policji różnorodnymi przedmiotami, w tym wyrobami pirotechnicznymi, manifestowano jedynie niezadowolenie z działania ówczesnego prezesa zarządu JSW. Nie



jest dopuszczalnym naruszenie dóbr prawnych w szczególności zaś służb Policji oraz ładu i porządku publicznego, dla wyrażania jakiegokolwiek protestu. Taki stan rzeczy prowadzi w oczywisty sposób do anarchii i jest łamaniem prawa. Na podstawie zeznań części świadków - uczestników protestu można wnioskować, jakoby prowokacyjne, było wedle nich to, że funkcjonariusze Policji w ogóle pojawili się przed budynkiem JSW. To jakoby spowodowało wzrost niezadowolenia i w efekcie przeniesienie obiektu ataku z zarządu JSW na służby policyjne. Nic nie uzasadnia jednak atakowania stojących funkcjonariuszy Policji poprzez obrzucanie ich przedmiotami jakie znajdowały się w zasięgu ręki, w tym także wyrobami pirotechnicznymi, których posiadanie w zgromadzeniu publicznym jest niedopuszczalne.

Artykuł 16 ust 1 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku określa, iż na warunkach określonych ustawą o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, policjanci mogą użyć środków przymusu bezpośredniego lub je wykorzystywać. Ustawa ta szczegółowo precyzuje przypadki użycia i wykorzystania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego, do jakich zalicza się m.in. chemiczne i wodne środki obezwładniające oraz pociski niepenetracyjne, które można stosować w przypadkach m.in. odpierania czynnej napaści i przeciwdziałania niszczeniu mienia. Dodatkowo pociski niepenetracyjne mogą być wyłącznie pociskami gumowymi miotanymi z broni palnej gładkolufowej albo broni alarmowej i sygnałowej. Pociski takie można zastosować m.in. w przypadkach odpierania czynnej napaści, gwałtownego zamachu na mienie, bezpośredniego bezprawnego zamachu przeciwko życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo za sprawcą takiego zamachu, zbiorowego zakłócenia porządku publicznego. Zgodnie art. 3 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, uprawniony może użyć środka przymusu bezpośredniego (lub broni palnej) lub wykorzystać je do celów określonych w tej ustawie, wyłącznie w zakresie realizacji zadań ustawowych podmiotu, w którym pełni służbę albo w którym jest zatrudniony. W kontekście ustawowych zadań Policji będzie to ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia, jak również bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych.

Środków przymusu bezpośredniego używa się w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia zgodnie z zasadą celowości oraz proporcjonalnie do stopnia zagrożenia zasada minimalizacji/. Używa się je w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę, z zachowaniem szczególnej ostrożności, uwzględniając ich właściwości, które mogą stanowić zagrożenie życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby (art.7). W przypadku zaś, gdy uzasadniają to okoliczności zdarzenia, możliwe jest użycie jednocześnie więcej niż jednego środka przymusu

bezpośredniego (art.8). Ustawa określa, iż środków przymusu bezpośredniego można użyć w przypadku konieczności podjęcia co najmniej jednego z wymienionych w jej art.11 działań, obejmując w nim m.in. sytuacje zmierzające do wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem (pkt 1).

- odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby (pkt 2),
- przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby (pkt 3),
- przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego (pkt 4).

Zgodnie z art. 23 ust 1-3 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, pocisków niepenetracyjnych miotanych z broni palnej lub urządzeń do tego przeznaczonych, można użyć lub wykorzystać w przypadkach, o których mowa w art. 11 pkt 2-5. 7-11 i 13. W przypadku zbiorowego zakłócenia porządku publicznego użycie pocisków niepenetracyjnych poprzedza się strzałem ostrzegawczym lub salwą ostrzegawczą w bezpiecznym kierunku (z wyjątkiem sytuacji, gdy miałyby to nastąpić w pomieszczeniach, obiektach aresztu śledczego, zakładu karnego, strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia). Pocisków niepenetracyjnych używa się w celu obezwładnienia osób przy czym celem jest w głowę lub szyję. W szczególności zatem pociski niepenetrujące mogą być użyte w celu: odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniające przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia; przeciwdziałania niszczeniu mienia lub pokonania czynnego oporu.

Środków przymusu bezpośredniego można użyć po uprzednim bezskutecznym wezwaniu osoby do zachowania się zgodnego z prawem oraz po uprzedzeniu jej o zamiarze użycia tych środków, co nie musi być wykonane w przypadku gdy występuje bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem dla dobra chronionego prawem, a środków przymusu bezpośredniego używa się prewencyjnie. Jednocześnie ustawa określa, iż decyzję o użyciu lub wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego uprawniony co do zasady podejmuje samodzielnie, co dotyczy m.in użycia pocisków niepenetracyjnych, a odnośnie chemicznych i wodnych środków obezwładniających kierownik jednostki organizacyjnej Policji



albo osoby przez niego upoważnione bądź dowódca grupy funkcjonariuszy wykonującej zadania służbowej.

Zgodnie z treścią przepisów art. 41-43 ustawy, środki przymusu bezpośredniego mogą być użyte lub wykorzystane także przez pododdział zwarty (co nastąpiło w sprawie). Wówczas zgody na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego udziela: Komendant Główny Policji, właściwy miejscowo komendant wojewódzki albo osoby przez nich upoważnione. Zgody na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty może także udzielić także jego dowódca, gdy zwłoka w użyciu lub wykorzystaniu tych środków groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uprawnionego, innej osoby lub mienia lub niebezpieczeństwem zamachu na ważne obiekty, urządzenia lub obszary. Użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty następuje na rozkaz dowódcy tego pododdziału. Bezpośrednio przed wydaniem rozkazu użycia środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty jego dowódca wzywa do zachowania zgodnego z prawem, w szczególności do porzucenia niebezpiecznego przedmiotu lub do zaniechania stosowania przemocy, a następnie uprzedza o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego w przypadku niepodporządkowania się temu wezwaniu. Także zaprzestanie użycia środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty następuje na rozkaz dowódcy lub niezwłocznie po osiągnięciu zamierzonego celu.

Odnosząc ustawowe uregulowania wyznaczające warunki, przypadki i zasady użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji oraz poprzedzające je rozkazy ich użycia, w dniach 3 i 9 lutego 2015 roku, w Jastrzębiu-Zdroju, na grunt ustaleń dokonanych w sprawie, Prokurator uznał, iż funkcjonariusze publiczni nie przekroczyli przysługujących im uprawnień w zakresie użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego w postaci chemicznych i wodnych środków obezwładniających oraz pocisków niepenetracyjnych wobec osób. Ustalenia śledztwa wskazują, iż użycie opisywanych środków przymusu bezpośredniego nastąpiło zgodnie z zasadą celowości, gdyż stosowanie ich wynikało z uzasadnionej okolicznościami potrzeby (zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku, bezpośrednie zagrożenie zdrowia funkcjonariuszy Policji, niszczenia mienia) oraz zmierzało do osiągnięcia określonego celu (zmuszenie do podporządkowania się poleceniom wydanym na podstawie prawa oraz odparcie bezpośredniego, bezprawnego zamachu na zdrowie funkcjonariuszy Policji oraz mienie). Sytuacja była dynamiczna, stąd stosowano po kolei różne środki przymusu bezpośredniego, adekwatnie do eskalacji wydarzeń. Przed użyciem środków przymusu najpierw: chemicznych, wodnych, ostatecznie pocisków niepenetracyjnych zastosowano zasadę

ostrzeżenia, polegającą na obowiązku wcześniejszego wezwania do zachowania się zgodnego z prawem i uprzedzania o użyciu przymusu, gdy wezwania te okazały się bezskuteczne. Dodać należy, że wezwania te powtarzano wielokrotnie i użycie poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego było rozłożone w czasie. Zgodnie z zasadą niezbędności, zastosowano wcześniej środki przymusu bezpośredniego w postaci chemicznych środków obezwładniających, a w dniu 9 lutego 2015 roku również wodnych, a na końcu dopiero pocisków niepenetracyjnych. Środki przymusu były stosowane w czasie trwania realnego zagrożenia i niepodporządkowywaniu się atakujących poleceniom, a użycie pocisków niepenetracyjnych było ostatecznością, gdy użycie wcześniejszych środków przymusu bezpośredniego nie przyniosło pożądanego skutku.

Nie zmienia tej oceny również fakt, że w sumie 5 osób odniosło obrażenia postrzałowe głowy od strzałów gumowymi pociskami. Należy jednak wskazać, że przebieg zdarzeń w obydwu dniach był bardzo dynamiczny- pozycje osób w kierunku których mierzono zmieniały się i przy tym osoby taktycznie atakujące funkcjonariuszy Policji, chowały się w tłumie ludzi, którzy nadal uczestniczyli w zbiegowisku mimo wcześniejszych ostrzeżeń Policji o użyciu środków przymusu bezpośredniego. Spowodowało to, że strzały pociskami niepenetrującymi ugodziły również inne osoby. Zważywszy również na łączną ilość osób, które doznały obrażeń głowy po strzałach pociskami niepenetracyjnymi (5 osób), w stosunku do liczby wystrzelonych pocisków (317 sztuk w dniu 03.02.2015 roku oraz 92 w dniu 09.02.2015 roku) oraz osób faktycznie uczestniczących w zbiegowiskach (kilka tysięcy) Prokurator uznał, że zasada minimalizacji skutków znalazła zastosowanie.

Skoro zaś funkcjonariusze Policji, działający w warunkach art. 6 i 7 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej doprowadzili do wystąpienia u pokrzywdzonych obrażeń ciała czy rozstroju zdrowia, tj. czynów określonych w art.157§ 1 czy § 2 kk. to jednocześnie „wyczerpali znamiona” normy legalizującej takie zachowanie, co w konsekwencji uchyla prawnokarną bezprawność ich czynów. O legalności tych działań decydują bowiem przepisy określające sposób realizacji ich obowiązków, czyli przepisy ustawy o Policji oraz ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. W doktrynie przyjmuje się, iż nie mają bowiem cechy bezprawności działania funkcjonariuszy publicznych, które podjęte są w ramach wykonywania przez nich szczególnych uprawnień lub obowiązków oraz są merytorycznie słuszne. Nie jest więc bezprawnym zamachem naruszenie przez funkcjonariusza Policji dobra chronionego prawem, w tym wypadku zdrowie uczestników zbiegowiska, gdy działa on w ramach swoich kompetencji służbowych i w przewidzianym przez prawo trybie postępowania, nawet gdy w efekcie tych działań doszło do nieodwracalnej szkody dla drugiej osoby. Przyj-



muje się, iż legalność działania funkcjonariusza publicznego, polegającego na naruszeniu dóbr prawnie chronionych jednostki, oparta jest na zasadzie kontratypu. Takim kontratypem są określone w szczegółowych przepisach szczególnie uprawnienia i obowiązki. W tej sprawie chodzi o ustawę o Policji oraz ustawę o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Przepisy tych ustaw mają charakter normy kompetencyjnej określającej sytuację dozwolonego użycia broni palnej przez policjanta. Jednocześnie stanowią podstawę do uznania, że w przypadku, gdy użycie środków przymusu bezpośredniego prowadzi do naruszenia określonych dóbr prawnych, brak jest podstaw do przypisania odpowiedzialności karnej policjantowi działającemu w tak określonych w ustawie warunkach. Oznacza to, że interweniujący funkcjonariusz musi działać, obiektywnie rzecz biorąc, w kierunku ochrony kolidującego z dobrem jednostki innego dobra subiektywnie rzecz biorąc, z zamiarem ochrony tego dobra, co też w realiach mniejszej sprawy miało miejsce. Jak podkreślił Prokurator, jeżeli określona osoba podejmuje - wykonując obowiązki służbowe - działanie w celu ochrony czy przywrócenia porządku lub spokoju publicznego, to wcale nie działa ona w obronie koniecznej, albowiem podstawę prawną jej działania stanowią obowiązki (i sprzężone z nimi uprawnienia) służbowe, w związku z czym legalność danego działania podlega ocenie pod kątem zgodności z przepisami określającymi podstawy oraz sposób wykonywania obowiązków i uprawnień służbowych tej osoby. W takim wypadku zatem o zakresie uprawnień tej osoby, a tym samym o tym, jakie działania tej osoby będą legalne, decydują wyłącznie przepisy dotyczące podstaw i sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień służbowych. Jeżeli więc funkcjonariusz policji - wykonując obowiązki służbowe - działa w celu ochrony albo przywrócenia porządku lub spokoju publicznego, to może on użyć środków przymusu bezpośredniego jedynie w wypadkach wyraźnie przewidzianych w przepisach. Jeżeli chodzi zatem o legalność, a więc włączenie czy „zneutralizowanie” bezprawności działań funkcjonariuszy Policji, naruszających określone dobra chronione prawnokarnie to istotny jest fakt, że podstawę prawną - zarazem zaś kryterium oceny legalności owych działań określają przepisy art. 16 ustawy o Policji oraz przepisy ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i palnej.

Po wykonaniu zaleceń prokuratora nadzrędnego, prokurator referent przeprowadził czynności w trybie art. 327 § 3 k.p.k. zmierzające do uzupełnienia materiału dowodowego i jego ponownej oceny pod kątem ewentualnego podjęcia na nowo prawomocnie umorzonego śledztwa w tej sprawie. Przeprowadzone czynności nie ujawniły nowych istotnych okoliczności, które podważyłyby zasadność podjętej decyzji o umorzeniu śledztwa o sygn. V Ds. 31/15. Z tych też względów nie było podstaw do podjęcia na nowo prawomocnie umorzonego postępowania

nia przygotowawczego w tej sprawie. Mając na uwadze argumenty uzasadnienia o umorzeniu, badanie sprawy przez RPO zostało zakończone.

2. Stwierdzenie naruszenia oraz podjęcie postulatywnych środków działania (art. 14 pkt 2 i 3 ustawy), w postaci wystąpienia do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności RPO stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela albo organu nadrzędnego nad jednostką z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa

Jeśli w wyniku badania sprawy Rzecznik stwierdzi naruszenie wolności i praw, może skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, które dopuściły się tego naruszenia. Wystąpienie powinno wskazywać, jakie naruszenia wolności i praw zostały stwierdzone przez Rzecznika w działalności danego organu, argumenty uzasadniające taką ocenę, a także stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy - zawierać co najmniej opinie i wnioski co do sposobu załatwienia sprawy, a także może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych. Wystąpienie jest środkiem o charakterze postulatywnym, nie powoduje więc automatycznie wszczęcia przez dany podmiot sformalizowanego postępowania w tych sprawach, które są załatwiane w formach procesowych. Jednakże rezultatem uwzględnienia opinii i wniosków Rzecznika może być wszczęcie takiego postępowania, jeśli w ten sposób dojdzie do usunięcia stwierdzonych naruszeń wolności i praw⁸⁶⁶. Organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku. W wypadku gdy Rzecznik nie podziela tego stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań (art. 15 ustawy o RPO).

Przykładem jest sprawa podjęta na podstawie artykułu prasowego, dotycząca interwencji Policji w stosunku do agresywnego pacjenta Edwarda C. w Szpitalu Specjalistycznym im. Żeromskiego w Krakowie, która zakończyła się jego zgonem⁸⁶⁷.

W sprawie skierowano wystąpienia m.in. do Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie oraz Prokuratury Rejonowej Kraków-Nowa Huta w Krakowie. Jak wynikało z otrzymanych przez RPO informacji w sprawie przeprowadzono śledztwo dotyczące możliwości przekroczenia uprawnień przez interweniujących funkcjonariuszy, zakończone prawomocnym postanowieniem o umorzeniu. Analiza akt sprawy wzbudziła poważne wątpliwości co do prawidłowości przeprowadzenia

⁸⁶⁶ S.Trociuk, Rzecznik Praw Obywatelskich...

⁸⁶⁷ BPK.519.50.2014 Sprawa podjęta z inicjatywy RPO 13 lutego 2014 r.



postępowania. W ocenie RPO wszczęcie postępowania przygotowawczego było niedopuszczalne bowiem zaistniała ujemna przesłanka procesowa z art. 17 § 1 pkt. 11. Podkreślenia wymaga fakt, iż pan Edward C. wskazany jako sprawca przestępstwa w ustnym zawiadomieniu o popełnieniu przestępstwa, zmarł w trakcie opisaney w zawiadomieniu interwencji funkcjonariuszy policji z dnia 10 grudnia 2012 r. W ocenie Rzecznika, wymienione wyżej zawiadomienie powinno spotkać się z odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego. Stwierdzić zatem należy, iż wszczęte w sprawie dochodzenie oraz podjęte w jego toku czynności m.in. postanowienie o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego było bezcelowe oraz sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej. Na szczególną uwagę zasługuje postanowienie o przedstawieniu zarzutów Edwardowi C., które z oczywistych względów nie spełniało wymogów art. 313 k.p.k. Mając na uwadze powyższe, skierowano wystąpienie do Prokuratury Rejonowej Kraków-Nowa Huta z prośbą o zbadanie przedmiotowej sprawy. Prokurator Rejonowy w całości podzielił krytyczne uwagi RPO i wystąpił do Komendanta VIII Komisariatu Policji w Krakowie, którego jednocześnie zobowiązano do podjęcia działań zmierzających do uniknięcia w przyszłości podobnych uchybień.

W innej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę dotyczącą przekroczenia uprawnień i użycia przez funkcjonariuszy Policji siły fizycznej w trakcie interwencji w dniu 31.01.2016 r. w miejscowości Cieplice⁸⁶⁸. W ramach prowadzonej sprawy zwrócono się do Prokuratury Okręgowej w Jeleniej Górze oraz Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu z prośbą o poinformowanie o stanie prowadzonych postępowań. Z informacji uzyskanych z Prokuratury Okręgowej w Jeleniej Górze wynika, iż w dniu 4 lutego 2016 r. w Prokuraturze Rejonowej w Jeleniej Górze wszczęte zostało śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień służbowych przez funkcjonariuszy policji z Komisariatu II Policji w Jeleniej Górze poprzez niezasadne użycie środków przymusu bezpośredniego, a także niedopełnienie obowiązków służbowych poprzez niepodjęcie działań w sytuacji zagrożenia życia innej osoby, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k. W toku postępowania przyjęto ustne zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchano dziennikarza Gazety Wrocławskiej, który dysponował nagraniem monitoringu z lokalu, gdzie miało miejsce zdarzenie, przesłuchano również uczestników zdarzenia, zabezpieczono zapis z monitoringu oraz dokumenty służbowe sporządzone przez interweniujących policjantów. Wszelkie czynności procesowe osobiście wykonywał prokurator bez udziału policji. Dodatkowo w celu uniknięcia zarzutu stronniczości organu prowadzącego postępowanie, w dniu 11 lutego 2016 r. Prokurator Okręgowy

⁸⁶⁸ BPW.519.4.2016.SZ sprawa podjęta z inicjatywy RPO 11.02.2016 r.

przekazał zebrane materiały do Prokuratury Rejonowej w Bolesławcu. Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu w odpowiedzi wskazał, iż w dniu 4.02.2016 r. Komendant Miejski Policji w Jeleniej Górze wydał postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego oraz wydał rozkaz o zawieszeniu funkcjonariuszy w czynnościach służbowych do 5 maja 2016 r. Z dalszych ustaleń wynika, że Prokuratura Rejonowa w Bolesławcu przedstawiła dwóm funkcjonariuszom Policji z Jeleniej Góry zarzut z art. 231 § 1 k.k. i 157 § 2 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k., tj. przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków w związku z interwencją podjętą w dniu 31.01.2016 r. w miejscowości Cieplice. Funkcjonariusze nie przyznali się do zarzucanych czynów i złożyli obszernie wyjaśnienia. Zarzuty stawiane funkcjonariuszom w publikacji prasowej się potwierdziły, ich oceną zajął niezawisły sąd, w związku z czym RPO odstąpił od dalszego badania sprawy.

3. Stwierdzenie naruszenia wolności i praw oraz żądanie wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również udział w każdym toczącym się już postępowaniu - na prawach przysługujących prokuratorowi

Rzecznik może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również może wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona wolności i praw człowieka i obywatela. Ocena, czy zachodzą przesłanki do żądania wszczęcia postępowania w sprawie cywilnej oraz wzięcia udziału w toczącym się już postępowaniu należy wyłącznie do Rzecznika. Ocena ta nie podlega kontroli sądu i stanowi realizację konstytucyjnej zasady niezawisłości Rzecznika (art. 210 Konstytucji RP). Oczywiście ocena ta powinna jednak uwzględniać fakt, iż zadaniem Rzecznika (art. 1 ust. 3 ustawy) jest badanie, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji - żądanie przez Rzecznika wszczęcia postępowania, jak również zgłoszenie udziału w toczącym się już postępowaniu powinno być formą reakcji na stwierdzone naruszenia⁸⁶⁹. Podkreślenia wymaga, że z możliwości stworzonych przez art. 14 pkt 4 ustawy Rzecznik powinien korzystać wyjątkowo na zasadzie subsydiarności, zwłaszcza wówczas, gdy wymaga tego szczególna nieporadność strony w dochodzeniu przysługującego jej prawa, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, wreszcie gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie

⁸⁶⁹ S.Trociuk, Rzecznik Praw Obywatelskich...



będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli⁸⁷⁰.

Dlatego też w zakresie spraw „policyjnych” prawdopodobnie w przeciągu całego istnienia Biura RPO, zostało wniesione tylko jedno powództwo o zadośćuczynienie za krzywdę doznaną na skutek bezprawnego pozbawienia wolności⁸⁷¹. Zgodnie ze stanem faktycznym sprawy, w dniu 4 stycznia 2008 r. dokonano zatrzymania Lucjana S. – przyjmując mylnie, iż jest on osobą poszukiwaną listem gończym. Czynności zatrzymania dokonało czterech funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji Szczecin Nad Odrą. Do faktu nieuzasadnionego zatrzymania doprowadziła następująca sekwencja zdarzeń: w dniu 4 stycznia 2008 r. pracownik Schroniska dla Bezdomnych przy ul. Zamkniętej w Szczecinie przekazał funkcjonariuszom Policji KP Szczecin Nad Odrą informację, że na terenie placówki przebywa mężczyzna o nieustalonej tożsamości, z którym nie można nawiązać jakiegokolwiek kontaktu werbalnego. Czterech funkcjonariuszy Policji udało się do Schroniska dla Bezdomnych, gdzie potwierdzono fakt, iż mężczyzna ten nie jest w stanie nawiązać z rozmówcą żadnego kontaktu, nie posiada także żadnych dokumentów, które mogłyby potwierdzić jego tożsamość. Mężczyzna ten został przewieziony przez funkcjonariuszy do siedziby techników kryminalistyki Komendy Miejskiej Policji w Szczecinie, i tam próbowano ustalić jego tożsamość za pomocą urządzenia MorphoTouch, które w połączeniu z rejestrem AFIS pozwala na sprawdzenie, czy odfitki linii papilarnych danej osoby są już w rejestrze, a jeśli tak, to jaki jest numer identyfikacyjny związany w wprowadzonymi danymi. Ten numer identyfikacyjny należy wprowadzić do innej bazy danych (policyjnej bazy Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, KSIP). Wówczas możliwe jest przypisanie numeru identyfikacyjnego do danych osobowych konkretnej osoby rejestrowanej w policyjnej bazie KSIP. Według ustaleń Prokuratury Rejonowej Szczecin – Śródmieście, numer identyfikacyjny pozyskany z badania przeprowadzonego wprowadzono w nieprawidłową zakładkę w policyjnej bazie KSIP. Poprawne wprowadzenie numeru powinno nastąpić przy użyciu zakładki „Fakt daktyloskopowania (szybkodostępowa)”; tymczasem funkcjonariusz wprowadził dane do zakładki „Sprawdzanie prewencyjne”.

Zatrzymany został dowieziony na badanie lekarskie w cywilnej służbie zdrowia – najpierw do lekarza ogólnego, a następnie do neurologa, który stwierdził brak kontaktu słownego z powodu afazji oraz inne schorzenia. Dalsza konsultacja neurologiczna została przeprowadzona w Szpitalu Wojewódzkim w Szczecinie – lekarz stwierdził, że pacjent może być transportowany oraz osadzony.

⁸⁷⁰ S.Trociuk, Rzecznik Praw Obywatelskich...

⁸⁷¹ Sprawa RPO/716560/12/IV/401.

Na skutek pomyłki w ustaleniu tożsamości zatrzymanego, został on osadzony w dniu 5 stycznia 2008 r. w Areszcie Śledczym w Szczecinie, skąd w dniu 19 lutego 2008 r. został przetransportowany do Zakładu Karnego w Czarnem. W dniu zatrzymania oraz w późniejszym okresie Lucjan S. nie był poszukiwany przez Policję. W dniach od 19 lutego 2008 r. do dnia 5 marca 2008 r. osadzony przebywał w Oddziale Chorób Wewnętrznych ZOZ Zakładu Karnego w Czarnem: tam zostało przeprowadzone badanie internistyczne i neurologiczne pacjenta, które potwierdziło dotychczasową diagnozę medyczną. Schorzenia badanego miały naturę neurologiczną. Od dnia 5 marca 2008 r. osadzony przebywał na Oddziale dla Osób Przewlekłe Chorych ZOZ Zakładu Karnego w Czarnem. Osadzony kilkakrotnie był badany przez psychologów, jednak nie nawiązywał kontaktu werbalnego: wykonywał proste polecenia, w kontakcie wymagał krótkich i prostych treści. Jednocześnie podczas pobytu na oddziale nie wykazywał zaburzeń adaptacyjnych i psychicznych.

Kilkakrotnie próby kontaktu z osadzonym podejmowali także wychowawcy, jednak próby te okazywały się nieskuteczne. W grudniu 2008 r. wychowawczyni stwierdziła, że skazany „nie wnosił również nowych informacji na temat sytuacji osobistej ani prawnej”. Osadzony – z uwagi na uraz neurologiczny, skutkujący m. in. afazją – nie nawiązał relacji ani z współosadzonymi, ani z administracją więzienną. Nie utrzymywał kontaktów z osobami spoza zakładu karnego, nikt go nie odwiedzał. Przez większą część dnia oglądał telewizję. Na propozycję odbywania kary w systemie programowanym osadzony reagował odmownie poprzez skiniecie głową.

Pomyłka co do tożsamości osoby przebywającej w Zakładzie Karnym w Czarnem wyszła na jaw wówczas, gdy rzeczywiście poszukiwany Andrzej F. zgłosił w placówce konsularnej w Rzymie wniosek o nowy paszport. Po uzyskaniu tej informacji, dyrekcja Zakładu Karnego w Czarnem dokonała ustaleń potwierdzających pomyłkę co do danych osadzonego mężczyzny (porównano jego wizerunek z fotografiami Andrzeja F., posiadanymi przez Zakłady Karne w Wadowicach i w Nowym Sączu). W dniu, w którym zaistniało podejrzenie co do prawidłowości ustalenia tożsamości osadzonego (16 listopada 2009 r.), o fakcie tym został powiadomiony Przewodniczący III Wydziału Penitencjarnego Sądu Okręgowego w Słupsku. W dniu 17 listopada 2009 r. Komenda Policji w Szczecinie powiadomiła administrację ZK Czarne o prawidłowej tożsamości osadzonego. W tym samym dniu administracja ZK Czarne powiadomiła Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Człuchowie o fakcie bezpodstawnego pozbawienia wolności Lucjana S.; osadzony został zwolniony z zakładu karnego oraz przetransportowany do schroniska dla bezdomnych w Szczecinie.



Postanowieniem z dnia 16 sierpnia 2010 r. prokurator Prokuratury Rejonowej Szczecin – Śródmieście umorzył postępowanie w sprawie mającego miejsce w dniu 4 stycznia 2008 r. w Szczecinie niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy Policji KP Szczecin Nad Odrą w Szczecinie w trakcie zatrzymania Lucjana S. zamiast mężczyzny faktycznie poszukiwanego listami gończymi poprzez zaniechanie należytej weryfikacji tożsamości osoby zatrzymanej, czym działano na szkodę wskazanego pokrzywdzonego, tj. o czyn z art. 231 kodeksu karnego – wobec stwierdzenia, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego. Funkcjonariusz, który – poprzez niepoprawny wpis numeru uzyskanego z systemu MorphoTouch do Bazy KSIP – doprowadził do mylnego ustalenia tożsamości Lucjana S., nie dokonał tego umyślnie. Funkcjonariusz ten, pomimo posiadania dostępu do bazy KSIP i nadania mu poszczególnych uprawnień do korzystania z bazy, nie został przeszkolony przez przełożonych w zakresie funkcji przeglądark, czego dalszym następstwem było bezprawne pozbawienie wolności Lucjana S.

W świetle ustaleń poczynionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, bezpośrednią przyczyną pozbawienia wolności osoby, której nie dotyczył skazujący wyrok sądu karnego, było działanie funkcjonariusza Komendy Powiatowej Policji Szczecin Nad Odrą. Natomiast trudno ocenić jako nieprawidłowe działanie funkcjonariuszy Służby Więziennej – w szczególności funkcjonariuszy Zakładu Karnego w Czarnem. Ani w trakcie przyjęcia Lucjana S. do jednostki penitencjarnej, ani w trakcie pobytu na jej terenie nie zaistniały wątpliwości co do tożsamości osoby osadzonej. Przyjmujący osadzonego do ZK Czarnie stwierdził tożsamość osadzonego na podstawie karty tożsamości, sporządzonej przez Komisariat Policji Szczecin Nad Odrą oraz karty identyfikacyjnej wystawionej przez Areszt Śledczy w Szczecinie. Z kolei ustalenie tożsamości osadzonego w trakcie pobytu w jednostce penitencjarnej nie mogło nastąpić z uwagi na brak kontaktu werbalnego oraz fakt, iż w jakiegokolwiek innej formie Lucjan S. nie zaprzeczał nadanej mu tożsamości. W sprawie ustalenia prawidłowości działania administracji ZK w stosunku do Lucjana S. Dyrektor Zakładu Karnego w Czarnem powołał Zespół, który miał zbadać sprawę przyjęcia do ZK osoby o nieprawidłowo ustalonej tożsamości. W trakcie postępowania wyjaśniającego, prowadzonego przez Zespół, ustalono, że w stosunku do osadzonego przestrzegano norm prawnych regulujących zarówno przyjęcie osadzonego do jednostki penitencjarnej, jak i pobyt w tej jednostce.

Nie ulega wątpliwości, że osadzenie w zakładzie karnym - na okres prawie dwóch lat - osoby, w stosunku do której nie zapadło żadne orzeczenie sądowe nakazujące pozbawienie jej wolności, jest działaniem niezgodnym z prawem w rozumieniu art. 417 § 1 kodeksu cywilnego. Bezprawność ta ma charakter kwalifiko-



wany: po pierwsze, doszło do bezpośredniego naruszenia art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu wolność osobistą; przywołując pogląd Trybunału Konstytucyjnego, „*ranga dobra, którego naruszenie zobowiązuje władzę publiczną do rekompensaty na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji, jest szczególnie wysoka.*”⁸⁷² Po drugie, bezprawność ta jest rażąca z uwagi na długotrwały okres bezpodstawnego pozbawienia wolności. Po trzecie, w przypadku osób chorych, które organ państwowy umieszcza w zakładzie karnym, obowiązuje podwyższony standard staranności: w swym orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że np. w przypadku osób psychicznie chorych należy uwzględniać ich bezbronność i niezdolność do poskarżenia się, że nie są traktowane we właściwy sposób⁸⁷³. Należy uznać, iż zasada ta obowiązuje również w sytuacji, gdy organ władzy publicznej decyduje się na pozbawienie wolności osoby niepełnosprawnej, która w oczywisty sposób nie nawiązuje kontaktu z otoczeniem: ryzyko pomyłki co do tożsamości tej osoby, a więc ryzyko skrzywdzenia osoby niewinnej, jest szczególnie wysokie. W takich okolicznościach działania funkcjonariuszy państwowych powinny być wyjątkowo staranne.

Art. 417 § 1 kc modyfikuje zasadę wykształconą na tle art. 448 kodeksu cywilnego, że żądanie zadośćuczynienia możliwe jest wyłącznie w przypadku zawinionego naruszenia dóbr osobistych. Jeśli dobro osobiste jest naruszone przez funkcjonariusza państwowego, wystarczającym dla żądania zadośćuczynienia jest okoliczność, że działanie to było bezprawne. Niezależnie od tego należy jednak wskazać, że funkcjonariuszom Policji, którzy doprowadzili do mylnego ustalenia tożsamości Lucjana S., można przypisać winę przynajmniej w zakresie rażącego niedbalstwa: konstatacji tej nie stoi na przeszkodzie ustalenie uczynione w postępowaniu karnym, że funkcjonariusze nie popełnili czynu umyślnie.

W sprawie pojawił się istotny problem w postaci trudności w ustaleniu rozmiaru krzywdy, której doznał Lucjan S. na skutek prawie dwóch lat bezpodstawnego pozbawienia wolności. Kontakt z Lucjanem S. w celu ustalenia jego odczuć psychicznych i poczucia krzywdy w trakcie bezpodstawnego osadzenia w jednostce penitencjarnej był w zasadzie niemożliwy. Jednak równocześnie nie sposób uznać, że w przypadku tego poszkodowanego krzywda nie zaistniała. Konsekwentnie, trudności w ustaleniu krzywdy psychicznej poszkodowanego nie mogą zwalniać sprawcy z odpowiedzialności prawnej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwota żądana na rzecz Lucjana S. realizuje zarówno kierunkowe dyrektywy wypracowane w orzecznictwie, jak i odpowiada zasadom słuszności, w żadnym razie nie prowadząc do wzbogacenia pokrzywdzonego. Doznał

⁸⁷² sygn. P 21/09.

⁸⁷³ zob. np. Aerts przeciwko Belgii, wyrok z dnia 24 września 1992 r.



on szczególnie dotkliwej represji ze strony państwa, na skutek oczywiście bezprawnego działania aparatu władzy – przetrzymywanie przez okres ponad dwudziestu dwóch miesięcy w zakładzie karnym „przypadkowej” osoby, całkowicie niewinnej, która nie mogła, z uwagi na stan swojego zdrowia, w żaden sposób podjąć skutecznej obrony swoich praw, bez wątplenia zasługuje na odpowiednią rekompensatę ze strony pozwanego. Całkowicie nieuprawniony byłby pogląd, jakoby upośledzenie neurologiczne pokrzywdzonego miało skutkować całkowitym zwolnieniem państwa za tego rodzaju pomyłki, co więcej, jeżeli z tego tylko powodu sprawca deliktu miałby nie ponosić żadnych konsekwencji swoich bezprawnych działań, oznacza to w istocie przyzwolenie na gorsze, wręcz dowolne traktowanie osób chorych i bezbronnych, a więc zasługujących na szczególną ochronę ze strony państwa.

4. Stwierdzenie naruszenia wolności i praw oraz żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu

W myśl art. 14 pkt 5 ustawy, po zbadaniu sprawy RPO może żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu, co może nastąpić w 2 przypadkach: beczynności oraz, gdy w toku badania sprawy Rzecznik poweźmie wiadomość, wskazującą na popełnienie przestępstwa. Celem takiego żądania jest doprowadzenie do usunięcia stwierdzonych naruszeń praw i wolności obywatelskich. W związku z faktem, iż uprawnienie takie jest zawsze następstwem przeprowadzonego przez Rzecznika w danej sprawie badania (art. 1 ust. 3 ustawy), czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do realizacji wolności i praw nie nastąpiło naruszenie prawa, spraw związanych ze skargami na policję nie było. Należy bowiem rozróżnić sytuację, w której Rzecznik otrzymuje skargę na Policję, która nosi cechy zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa i przesyła ją np. według właściwości do stosownych instytucji śledczych (art. 11 pkt 3 ustawy) od sytuacji, w której RPO w pełni samodzielnie przeprowadza badanie sprawy i w jego wyniku występuje z żądaniem wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego. Zasadnicza różnica praktyczna pomiędzy podjęciem przez Rzecznika działań przewidzianych w trybie art. 14 pkt 5 ustawy, a czynnościami na zasadzie art. 12 pkt 2 ustawy (przedstawionymi w pkt b. prowadzonych rozważań) będzie polegała na tym, w którym

momencie czasowym podejmuje on decyzję o skierowaniu sprawy do prokuratury⁸⁷⁴. Organ powołany do ścigania przestępstw jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciel publiczny także do wniesienia i popierania oskarżenia - o czyn ścigany z urzędu⁸⁷⁵. RPO nie posiada narzędzi, które umożliwiłyby na efektywne i skuteczne samodzielne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Zatem w tych przypadkach, RPO posiadając wiadomości uzasadniające domniemanie naruszenia praw i wolności obywatelskich, uruchamia procedurę, która powinna doprowadzić do weryfikacji stanu faktycznego przedstawionego w skierowanym do Rzecznika wniosku⁸⁷⁶. W odniesieniu do skarg na Policję zwykle interesant albo składa wniosek, z którego treści wynika, iż jest zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa (i przesyła się je według właściwości), albo z pism wynika, że sprawa jest już badana przez prokuraturę, w związku z czym Rzecznik włącza się do sprawy, monitując trwające postępowanie.

Dotyczy to przede wszystkim spraw, które Rzecznik bada z urzędu, gdyż zazwyczaj organ powołany do ścigania przestępstw, a zobowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, sprawę już prowadzi. Tak było w przypadku sprawy podjętej z urzędu przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁷⁷. Z informacji prasowych wynikało, że funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w O. bili i torturowali przesłuchiwane osoby. Przekroczenie uprawnień polegało głównie na stosowaniu gróźb karalnych oraz przemocy wobec zatrzymanych w postaci bicia ręką po twarzy, kopania po całym ciele, przewracania na podłogę, ciągnięcie pokrzywdzonego po podłodze, przygniatań kolanem do podłogi, spryskania twarzy gazem przy użyciu ręcznego miotacza gazu, rażenia paralizatorem elektrycznym, w celu uzyskania określonych wyjaśnień i informacji w sprawie karnej. W sumie postawione zostały zarzuty wobec 17 podejrzanych policjantom i byłym policjantom z Komendy Miejskiej Policji w O. podejrzanych o bicie i torturowanie osób. Rzecznik Praw Obywatelskich stale monituje sprawę.

⁸⁷⁴ Podejmując działania na zasadzie art.12 pkt 2, RPO czyni to po podjęciu sprawy, w więc sytuacji, gdy treść wniosku uzasadnia domniemanie naruszenia praw i wolności obywatelskich - jednakże Rzecznik nie decyduje się na samodzielne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (np. wobec braku narzędzi, czy zasad ekonomiki). Natomiast działając na zasadzie art.14 pkt 5 ustawy, RPO uprzednio samodzielnie przeprowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie, a żądanie wszczęcia postępowanie przygotowawczego, stanowi efekt przeprowadzonych przezeń czynności. S.Tkacz, O kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie karnym. Problemy wykładni przepisów prawa. Problemy wykładni przepisów prawa. „Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2010. nr 13. (red.) A.Biszyga, L.Wieczorek.

⁸⁷⁵ S.Trociuk, Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz. Warszawa, 2016.

⁸⁷⁶ S.Tkacz, O kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie karnym.

⁸⁷⁷ II.519.617.2015.



Innym przykładem może być sprawa wszczęta na wniosek pokrzywdzonego, który w dniu 7 stycznia 2013 r. złożył skargę na czynności związane z prowadzeniem przez funkcjonariuszy Komisariatu Policji w Koniecpolu postępowań w sprawach o sygn. Ds. 1970/12 oraz Ds. 2639/12, nadzorowanych przez Prokuraturę Rejonową w Myszkowie⁸⁷⁸. Wskazane przez stronę nieprawidłowości dotyczyły w szczególności sposobu przeprowadzenia czynności dowodowych (konfrontacja) oraz sposobu postępowania z zabezpieczonym dowodem rzeczowym. W świetle analizy podniesionych przez stronę zarzutów, Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach, w dniu 11 stycznia 2013 r., wystąpił do Prokuratora Okręgowego w Częstochowie wnosząc o niezwłoczne zbadanie sprawy, jednocześnie wskazując kwestie, które winny zostać poddane analizie w toku kontroli służbowej. Zastępca Prokuratora Okręgowego w Częstochowie, pismem z dnia 15 lutego 2013 roku, poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, iż w świetle przeprowadzonych badań decyzję merytoryczną w sprawie Ds. 1970/12 uznano za nieprawidłową. O zajęтым stanowisku Prokuratura Okręgowa w Częstochowie, pisemnie, poinformowała Prokuratora Rejonowego w Myszkowie, wskazując ujawnione nieprawidłowości i konieczność ich konwalidowania po podjęciu dochodzenia w sprawie.

5. Stwierdzenie naruszenia wolności i praw oraz zwrócenie się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi

Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego, skarga do sądu administracyjnego, jak również zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym bądź w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest środkiem służącym Rzecznikowi do doprowadzenia do usunięcia zaobserwowanych naruszeń wolności i praw⁸⁷⁹.

Z tego uprawnienia skorzystał RPO, zgłaszając udział 15 listopada 2016 roku⁸⁸⁰ w postępowaniu toczącym się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 kwietnia 2016 r.⁸⁸¹ w sprawie skargi Agnieszki R. na czynność Komendanta

⁸⁷⁸ Sprawa RPO-721508-XVIII/13/ST.

⁸⁷⁹ J. Świątkiewicz, Rzecznik Praw Obywatelskich a sądownictwo administracyjne po reformie, Biuro RPO, Warszawa 2004, s. 11; J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 41.

⁸⁸⁰ WZF.519.3.2016.TO.

⁸⁸¹ sygn. akt III SA/Łd 1270/15.

Wojewódzkiego Policji w Łodzi w przedmiocie opłaty za przechowywanie broni w depozycie⁸⁸².

Wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził bezskuteczność zaskarżonej czynności Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi z dnia 8 września 2015 r. w przedmiocie nałożenia na Agnieszkę R. opłaty za przechowywanie w depozycie Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi broni - stanowiącej własność zmarłego ojca skarżącej. Pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, przechowywanie broni i amunicji w depozycie było bezpłatne. W dniu złożenia oświadczenia przez Agnieszkę R. miała świadomość, że nie ponosi żadnych opłat związanych z przechowywaniem broni. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nabycia spadku było w toku. Zmiana przepisów i wejście w życie art. 23 ust. 1 pkt. 3 ustawy z 1999 r. o broni i amunicji spowodowały powstanie obowiązku po stronie osoby deponującej ponoszenia kosztów przechowywania broni.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi organ miał obowiązek poinformowania skarżącej o zmienionych przepisach, ponieważ zmieniły się warunki przechowywania broni. Wprawdzie strony nie zawierały umowy o przechowanie broni, a przechowanie nastąpiło na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, ale z chwilą przyjęcia oświadczenia o zdeponowaniu broni pomiędzy Agnieszką R. a organem doszło do nawiązania stosunku administracyjno-prawnego. Zmiana warunków przechowywania broni spowodowała zmianę w/w stosunku administracyjno-prawnego i o tym Agnieszka R. powinna być powiadomiona. Brak powiadomienia osoby deponującej o zmianie warunków przechowywania, w ocenie Sądu należy oceniać negatywnie w świetle ogólnych zasad postępowania administracyjnego, a zwłaszcza zasady obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 kpa) oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa (art. 8 kpa).

Z akt sprawy wynika, że organ miał świadomość obowiązku zawiadomienia skarżącej o zmianie warunków przechowywania broni i konieczności poniesienia kosztów przechowywania broni, gdyż o powyższym poinformował w dniu 6 marca 2002r. konkubinę zmarłego ojca. Powiadomienie było prawidłowe, jednak skierowane do niewłaściwej osoby, bowiem to Agnieszka R. była osobą deponującą broń i to do niej powinno być skierowane niniejsze zawiadomienie. Skoro organ nie poinformował skarżącej o zmianie warunków przechowywania broni, nie powinien obciążać jej kosztami przechowywania tej broni. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, z wykładni celowościowej art. 23 ust. 1 pkt. 3 ustawy

⁸⁸² sygn. akt II OSK 1525/16.



z 1999 r. o broni i amunicji wynika ponadto, iż koszty przechowywania broni w depozycie powinna ponieść osoba, która faktycznie składając broń do depozytu ma świadomość skutków prawnych jakie mogą wiązać się z tą czynnością między innymi obowiązku poniesienia opłat za przechowywanie broni⁸⁸³.

Kolejny problem podniesiony w uzasadnieniu WSA w Łodzi dotyczył przedawnienia opłaty za depozyt. Zdaniem Sądu organ wyliczając koszty przechowywania broni nie wziął pod uwagę przedawnienia tych roszczeń. Dodatkowo, zdaniem Sądu błędem organu było również i to, iż w zaskarżonej czynności organ obciążył kosztami równocześnie dwie osoby, gdyż tą samą kwotą obciążył Agnieszkę R. jak i jej siostrę przyrodnią. W zaskarżonej czynności brak było stwierdzenia, iż organ obciąża obie siostry przyrodnie solidarnie. Wyjaśnienie to organ zawarł dopiero w pismach z dnia 8 września 2015 r skierowanych do obu sióstr.

Wyrok został zaskarżony przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi skargą kasacyjną z dnia 12 maja 2016 r. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skarga kasacyjna Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi powinna zostać oddalona, bowiem wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi został wydany zgodnie z obowiązującym prawem. Komendant Wojewódzki Policji w Łodzi wskazał na dokonanie przez WSA w Łodzi błędnej wykładni art. 8 i art. 9 kpa poprzez przyjęcie, że Pani Anna R. powinna zostać powiadomiona o zmianie przepisów ustawy o broni i amunicji oraz o konieczności ponoszenia opłat za przechowywanie broni po zmarłym ojcu. KWP wskazał ponadto, że powyższe przepisy nie powinny mieć zastosowania w niniejszej sprawie z uwagi na fakt, że w sprawie pobrania opłaty nie toczyło się postępowanie administracyjne regulowane przepisami kpa. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich osoby składające broń do depozytu w przekonaniu o możliwości jej bezpłatnego przechowywania, nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji niedochowania obowiązków informacyjnych przez organ przechowujący. Naliczenie w takich okolicznościach (po blisko 15 latach) opłat za depozyt broni narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i prawa oraz w konsekwencji art. 8 i 9 kpa.

Naczelnny Sąd Administracyjny 19 stycznia 2017 roku oddalił skargę kasacyjną, nie pozostawiając wątpliwości, że skarżąca, składając do depozytu broń myśliwską po zmarłym ojcu na czas trwania postępowania spadkowego, miała świadomość braku ponoszenia z tego tytułu jakichkolwiek opłat. Organ administracji nie powiadomił skarżącej o zmianie warunków przechowywania broni, która związana była z wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy z 21 maja 1999 r. o broni i amunicji. Z tego powodu, jak trafnie zauważył sąd I instancji, KWP nie po-

⁸⁸³ wyrok z dnia 18 marca 2011 r sygn. OSK 522/10.

winił aktualnie obciążać skarżącą kosztami przechowywania broni. Stosownie do art. 8 k.p.a., organy administracji publicznej powinny prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Jak zostało to już wielokrotnie wskazane w literaturze, znaczenie zasad ogólnych wykracza poza obręb tego procesu⁸⁸⁴. Sama treść zasady budzenia zaufania obywateli do władzy publicznej wskazuje na to, że organy w każdym swoim działaniu tego rodzaju ufność powinny budować. W rozpoznawanej sprawie, jak zwrócił na to uwagę sąd I instancji, pomiędzy skarżącą a organem z chwilą przyjęcia oświadczenia o zdeponowaniu broni doszło do nawiązania stosunku administracyjno-prawnego. O wszelkich zmianach w treści tego stosunku skarżąca powinna być zostać powiadomiona. Zgodnie z art. 9 k.p.a., organ powinien w toku postępowania czuwać nad tym, ażeby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa, udzielając jej w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W takim wypadku organ ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami. Jest to jedyny odpowiadający zasadzie art. 2 Konstytucji sposób rozumienia art. 9 k.p.a.⁸⁸⁵. Tak samo jak w przypadku wykładni art. 8 k.p.a., obowiązek jego udzielenia nie powinien być zawężany do wąsko pojmowanego postępowania administracyjnego. Trafnie zwrócił na to uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując, że obowiązek ten powinien funkcjonować jako wyraz dobrego administrowania przez cały okres przechowywania broni w depozycie, za który naliczana była opłata.

Sąd rejonowy w Szczecinie w całej rozciągłości zgodził się z wnioskami Rzecznika⁸⁸⁶. Apelację od powyższego wyroku wywiódł pozwany Skarb Państwa - Komendant Miejski Policji w Szczecinie i zaskarżając wyrok w całości, wniósł o jego zmianę poprzez oddalenie powództwa w stosunku do siebie w całości. Sąd Okręgowy w Szczecinie orzekł o bezzasadności apelacji, uznając, iż kluczowym dla zaistnienia nie tylko całkowicie bezpodstawnego zatrzymania powoda, ale także następnie jego prawie dwuletniego osadzenia w jednostce penitencjarnej, co doprowadziło do naruszenia jego dóbr osobistych i dalej krzywdy, było oczywiście nieprawidłowe i bezprawne nadanie mu przez funkcjonariuszy policji nieprawidłowej tożsamości⁸⁸⁷.

⁸⁸⁴ J.P. Tarno, Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie NSA, St. Praw.-Ekonom. 1986, z. 36, s. 61-62.

⁸⁸⁵ wyrok SN z 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, z glosą aprobującą W. Tarasa PIP 1993, z. 3, s. 110 i n. i częściowo aprobującą J. Zimmermanna PIP 1993, z. 8, s. 116 i n.

⁸⁸⁶ 17.02.2014, Sygn. akt: I C 1894/12.

⁸⁸⁷ 23 grudnia 2014 roku, sygnat. II Ca akt 200/14.



6. Stwierdzenie naruszenia wolności i praw wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach

Instytucja uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, wobec rozpoznawania w chwili obecnej spraw o wykroczenia przez sądy powszechne, w świetle przyjętych rozwiązań prawodawczych przestała funkcjonować – w to miejsce Rzecznik posiada uprawnienie do wnoszenia kasacji od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenie⁸⁸⁸.

7. Stwierdzenie naruszenia wolności i praw oraz wniesienie kasacji od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach

Wniosek kierowany do Rzecznika, aby spowodował podjęcie sprawy i jej badanie pod kątem zastosowania nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci kasacji musi zawierać informację wskazującą na naruszenie wolności i praw (por. art. 8 ustawy). W sprawach karnych nie istnieje więc instytucja „podania o kasację” kierowana do Rzecznika, która automatycznie powoduje rutynowe badanie akt sądowych pod kątem stwierdzenia, czy w sprawie istnieją podstawy kasacyjnej⁸⁸⁹. Jak wynika z przeprowadzonych badań, do tej pory nie odnotowano wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego, w której poruszone byłyby elementy związane ze skargą na policję. Wynika to z faktu, iż kasacja Rzecznika może być wniesiona tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Oznacza to, że nie można powoływać aspektów stanu faktycznego w skardze kasacyjnej, a o takie właśnie najczęściej chodzi w sprawach policyjnych. Wnioski skarżących do Rzecznika często dotyczą braku uwzględnienia przez sądy niższych instancji okoliczności dowodowych, w tym i działania Policji, co również nie wchodzi w zakres przesłanek uprawniających RPO do wniesienia skargi kasacyjnej.

⁸⁸⁸ S.Tkacz, O kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie karnym. Problemy wykładni przepisów prawa. „Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2010. nr 13. red. A.Biszyga, L.Wieczorek, s.136-161.

⁸⁸⁹ S.Trociuk, Rzecznik Praw Obywatelskich...

5. Wystąpienia o charakterze generalnym

W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw (art.16.1). Jest to uprawnienie do formułowania uwag i ocen wykraczających poza ramy sprawy indywidualnej, gdy rozpatrywane sprawy indywidualne wskazują na utrwalającą się po stronie organów i instytucji praktykę stosowania prawa w sposób, który narusza sferę wolności i praw.

W poniższej analizie omówione zostaną szczegółowo kompetencje RPO z przykładami sytuacji wynikłymi na tle badania spraw o charakterze generalnym:

1. Wystąpienia do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela

Rzecznik nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, może jednak występować do organów, które taką inicjatywę posiadają o jej podjęcie (może to dotyczyć również wydania lub zmiany rozporządzenia, czy przepisów prawa miejscowego). W zakresie spraw policyjnych będą to wystąpienia generalne kierowane najczęściej do komendanta głównego policji, ministra spraw wewnętrznych i administracji, a czasem i do prezesa rady ministrów.

Ostatni przypadek występuje w sytuacji, gdy, gdy członkowie rady ministrów, częściowo odpowiedzialni za pewne zagadnienia, wchodzą w spór kompetencyjny. Tak się zdarzyło w 2013 roku, kiedy to Rzecznik skierował kolejne wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów wskazując na problem systemowy polegający na przerzucaniu obowiązku opieki nad osobami nietrzeźwymi na Policję, podczas gdy policyjne Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych (PdOZ) nie są do tego przygotowane⁸⁹⁰. W PdOZ nie zatrudniania się lekarza, który mógłby udzielić doraźnej profesjonalnej pomocy medycznej w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób trzeźwiejących. Z drugiej strony organy samorządu terytorialnego likwidują głównie ze względów finansowych izby wytrzeźwień. Do Biura RPO wpłynęła odpowiedź Ministra Zdrowia, który jest za utrzymaniem obecnego stanu prawnego oraz odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych, który opowiada się za proponowaną przez Rzecznika zmianą art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która zobligowałaby organy samorządu terytorialnego do tworzenia placówek nowoczesnego typu, które łączyłyby w sobie funkcje izby

⁸⁹⁰ Sprawy RPO-738421-VII-720.7/13/MMa, KMP.574.14.2014.MMa.



wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie. Wobec przeciwstawnych opinii w tej mierze Rzecznik ponownie zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie jednoznacznego stanowiska w sprawie. Minister Zdrowia wskazał, że biorąc jednak pod uwagę zgłaszane przez różnych interesariuszy problemy w postępowaniu z osobami nietrzeźwymi, w tym także zagadnienie dotyczące doprowadzania przez Policję osób nietrzeźwych do szpitali psychiatrycznych, Minister Zdrowia zaprosił Ministra Spraw Wewnętrznych do omówienia i dalszego wypracowania wspólnych, satysfakcjonujących kierunków zmian w zakresie systemowego uregulowania opieki nad osobami nietrzeźwymi. Rzecznik nie został poinformowany o ustaleniach poczynionych pomiędzy Ministrami.

Kwestia stosowania przez uprawnionych funkcjonariuszy, przede wszystkim Policji, środków przymusu bezpośredniego pozostaje w stałym zainteresowaniu RPO zarówno w aspekcie generalnym jak i indywidualnym. W tej materii, należy wskazać przede wszystkim na wystąpienie z dnia 27 maja 2010 r. adresowane do Prezesa Rady Ministrów w sprawie uregulowania zasad użycia środków przymusu bezpośredniego przez uprawnionych funkcjonariuszy odpowiednich służb w przepisach rangi ustawowej, w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 41 ust.1 Konstytucji RP⁸⁹¹. W wystąpieniu tym wskazano, że w wyroku z dnia 10 marca 2010 r.⁸⁹², wydanym w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy CBA jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o CBA oraz z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał wystąpił do Sejmu z sygnalizacją, aby regulowana przez rozporządzenie materia należąca, w myśl art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, do materii ustawowej, została zamieszczona w ustawie, a art. 15 ust. 3 ustawy o CBA upoważniający do wydania rozporządzenia został dostosowany do wymogów konstytucyjnych, wynikających z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Sygnalizacja dotyczyła również: rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymus bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni

⁸⁹¹ "Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie".

⁸⁹² sygn. akt U 5/07.



palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej. W związku z powyższym RPO zwrócił się o przedstawienie stanowiska we wskazanym zakresie, w tym, co do stanu zaawansowania prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy o zasadach stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz planowanym terminie przedłożenia tego projektu Sejmowi RP. W odpowiedzi z dnia 7 lipca 2010 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w celu przeprowadzenia zmian systemowych poprzez ujednoczenie regulacji dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez wszystkich uprawnionych funkcjonariuszy, Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 138 z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Ujednoczenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Palnej przez Uprawnionych Funkcjonariuszy, powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Ujednoczenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Palnej przez Uprawnionych Funkcjonariuszy. Decyzja o powołaniu Zespołu była m. in. wynikiem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Zadanie kierowania pracami Zespołu zostało powierzone Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kolejne wystąpienie zostało w tej sprawie wystosowane do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 17 grudnia 2010 r. W wystąpieniu tym wskazano na treść postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, zapowiedzianego w uzasadnieniu wyroku w sprawie U 5/07 i zwrócono się o poinformowanie o biegu prac legislacyjnych. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że projekt założeń do ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej został zgłoszony do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do wykazu projektów, nad którymi prowadzone będą prace w poszczególnych resortach w 2011 r.

W ramach kilku wystąpień do Komendanta Głównego Policji Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem ataków na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkających w Polsce cudzoziemców⁸⁹³. Niepokój Rzecznika wzbudziły częste sygnały o różnego rodzaju aktach przemocy, których ofiarami padają mieszkający w Polsce cudzoziemcy, zwłaszcza osoby pochodzące z państw Bliskiego Wschodu czy Afryki oraz wyznawcy islamu. Zdarzeniom takim towarzyszy publiczna dyskusja, tocząca się na forach internetowych, w której nienawistne zachowania nierzadko spotykają się z akceptacją czy wręcz poparciem ze strony internautów. Także prowadzone przez Policję statystyki

⁸⁹³ XI.518.70.2016 z 2017-01-23 z 2016-11-25.



wskazują na to, iż w Polsce istnieje zagrożenie przestępstwami motywowanymi nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. Wyraźnie widać przy tym, że gwałtownie rośnie liczba tego typu czynów popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego. Wydarzenia te wywołały zaniepokojenie Komitetu Prawa Człowieka ONZ, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętych w dniu 31 października 2016 r. Uwagach końcowych dotyczących VII sprawozdania okresowego RP z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Komitet zwrócił przy tym uwagę na niedostateczną reakcję władz na ten szczególny rodzaj przestępczości. W ocenie Rzecznika przestępstwa motywowane uprzedzeniami wymagają od organów państwa, zwłaszcza Policji i prokuratury, stanowczej reakcji i determinacji w zakresie ich wykrywania i ścigania, a także karania sprawców. Nie bez znaczenia jest również sposób, w jaki przedstawiciele organów państwa publicznie opisują czy komentują zjawisko przestępczości motywowanej nienawiścią. Rzecznik wyraził przy tym nadzieję, iż wszystkie dotychczasowe działania Policji w zakresie zwalczania i przeciwdziałania takiej przestępczości będą kontynuowane, także we współpracy z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik zwrócił się do KGP z prośbą o wyjaśnienie, czy Policja prowadzi lub planuje podjąć działania o charakterze prewencyjnym lub edukacyjnym, które koncentrowałyby się na zapewnieniu bezpieczeństwa obcokrajowcom. Komendant Główny Policji w piśmie z 14 grudnia 2016 r. zapewnił, że wszystkie przypadki napaści na tle rasowym lub temu podobne badane są przez Policję z należytą starannością. Wobec wymienionych przez Rzecznika pokrzywdzonych obywateli Algierii, Czeczenii oraz Turcji, a także w większości innych ataków fizycznych, sprawcy zostali wykryci przez Policję, a sprawy mają swój dalszy bieg procesowy. Przytaczane przez Policję przy okazji różnych spotkań lub konferencji prasowych statystyki stanowią obiektywny przekaz obrazujący skalę zjawiska tzw. przestępstw z nienawiści na podstawie postępowań wszczętych i czynów stwierdzonych. KGP potwierdził ponadto, że efektywnie realizowana edukacja społeczeństwa i profilaktyka antydyskryminacyjna może przyczynić się do redukcji zachowań nienawistnych, jednak Policja, przy aktualnym podziale kompetencji administracyjnych w państwie, nie jest formacją wiodącą w tego rodzaju działaniach. Policja nie może także odpowiadać za badanie przyczyn ewentualnej radykalizacji postaw społecznych oraz wzrostu liczby przestępstw popełnianych z nienawiści. Rolą Policji jest ściganie sprawców przestępstw oraz profilaktyka oferowana grupom szczególnego ryzyka. Komendant poinformował, że nie odnotowano przypadku, aby kiedykolwiek odmówiono liderom społeczności muzułmańskich kontaktu czy spotkania. Policja współpracuje doraźnie z Centrum Edukacji i Kultury Muzułmańskiej Tatarów

Polskich w Kruszyńianach. Wiele inicjatyw podejmowanych jest także w jednostkach terenowych Policji. Na koniec Komendant zadeklarował, iż wszelkie opracowania i analizy policyjne w przedmiotowym zakresie mogą być Rzecznikowi udostępnione, a policjanci będą brali udział w spotkaniach organizowanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami środowisk muzułmańskich.

2. Wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, jak i zgłosić udział w postępowaniu i brać udział w tym postępowaniu

Rzecznik może kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami oraz zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Decyzja o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie do Rzecznika, stąd też zarzuty formułowane przez Rzecznika w stosunku do takiego aktu normatywnego powinny koncentrować się na naruszeniu owych wolności i praw.

Wartym poświęcenia szerszej uwagi są dwa wnioski RPO do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontroli operacyjnej oraz ustawy antyterrorystycznej.

W pierwszym z wniosków, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o zbadanie zgodności przepisów regulujących stosowanie kontroli operacyjnej oraz podsłuchów, pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych z Konstytucją RP, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁸⁹⁴. Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw⁸⁹⁵, która wprowadziła do porządku prawnego większość kwestionowanych przepisów, nie tylko nie realizuje wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. (K 23/11), ale w poważnym zakresie narusza konstytucyjne prawa i wolności człowieka oraz standardy wyznaczone w prawie międzynarodowym.

Nie ma wątpliwości, że kontrola operacyjna jest narzędziem stosowanym przez służby specjalne na całym świecie. Trudne, jeżeli nie niemożliwe, byłoby zapewnienie bezpieczeństwa państwu i jego obywatelom bez dopuszczenia korzystania z tajnych technik operacyjnych. Zrozumiałe jest, że skuteczna walka

⁸⁹⁴ Wniosek do TK z dnia 18.02.2016 roku, II.519.109.2015.KŁS/VV/AG.

⁸⁹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 147.



z przestępczością wymaga nie tylko korzystania z tych kanałów informacyjnych, ale także uzyskania dostępu do informacji wymienianych przez osoby prowadzące działalność grożącą bezpieczeństwu. Umożliwia ona realne prowadzenie czynności, do których te służby zostały powołane. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje – co do zasady – możliwości, a nawet potrzeby stosowania kontroli operacyjnej. Co więcej, zauważa, że niejednokrotnie to właśnie stosowanie czynności z zakresu kontroli operacyjnej może przysłużyć się do ochrony wolności i praw człowieka. Nie można jednak zapominać, że czynności operacyjno-rozpoznawcze w swojej istocie w sposób poważny ingerują w fundamentalne wolności i prawa człowieka.

Należy zauważyć, że kwestionowane przez RPO przepisy regulują czynności wyjęte z reżimu procedury karnej, mogące prowadzić do wszczęcia postępowania karnego, ale nie pociągające za sobą takiej konieczności. W literaturze podkreśla się, że czynności operacyjne pełnią rolę subsydiarną względem procesu karnego, wyprzedzają postępowanie przygotowawcze, dostarczając uzasadnienia do wszczęcia postępowania przygotowawczego⁸⁹⁶. Ustawodawca zakresem ustawy z dnia 15 stycznia 2106 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw objął nie tylko czynności z zakresu kontroli operacyjnej, ale także uzyskiwanie danych, nie stanowiących treści odpowiednio, przekazu telekomunikacyjnego, przesyłki pocztowej albo przekazu w ramach usługi świadczonej drogą elektroniczną, zwanych danymi internetowymi, danymi telekomunikacyjnymi i danymi pocztowymi. Ten zakres nowelizacji budzi szczególne wątpliwości natury konstytucyjnej. Działania prowadzone w ramach szeroko rozumianej kontroli operacyjnej, a więc także zbieranie danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych, mają charakter niejawnny. Jak zauważono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r. „istotną cechą czynności operacyjnych jest również ich poufny lub tajny charakter⁸⁹⁷, co stanowi przesłankę skuteczności, ale jednocześnie powoduje, że zainteresowany, nie wiedząc o prowadzonej wobec niego kontroli operacyjnej, nie jest w stanie, z przyczyn czysto faktycznych, uruchomić procedur i gwarancji, których wykorzystanie jest zależne od jego wiedzy i inicjatywy.”⁸⁹⁸ Poszczególne trybunały wypracowały minimalne wymagania, jakie łącznie muszą spełniać przepisy ograniczające wolności i prawa, regulujące czynności operacyjno-rozpoznawcze⁸⁹⁹. Nale-

⁸⁹⁶ K. Eichstaedt, Zarządzenie przez sąd kontroli operacyjnej w ujęciu procesowym, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 9, s. 28.

⁸⁹⁷ T. Hanausek, Kryminalistyka. Zarys wykładu, Kraków 1998, s. 130.

⁸⁹⁸ wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04.

⁸⁹⁹ zob. orzeczenie ETPC z 29 czerwca 2006 r. w sprawie Weber i Saravia, sprawa nr 54934/00; orzeczenie ETPCz z 4 grudnia 2015 r. Zakharov p. Rosji, skarga nr 47413/06; orzeczenia ETPC z 4 maja 2000 r. w sprawie Rotaru p. Rumunii, skarga nr 28341/95, § 43-44 uzasadnienia oraz

ży jednocześnie podkreślić, że również Trybunał Konstytucyjny, jak i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie zanegowały konieczności przyznania właściwym organom kompetencji do pozyskiwania wiedzy, zbierania i gromadzenia informacji o obywatelach w sposób niejawnym⁹⁰⁰. Omawiając tą problematykę RPO odwołał się także do prawa Unii Europejskiej, a zwłaszcza do postanowień Karty Praw Podstawowych UE, która w art. 7 statuuje prawo do prywatności, natomiast w art. 8 wyodrębnia prawo do ochrony danych osobowych.

RPO we wniosku przywołał zestawienie minimalnych wymagań, jakie muszą spełniać przepisy ograniczające konstytucyjne wolności i prawa stworzone m.in. przez Trybunał Konstytucyjny⁹⁰¹, który wskazał, iż:

- 1) nie można gromadzić, przechowywać oraz przetwarzać danych dotyczących osób bez wyraźnej i precyzyjnej podstawy ustawowej;
- 2) należy określić precyzyjnie organy państwa upoważnione do przeprowadzania kontroli operacyjnej;
- 3) przepisy powinny precyzyjnie określać przesłanki stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz ograniczać ją tylko do wykrywania poważnych przestępstw oraz do zapobiegania im;
- 4) należy wskazać nie tylko środki niejawnego pozyskiwania informacji, ale także rodzaje informacji gromadzonych za pomocą poszczególnych środków;
- 5) czynności z zakresu kontroli operacyjnej i inne czynności polegające na gromadzeniu danych powinny być subsydiarnym środkiem pozyskiwania informacji lub dowodów;
- 6) ustawa powinna określać maksymalny okres prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, który nie powinien naruszać zasady konieczności wynikającej z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP);
- 7) należy precyzyjnie unormować w ustawie procedurę zarządzania czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym powinien znaleźć się obowiązek pozyskania zgody niezależnego organu na niejawne pozyskiwanie informacji;
- 8) konieczne jest precyzyjne określenie w ustawie zasad postępowania z materiałami zgromadzonymi w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych;

2 września 2010 r. w sprawie Uzun p. Niemcom, § 46 uzasadnienia; orzeczenie ETPC z 6 września 1978 r. w sprawie Klass i inni przeciwko Niemcom, sprawa nr 5029/71.

⁹⁰⁰ wyrok TK z 30 lipca 2014 r. o sygn. akt K 23/11 czy też wyrok TSUE z 8 kwietnia 2014 r. w połączonych sprawach C-293/12 Digital Rights Ireland i C-594/12 Kärntner Landesregierung i in.; orzeczenie ETPCz z 29 czerwca 2006 r. w sprawie Weber i Saravia p. Niemcom, sprawa nr 54934/00 albo ostatnio z 4 grudnia 2015 r. w sprawie Zakharov p. Rosji, sprawa nr 14881/03; wyrok TSUE z 6 października 2015 r. w sprawie C-362/14 w sprawie Maximilian Schrems.

⁹⁰¹ w wyroku z 30 lipca 2014 r. w sprawie K 23/11.



- 9) należy zagwarantować bezpieczeństwo zgromadzonych danych;
- 10) konieczne jest unormowanie procedury następczego informowania jednostek o niejawnym pozyskaniu informacji na ich temat, a także wprowadzenie procedury zaskarżania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Przepisy kwestionowane przez RPO w pierwszej części wniosku regulują problematykę czasu trwania kontroli operacyjnej. Zmienione przepisy ustawy o Policji, o Straży Granicznej, o kontroli skarbowej, o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organizacjach porządkowych, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym przewidują, że kontrola operacyjna może być przedłużana ponad podstawowy okres jej trwania, jeżeli podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawiły się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa. W takich przypadkach sąd może wydawać kolejne postanowienia o przedłużeniu kontroli operacyjnej na następujące po sobie okresy, których łączna długość nie może przekraczać 12 miesięcy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustalające czas trwania kontroli operacyjnej są niezgodne z art. 2, art. 47, art. 49, art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Możliwość nieproporcjonalnie długotrwałego stosowania kontroli operacyjnej w pierwszej kolejności narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, a przede wszystkim wynikającą z niej zasadę zaufania obywateli do państwa oraz zasadę praworządności. Zasadniczy wpływ na problemy w tej relacji ma także to, że obywatel nie zostanie, choćby następczo, poinformowany o prowadzonych wobec niego czynnościach kontroli operacyjnej. Informacja nie zostanie przekazana nawet wtedy, gdy nie wykryto żadnych okoliczności mogących uzasadniać pierwotne podejrzenia, które spowodowały złożenie wniosku do sądu i rozpoczęcie kontroli operacyjnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 lipca 2014 r. dopuścił zróżnicowanie standardów przeprowadzania kontroli operacyjnej, zwłaszcza jeżeli prowadzona jest ona przez służby odpowiadające za bezpieczeństwo państwa. Nie oznacza to jednak, że państwo może zupełnie porzucić wynikający ze standardów praw człowieka wymóg określenia maksymalnego okresu prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec jednostek. Okres ten mógłby być dłuższy niż w przypadku pozostałych służb, ale powinien być określony. Biorąc powyższe pod uwagę, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich określony w przepisach czas prowadzenia czynności z zakresu kontroli operacyjnej przekracza ramy konieczne w demokratycznym państwie prawa⁹⁰².

⁹⁰² W dniu 13.04.2017 cofnięty został wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2015 r. częściowo w zakresie pkt. 2. Zaskarżone przez Rzecznika w punkcie 2 wniosku przepisy ustaw instytucjonalnych, w brzmieniu obowiązującym od dnia 7 lutego 2016 r., w zakresie w jakim określają maksymalny czas stosowania kontroli operacyjnej, którego łączna długość nie może przekraczać 12 miesięcy, przez podmioty, o których mowa

Z uwagi na to, że każda regulacja dotycząca działań władzy publicznej w obszarze czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzi do ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw, ustawodawca karny powinien wykazać w każdym przypadku, że proponowane rozstrzygnięcie normatywne spełnia kryteria testu proporcjonalności. Ustawodawca powinien w pierwszej kolejności ustalić cel proponowanej normy, wykazać jej konieczność w świetle zamierzonego celu, jej przydatność w jego osiągnięciu, a w końcu przeprowadzić test preferencji implikowany przez kolizję między dobrem, które chce chronić, a dobrem powiązaniem z prawami i wolnościami, które planowana regulacja narusza. Na ustawodawcy spoczywa ciężar dowodu wykazania, że przepis ingerujący w prawa i wolności człowieka spełnia kryteria wynikające z zasady proporcjonalności. Trudno jest przyjąć, że służby policyjne i służby specjalne potrzebują aż osiemnastu miesięcy na zebranie materiałów uzasadniających wszczęcie postępowania karnego. Należy pamiętać, że Kodeks postępowania karnego także przewiduje możliwość stosowania środków z zakresu kontroli operacyjnej, prowadzonej już jednak w sposób obudowany gwarancjami procesowymi, w reżimie procedury karnej.

Zaskarżone przez RPO w drugiej części przepisy przewidują mechanizm nakładający na sądy obowiązek wydania postanowienia w przedmiocie dopuszczenia do wykorzystania w postępowaniu karnym materiałów zawierających informacje stanowiące tajemnice związane z wykonywaniem zawodu lub funkcji, o których mowa w art. 180 § 2 k.p.k., nieobjęte zakazami określonymi w art. 178a i art. 180 § 3 k.p.k. z wyłączeniem informacji o przestępstwach, o których mowa w art. 240 § 1 k.k., zawsze wtedy, gdy jest to niezbędne ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność ta nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Wydanie takiego postanowienia następuje na podstawie złożonego przez prokuratora bądź Prokuratora Generalnego (w zależności od faktyczno-prawnego układu konkretnego przypadku) wniosku o dopuszczenie do wykorzystania w postępowaniu karnym tychże materiałów. W kontekście uregulowań będących przedmiotem zarzutu, w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że dotychczas nie wykształciła się utrwalona i jednolita praktyka judykatury w zakresie stosowania kontroli operacyjnej wobec osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej. Regulacje wskazane w przedmiotowym zarzucie stanowią jedną z najdalej idących oraz najbardziej dotkliwych form ingerencji w wolności i prawa jednostki. Dotykają bowiem materii szczególnie wrażliwej, związanej z działaniami

w przepisach art. 19 ust. 9 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 9 e ust. 10 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 36 c ust. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, art. 31 ust. 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, realizują postulat RPO wniosku, aby określić ustawowo górną granicę czasu stosowania kontroli operacyjnej.



nością zawodową jednostki. O wyjątkowym charakterze informacji związanych z działalnością zawodową lub piastowaniem określonej funkcji przesądza fakt, że owe wiadomości dotyczą przeważnie interesów majątkowych oraz prywatnych o dużym znaczeniu dla funkcjonowania i bezpieczeństwa szerokich grup jednostek. Ponadto, nawet w sytuacji, gdy wiadomości te mają znaczenie jedynie dla pojedynczych podmiotów, często są relewantne w zakresie kwestii fundamentalnych dla ich funkcjonowania, takich jak ochrona życia prywatnego i interesów majątkowych, odpowiedzialność karna oraz cywilna. Rozwiązanie przyjęte wskutek nowelizacji ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw zdaje się naruszać w sposób rażący wyrażoną w art. 2 zasadę demokratycznego państwa prawnego. W literaturze wielokrotnie wskazywano, że znaczenie społeczne tajemnicy, o której mowa w 180 § 2 k.p.k. wymaga wprowadzenia dodatkowych kryteriów podkreślających wagę i istotność informacji ujawnionych w procesie karnym⁹⁰³. W tym kontekście decyzja ustawodawcy o wprowadzeniu abstrakcyjnej wartości w postaci dobra wymiaru sprawiedliwości jako kryterium dopuszczalności wykorzystania w postępowaniu karnym informacji uzyskanych za pomocą naruszenia tajemnicy zawodowej powinna budzić duży niepokój. Zagrożenie dla ochrony praw i wolności jednostki potęguje dodatkowo fakt, że ustawodawca nie zdecydował się na dokładniejsze określenie wagi okoliczności, która ma być ustalona na podstawie materiałów mogących zawierać informacje, o których mowa w art. 178a, art. 180 § 2 i art. 180 § 3 k.p.k.⁹⁰⁴.

W brzmieniu obowiązującym po nowelizacji ustawy o Policji, na podstawie art. 20c ust. 1 ustawodawca przyznał Policji prawo do uzyskiwania danych niestanowiących treści odpowiednio, przekazu telekomunikacyjnego, przesyłki pocztowej albo przekazu w ramach usługi świadczonej drogą elektroniczną, a także do przetwarzania tych danych bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczą. Prawo to przyznane zostało w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw albo w celu ratowania życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcia działań poszukiwawczych lub ratowniczych. W art. 20c ust. 1 o Policji (oraz analogicznie w pozostałych przepisach zaskarżanych ustaw) nie są spełnione kryteria uzasadniające ograniczenie praw i wolności obywatelskich, wynikających z Konstytucji, co podaje w wą-

⁹⁰³ D. Gruszecka, Komentarz do art. 180 Kodeksu postępowania karnego [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2015, s. 420.

⁹⁰⁴ Podobne stanowisko zaprezentował także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 8 kwietnia 2014 r. (C-293/12) oraz najnowsza judykatura wielu sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej (por. wyrok Sądu Konstytucyjnego Bułgarii z dnia 12 marca 2015 r., (8/2014); wyrok Sądu Konstytucyjnego Rumunii z 8 grudnia 2009 r. (Nr 1258); w tym duchu także wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec z 2 marca 2010 r. (sygn. 1 BvR 256/08); wyrok Trybunału Konstytucyjnego Austrii (sygn. G 47/2012, G 59/2012, G 62/2012, G 70/2012, G 71/2012).

pliwość zgodność art. 20c ust. 1 ustawy o Policji oraz pozostałych wskazanych przepisów z art. 2, 30, 47, 49, 51 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 8 EKPCz i art. 7 i 8 w zw. z art. 52 ust. 1 KPP UE. Jak wskazano wyżej, ustawa o Policji przewiduje dopuszczalność uzyskiwania danych telekomunikacyjnych, danych pocztowych i danych internetowych do celów określonych w zakwestionowanych przepisach. Tym samym celom ma służyć pozyskiwanie danych, określonych w art. 20cb ust. 1 ustawy o Policji. Analizując katalog przestępstw, w przypadku których dopuszczalne jest uzyskiwanie i przetwarzanie tych danych w odniesieniu do poszczególnych służb wyraźnie widać, że jest on nadmiernie szeroki, co wskazuje na przekroczenie granic, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 8 ust. 2 EKPC oraz art. 52 ust. 1 KPP UE. W art. 20c ust. 1 ustawy o Policji nie wskazano poszczególnych typów czynów zabronionych pod groźbą kary, lecz użyto ogólnego określenia „przestępstwa”. Oznacza to możliwość uzyskiwania przez Policję danych w odniesieniu do wszystkich czynów zabronionych spełniających znamiona przestępstwa. Tym samym stanowić to będzie nadmierną ingerencję w prawo do prywatności i w prawo do ochrony danych osobowych, a także naruszenie zasady autonomii informacyjnej, wyrażone w art. 47, 49 oraz 51 ust. 2 Konstytucji, przez co naruszona jest również zasada godności człowieka, określona w art. 30 Konstytucji. Tak ujęty cel gromadzenia i przetwarzania danych może bowiem oznaczać w istocie brak selektywności zarówno na etapie rozpoczęcia pozyskiwania danych internetowych, czyli możliwości uzyskiwania przez służby danych w postępowaniach w sprawie bliżej nieokreślonych czynów zabronionych, bez względu na ich szkodliwość społeczną. Oznacza ponadto, że nie zagwarantowano, by gromadzenie i przetwarzanie danych internetowych było subsydiarnym środkiem pozyskiwania informacji lub dowodów o jednostkach. Brak subsydiarności proponowanych przepisów otwiera możliwość wykorzystywania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych nie tylko wówczas, gdy jest to rzeczywiście konieczne do wykrywania lub zapobiegania przestępstwom, ale także wtedy gdy jest to po prostu najprostsze i najwygodniejsze⁹⁰⁵. Sądy nie będą mogły ocenić, na ile sięgnięcie w określonej sytuacji po dane było rzeczywiście niezbędne i należycie uzasadnione, co dodatkowo osłabia poziom ochrony prywatności jednostek. Do tej kwestii odniósł się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 23/11 wskazując, że „niejawne pozyskiwanie informacji o jednostkach w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych musi być środkiem subsydiarnym, czyli stosowanym wówczas, gdy inne rozwiązania są nieprzydatne lub nieskuteczne”.

⁹⁰⁵ zob. wyrok TK w sprawie K 32/04 lub K 54/07.



Kolejne wątpliwości co do zgodności przyjętych przepisów z art. 2, art. 20 oraz z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zdaniem RPO, nawiązują te przepisy, które dotyczą zawierania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, operatorów pocztowych czy usługodawców świadczących usługi drogą elektroniczną porozumień z właściwymi organami służb (Komendantem Głównym Policji oraz odpowiednio innymi w przypadku pozostałych służb). W szczególności podkreślić należy, że art. 20c ust. 3 ustawy o Policji (i odpowiednio pozostałe przepisy) nie określa przesłanek zawarcia porozumienia, co może oznaczać w praktyce ograniczenie swobody przedsiębiorcy co do odmowy zawarcia porozumienia. Przepisy wszystkich wymienionych ustaw wyraźnie wskazują, że udostępnianie danych ma się odbywać nieodpłatnie, co może prowadzić do ingerencji w zasadę swobody działalności gospodarczej, wyrażoną w art. 20 Konstytucji poprzez ograniczenie możliwości swobodnego podejmowania działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Ponadto, umożliwienie służbom policyjnym i służbom specjalnym utrzymywanie stałej infrastruktury prowadzącej do permanentnego zbierania danych internetowych, telekomunikacyjnych i pocztowych prowadzi do trwałego zagrożenia prawa do prywatności oraz prawa do ochrony danych osobowych. Trudno bowiem twierdzić, że prywatność i dane osobowe są chronione w sytuacji, gdy bez ściśle określonych przesłanek i bez realnej kontroli mogą być pobierane przez funkcjonariuszy służb.

Ustawa o zmianie ustawy o Policji dodała również w omawianych ustawach przepis, regulujący zasady sprawowania przez sąd okręgowy kontroli nad uzyskiwaniem przez Policję i inne służby danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych. W ramach kontroli sąd okręgowy może zapoznać się z materiałami uzasadniającymi udostępnienie Policji (i odpowiednio pozostałym służbom) danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych. Sąd okręgowy informuje organ Policji (i odpowiednio pozostałych służb) o wyniku kontroli w terminie 30 dni od jej zakończenia. Dodatkowo przepisy określają przypadek, kiedy uzyskiwanie danych nie podlega kontroli sądu (dane zbierane na podstawie art. 20cb ustawy o Policji i odpowiednio przepisów pozostałych ustaw). Wskazane w ustawach procedury kontrolne budzą poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie K 23/11 w odniesieniu do danych telekomunikacyjnych stwierdził wyraźnie, że ogólny standard konstytucyjny nie przesądza, jak dokładnie ma wyglądać procedura dostępu do danych telekomunikacyjnych, a w szczególności czy konieczne ma być w odniesieniu do każdego rodzaju zatrzymywanych danych, o których mowa w art. 180c i art. 180d prawa telekomunikacyjnego uzyskanie zgody na ich udostępnienie.

Nie wszystkie dane tego rodzaju powodują taką samą intensywność ingerencji w wolności i prawa człowieka. Zdaniem Trybunału, „nie jest wobec tego wykluczone – w odniesieniu do udostępniania danych telekomunikacyjnych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych – wprowadzenie, jako zasady, kontroli następczej. Regulując ten mechanizm, ustawodawca powinien uwzględnić m.in. specyfikę działania i ustawowy zakres zadań poszczególnych służb, sytuacje niecierpiące zwłoki, w których szybkie pozyskanie danych telekomunikacyjnych może być niezbędne do zapobieżenia popełnieniu przestępstwa lub jego wykrycia.”⁹⁰⁶ Wydaje się, że przy dużej skali pozyskiwanych danych oraz stosunkowo dużym odstępem czasowym, kontrola ta może mieć w istocie charakter iluzoryczny i nie spełniać wymogów wynikających z Konstytucji RP, a także ze wskazanych umów międzynarodowych. Zaproponowana forma kontroli jest zatem niewystarczająca. Kontrola następcza nie powinna być stosowana domyślnie, lecz może być dopuszczalna jedynie wyjątkowo, w sytuacjach, w których zachodzi potrzeba natychmiastowego działania służb.

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również fakt pominięcia ustawodawczych, czyli spraw, które nie zostały (a powinny) być uregulowane w ustawie. W szczególności, w wyroku w sprawie K 23/11 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że niejawne pozyskiwanie przez organy władzy publicznej informacji o jednostce wymaga zachowania daleko idących gwarancji proceduralnych – przede wszystkim ma istnieć obowiązek poinformowania jednostki o podjętych wobec niej działaniach operacyjno-rozpoznawczych oraz pozyskaniu informacji na jej temat, bez względu na to, czy były to osoby podejrzane o naruszenie prawa, czy osoby postronne, które przypadkowo stały się obiektem kontroli. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do osób, wobec których nie zapadł wyrok lub którym nie zostały oficjalnie postawione zarzuty, jak również osób trzecich, których pozyskanie danych dotyczyło bezpośrednio. W opinii Trybunału, ustawodawca powinien zagwarantować późniejsze poinformowanie o tym fakcie, gdyż powiadomienie jednostki na etapie wykonywania działań operacyjno-rozpoznawczych i gromadzenia informacji narażałoby te działania na nieskuteczność. Zakwestionowane ustawy nie zakładają istnienia żadnej procedury, w wyniku której o po-

⁹⁰⁶ Kwestia zapewnienia realnej uprzedniej kontroli sądowej była przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości UE w połączonych sprawach C-293/12 i C-594/12, w których TSUE stwierdził wyraźnie – analizując przepisy dyrektywy 2006/24/WE – że nie przewidziała ona uprzedniej kontroli sądu lub niezależnego organu administracyjnego, który pilnowałby, aby udostępnianie i wykorzystywanie danych ograniczało się do przypadków, gdy jest to ściśle konieczne do realizacji zamierzonego celu oraz orzekały lub decydowały wyłącznie na uzasadniony wniosek przedstawiony w kontekście postępowań mających na celu zapobieganie, wykrywanie lub ściganie przestępstw. Brak uprzedniej kontroli sądu lub niezależnego organu TSUE uznał za niezasadnioną ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 KPP UE.



zyskiwaniu danych retencyjnych, pocztowych czy internetowych kiedykolwiek dowiedziałyby się podmiot, którego dane były przetwarzane. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, obywatel powinien mieć prawo do podjęcia stosownych środków prawnych w zakresie działań prowadzonych względem niego, również w odniesieniu do informacji gromadzonych przez właściwe służby.

Wreszcie, ustawy nie określają okresu, przez który uprawnione podmioty mogą przetwarzać pozyskane dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe. Pozostaje to w sprzeczności z wyrażoną w art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych zasadą ograniczenia czasowego, zgodnie z którą dane mogą być przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania. Ustawa przewiduje jedynie, że dane, które nie mają znaczenia dla postępowania karnego, podlegają niezwłocznemu komisyjnemu i protokolarnemu zniszczeniu. Nie został natomiast uregulowany sposób postępowania z danymi, które dla określonego postępowania miały znaczenie i zostały w nim wykorzystane, a tym kwestia weryfikacji potrzeby ich dalszego przetwarzania. Z tego względu należy uznać, że niepełne uregulowanie zagadnienia, dotyczącego podstawowych praw i wolności człowieka, powinno stać się również przedmiotem kontroli z punktu widzenia zasad konstytucyjnych.

Dodane ustawą o zmianie ustawy o Policji art. 28 ust. 7 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz art. 32 ust. 9 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego nie przewidują zniszczenia wszelkich innych danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych niż tylko tych niemających znaczenia dla prowadzonego postępowania karnego. Ustawa zezwala na zachowanie danych, określonych jako „istotne dla bezpieczeństwa państwa” (w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) oraz „istotne dla obronności Państwa” (w przypadku Służby Kontrwywiadu Wojskowego). Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 23/11 w punkcie I ppkt 8 wyraźnie stwierdził, że art. 28 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, a także art. 32 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego w zakresie, w jakim nie przewidują zniszczenia danych niemających znaczenia dla prowadzonego postępowania, są niezgodne z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyjęta ustawa nie usunęła tego zastrzeżenia. W tym świetle Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma wątpliwości, że wykazane tutaj pominięcie jest niezgodne z Konstytucją.

W kolejnej sprawie z dnia 11 lipca 2016 roku RPO zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego kolejną tzw. ustawę antyterrorystyczną⁹⁰⁷ wskazując, że jej regulacje ustawy w wielu miejscach budzą istotne wątpliwości co do ich zgodności ze standardami: konstytucyjnym oraz wynikającym z EKPCz i KPP UE⁹⁰⁸. Ustawa, na podstawie której służby specjalne otrzymały niekontrolowane uprawnienia została przygotowana nieprecyzyjnie i ogólnie. Rzecznik podkreśla, że jednym z powodów tego stanu był pośpieszny tryb prac i nieuwzględnienie istotnych uwag zgłaszanych przez ekspertów i organizacje społeczne. Rzecznik Praw Obywatelskich – od momentu przedstawienia informacji o projekcie podczas wspomnianej konferencji ministrów wyrażał gotowość do dyskusji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podkreślał, że efektywność działania państwa w zakresie nie tylko reagowania, ale także przeciwdziałania zagrożeniom jest szczególnie istotna w warunkach globalizacji przestępczości. Demokratyczne państwo prawne nie może ignorować rosnącego znaczenia nowych technologii, skali ich wykorzystywania, niekiedy również w celu naruszania prawa. Działania organów ścigania oraz służb specjalnych, zwłaszcza te, które realizowane są w warunkach niejawności, pozostają w naturalnym konflikcie z niektórymi prawami podstawowymi człowieka (prawem do prywatności, wolnością komunikowania się, ochroną autonomii informacyjnej, a także konstytucyjną gwarancją sądowej ochrony praw jednostki). Wtedy bowiem środki ochrony bezpieczeństwa publicznego w postaci legalnie dopuszczalnej działalności organów ścigania oraz służb specjalnych same w sobie stwarzają zagrożenie dla tych wolności.

Rozważania na temat zgodności zaskarżonych przepisów ustawy Rzecznik zaczyna od analizy podstawowego pojęcia, jakim jest definicja „zdarzenia o charakterze terrorystycznym”. Zostało ono określone jako sytuacja, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § Kodeksu karnego lub zagrożenia zaistnienia takiego przestępstwa. Pojęcie to wykorzystywane jest przede wszystkim do zdefiniowania „działań antyterrorystycznych”, a ustawa odsyła do niego po wielokroć w swych kluczowych punktach. Pojęcie jednak jest niejasne, a - jak podkreślił TK - „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.”⁹⁰⁹ Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów

⁹⁰⁷ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016.

⁹⁰⁸ Sprawa VII.520.6.2016.VV/AG.

⁹⁰⁹ zob. wyrok TK z 22 maja 2002 r. w sprawie K 6/02 albo wyrok z 14 czerwca 2000 r. w sprawie P 3/00.



klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, a pozbawiona precyzji definicja „zdarzenia o charakterze terrorystycznym” pozwala na bardzo szeroką interpretację, zwłaszcza w sytuacji „zagrożenie zaistnienia” przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Na etapie prac parlamentarnych wskazywano, że podejrzenie powinno przynajmniej mieć charakter „uzasadniony”, tak aby ograniczyć zakres oddziaływania tego przepisu – ustawodawca takiej zmiany jednak nie wprowadził. Wydaje się to istotne zwłaszcza w kontekście „działań antyterrorystycznych”, które obejmują działania organów publicznych polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów wykorzystywanych do reagowania na nie. Pojęcie to jest przesłanką do wprowadzenia określonych stopni alarmowych (art. 15 ustawy), zaś wprowadzenie trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego oznaczać może ograniczenie prawa do zgromadzeń (art. 21 ustawy).

Zgodnie z nowymi przepisami, ABW prowadzi wykaz zawierający informacje o osobach uczestniczących w działaniach terrorystycznych lub o osobach w sposób uzasadniony podejrzewanych o tego typu działalność. W wykazie gromadzone są zatem dane osobowe, a prowadzony on jest w bardzo ogólnie określonym celu. We współczesnych realiach walki z terroryzmem możliwość szybkiej identyfikacji osoby mającej związek ze zdarzeniem terrorystycznym umożliwia wymianę danych ze służbami państw trzecich, co przy zniesionych kontrolach granicznych w ramach porozumienia z Schengen wydaje się być w pełni uzasadnione. Do tego ustawodawca wskazuje, że zbieranie danych może być odpowiedzią na „uzasadnione podejrzenie możliwości prowadzenia” przez określone osoby działań zmierzających do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a nie chociażby „uzasadnionego podejrzenia prowadzenia” przez określone osoby takiej działalności. Agencję wyposażono również w dostęp do danych o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym gromadzonych przez inne organy administracji publicznej (np. Policję, Straż Graniczną, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jednostki samorządu lokalnego) oraz właścicieli obiektów prywatnych, a pozyskane tą drogą informacje i ich wykazy ABW może udostępniać innym agencjom; ustawowo udostępniono Agencji również sporządzone w miejscach publicznych nagrania telewizji przemysłowej, uprawniając ją do ich przechowywania. W ustawie nie przewidziano postanowień zobowiązujących do informowania osób, w stosownym czasie, o umieszczeniu ich na wyżej wymienionym wykazie, możliwości odwoływania się od tej decyzji czy procedury usunięcia zawartych w wykazie danych osobowych. Ustawa nie tylko nie wprowadziła żadnej możliwości zapoznania się

przez podmiot, którego dane znalazły się w wykazie, z tym faktem, nie przyznała żadnych uprawnień do żądania sprostowania czy usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych czy zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Nie przewidziała też żadnej innej możliwości kontroli – nawet bez wiedzy podmiotu zainteresowanego. Do tego ustawa przewiduje, że Szef ABW w zarządzeniu zdecyduje, jaki będzie zakres informacji gromadzonych w wykazie i na jakich zasadach będzie je przekazywał innym służbom. Rozwiązania tego nie sposób pogodzić z Konstytucją, która wskazuje, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa, oraz że zarządzenie nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Zgodnie z postanowieniami Ustawy o działaniach antyterrorystycznych z czerwca 2016 r. szef ABW ma prawo zarządzić bez uzyskania nakazu sądowego natychmiastową blokadę stron internetowych, o ile uzna, że zwłoka w tej materii mogłaby doprowadzić do zaistnienia „incydentu o charakterze terrorystycznym.” Po upływie pięciu dni sąd musi zatwierdzić nałożenie blokady. Jeżeli sąd uzna, że było ono bezprawne, szef ABW i Prokurator Generalny mogą odwołać się od tej decyzji, powołując się na nieokreślony interes bezpieczeństwa publicznego. Nie zostało określone jakie dowody ABW i Prokurator Generalny powinni przedstawić, aby odwołanie zostało uwzględnione. Blokada dostępności treści całej strony internetowej rodzi poważne obawy w zakresie wolności wypowiedzi, zwłaszcza jeśli dochodzi do niej bez wcześniejszego nakazu sądowego. Nadzór sądowy po fakcie jest niewystarczający, zaś pięciodniowa zwłoka może prowadzić do usunięcia zawartych na stronie internetowej treści bez wcześniejszej oceny sądu, czy takie usunięcie jest konieczne i proporcjonalne do zagrożenia.

Zaskarżony przepis art. 9 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych przewiduje możliwość stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec osób niebędących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiając regulację o charakterze szczególnym w stosunku do ogólnych mechanizmów – dotyczących także obywateli polskich – przewidzianych m.in. w ustawie o Policji. Zarządzenie kontroli operacyjnej wobec cudzoziemców nie wymaga więc zgody żadnego organu zewnętrznego w stosunku do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko, że niejawnie pozyskiwanie informacji może stanowić skuteczny i zarazem konieczny do zwalczania masowych niebezpieczeństw współczesności środek, a zwłaszcza do zwalczania szczególnie niebezpiecznej działalności terrorystycznej. Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę, że tego typu środki nie tylko mogą być uznane za dopuszczalne w określonych układach sytuacyjno-prawnych, ale czasami nawet mogą okazać się wręcz konieczne do zapewnienia pełniejszej realizacji praw i wolności jednostki. Niemniej



tego typu ingerencjom zawsze powinny towarzyszyć odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności jednostki, które mogą zostać potencjalnie naruszone. Zatem skoro ustawodawca zdecydował się na pozbawienie pewnych grup jednostek fundamentalnego prawa do prywatności, to jego konstytucyjnym obowiązkiem w demokratycznym państwie prawa jest zapewnienie minimalnego standardu ochrony w postaci ustanowienia chociażby następczej kontroli sądowej w tym zakresie. Brak takiego rozwiązania należy uznać za sprzeczny z podstawowymi założeniami ustroju prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 10 ust. 1 ustawy uregulowano przesłanki uzasadniające dopuszczalność pobierania danych biometrycznych (obrazu linii papilarnych, wizerunku twarzy lub nieinwazyjnego pobierania materiału biologicznego w celu oznaczenia profilu DNA osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej). Co prawda, przepisy te nie przewidują uprawnienia do pobierania materiału biologicznego w celu oznaczenia DNA, jednak ta możliwość została dodana do ustawy antyterrorystycznej dopiero na etapie prac sejmowych, a art. 10 ust. 1 ustawy został przyjęty w celu odstąpienia od wymogów związanych z gwarancjami proceduralnymi dla osób, których dane mają zostać pobrane i którym – w przypadku zastosowania trybu wynikającego z ustawy o działaniach antyterrorystycznych – nie będą w związku z tym przysługiwały żadne środki prawne. Choć przepisy mają dotyczyć „osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej”, to ponieważ można je stosować m.in. „gdy istnieje wątpliwość co do tożsamości osoby”, to de facto mogą być tej procedurze poddani także obywatele polscy. Istotne jest także to, że przepis ten nie tylko nie posługuje się żadną kategorią kodeksową, co umożliwiłoby zastosowanie gwarancji proceduralnych, lecz odwołuje się do bardzo ogólnych i nieprecyzyjnych pojęć „istnienia podejrzenia” lub „istnienia wątpliwości”. Już samo to – w świetle przywołanego już stwierdzenia dotyczącego wymogu precyzyjności przepisów ograniczających prawa i wolności człowieka – stanowi naruszenie zasady zaufania do państwa i zasady przyzwoitej legislacji, wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Użycie podwójnie nieprecyzyjnych i ocennych pojęć (np. w przypadku art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy – „podejrzenia” związku osoby ze „zdarzeniem o charakterze terrorystycznym”) uzasadnia stwierdzenie, że przepis art. 10 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych narusza art. 2 Konstytucji. Wątpliwa jest też konieczność koncentrowania się przez ustawodawcę wyłącznie na danych osobowych osób, które nie posiadają polskiego obywatelstwa. Całkowicie pomija się bowiem w ten sposób zagrożenie, jakie może wynikać z działań obywateli Polski. Tym samym, wprowadzone rozróżnienie, które dodatkowo łączy się z szerokimi i nieostryimi przesłankami może być uznane za mające charakter arbitralny i nieuzasadniony w świetle art. 31 ust. 3 w zw.

z art. 37 Konstytucji. Nie ma powodów, by prawo osób, które nie posiadają polskiego obywatelstwa, do ochrony danych osobowych, czy prawa do prywatności, było ograniczone w sposób dalej idący niż prawa obywateli polskich.

Artykuł 11 ustawy upoważnia Szefa ABW do nieodpłatnego dostępu do danych i informacji zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach prowadzonych przez w zasadzie wszystkie podmioty publiczne na szczeblu centralnym, które prowadzą jakiegokolwiek rejestry oraz ewidencje, oraz przez jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane. Dostaje też prawo do wglądu do wszelkich rejestratorów obrazu umieszczonych w obiektach użyteczności publicznej, przy drogach publicznych i innych miejscach publicznych. To również oznacza szeroką ingerencję w prawo do prywatności osób, wobec których ustawa nie przewiduje żadnych uprawnień informacyjnych. Trzeba podkreślić, że – według informacji uzyskanych z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przez Rzecznika Praw Obywatelskich – prace nad ustawą regulującą ogólne zasady stosowania monitoringu wizyjnego trwają, ale nie wiadomo, czy i kiedy się zakończą oraz jakie będą jej efekty. 24 maja 2016 r. Rzecznik otrzymał odpowiedź z MSWiA, że projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym został wycofany spod obrad Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przewidziana w art. 26 ust. 2 ustawy możliwość stosowania tymczasowego aresztowania na podstawie jedynie uprawdopodobnienia popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, pozostaje w sprzeczności z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego. Ten przepis, posługując się pojęciami wyjątkowo nieostrymi, stwarza podstawę do daleko idącej ingerencji w sferę praw i wolności, w szczególności w sferę nietykalności osobistej jednostki. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich „uprawdopodobnienie” dokonania, usiłowania lub przygotowania czynu o charakterze terrorystycznym nie może w sposób wystarczający legitymizować tak daleko idącej ingerencji w wolność jednostki.

W art. 38 pkt 6 ustawy wprowadza się zmiany w ustawie o ABW polegające m.in. na dodaniu art. 32c, dopuszczającego blokadę dostępności w „systemie teleinformatycznym” określonych „danych informatycznych”, mających związek ze zdarzeniem terrorystycznym lub „usług teleinformatycznych” służących lub wykorzystywanych do spowodowania zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Użycie niejasnych, nieprecyzyjnych i ocennych pojęć, które w istocie są wykorzystywane przy ograniczeniu praw i wolności jednostki, musi być uznane – z tych samych powodów, o których była mowa we wcześniejszych punktach wniosku – za niezgodne z art. 2 Konstytucji, co podnosi RPO w złożonym do TK wniosku.



Na niebezpieczeństwo tychże regulacji (z punktu widzenia ochrony praw człowieka) zwróciła uwagę Amnesty International oraz Komisja Wenecka. Jak wynika z raport „Niepokojąco nieproporcjonalne: coraz szerszy zakres bezpieczeństwa narodowego w Europie”⁹¹⁰ - regulacje przyjęte w Polsce, nowa ustawa stwarza warunki sprzyjające naruszeniom prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, poszanowania życia prywatnego, rzetelnego procesu, wolności wypowiedzi, pokojowych zgromadzeń i niedyskryminacji. Mało precyzyjna i nad wyraz szeroka definicja „terroryzmu” tworzy podwaliny pod między innymi: powszechną i masowo stosowaną inwigilację w szczególności cudzoziemców oraz rozszerzenie stosowania tymczasowego aresztowania.

Natomiast dnia 13 czerwca 2016 r. Komisja Wenecka przy Radzie Europy stwierdziła, że „gwarancje proceduralne i przesłanki materialne dla stosowania niejawniej inwigilacji przewidziane w ustawie o Policji są niewystarczające, aby zapobiegać nadużyciom i ingerencji w życie prywatne jednostek”⁹¹¹. Zgodnie z ustawą o Policji, sąd może zatwierdzić niejawną inwigilację, w tym kontrolę treści prowadzonej komunikacji, bazując na katalogu przestępstw, który Komisja Wenecka uznała za zbyt szeroki, i nie będąc zobowiązanym do stosowania zasady proporcjonalności. Policja uzyskała również dostęp do metadanych, które mogą zawierać tyle samo lub nawet więcej informacji niż same dane - bez wymogu uzyskania nakazu sądowego. W czerwcu 2016 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy komentując ogólnie katalog uprawnień inwigilacyjnych wynikający z poszczególnych ustaw, wezwał polskie władze do „rozwiązania problemu braku demokratycznego, niezależnego i wydajnego systemu kontroli działań inwigilacyjnych”⁹¹².

Zwalczanie terroryzmu i prawidłowe rozpoznawanie zagrożenia terrorystycznego niewątpliwie stanowi istotne zadanie państwa, którego obowiązkiem jest stanie na straży bezpieczeństwa osób pozostających w jego jurysdykcji. Wobec tego pozytywnie należy ocenić podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tym obszarze. Jednak wszelkie środki prawne służące do osiągnięcia tego celu muszą być proporcjonalne i ingerować w prawa człowieka jedynie wówczas i jedynie w takim zakresie, jaki jest konieczny i niezbędny.

⁹¹⁰ „Dangerously Disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe”, EUR 01/5342/2017; www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/.

⁹¹¹ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Opinia nr 839/2016 (2016), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)012-e), § 132.

⁹¹² N. Muiznieks, „Rozpad państwa prawa zagraża ochronie praw człowieka w Polsce”, 15 czerwca 2016 r., <http://www.humanrightseurope.org/2016/06/nils-muiznieks-erosion-of-rule-of-law-threatens-human-rights-protection-in-poland/>.

3. Wystąpienia z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie

Celem postępowania przed Sądem Najwyższym jest ujednoczenie orzecznictwa sądowego, co ma zapewnić w procesie stosowania prawa ochronę konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. W dotychczasowej praktyce Biura RPO nie zdarzyło się wystąpienie RPO z wnioskiem do SN o podjęcie uchwały w sprawie dotyczącej szeroko pojmowanych skarg na Policję.

* * *

Rzecznik Praw Obywatelskich bardzo aktywnie realizuje swoje kompetencje w zakresie monitorowania skarg na policję. Rezultatem tej pracy są chociażby wyniki sondaży Centrum Badania Opinii Społecznej⁹¹³. W porównaniu z poprzednim pomiarem poprawiły się opinie o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Obecnie dobrze ocenia tą instytucję niemal połowa Polaków (47%, od marca wzrost o 5 punktów procentowych), natomiast krytykuje co ósmy (12%, spadek o 4 punkty). Notowania z czerwca 2017 roku są jednymi z najlepszych w ciągu ostatnich dwóch dekad. Zdaniem CBOS-u, najlepsze w ostatnich siedemnastu latach wyniki, być może są rezultatem zajęcia stanowiska przez Rzecznika Praw Obywatelskich w tej samej, silnie oddziałującej na emocje sprawie, która zachwiała ostatnio wizerunkiem policji (sprawa Igora S.).

RPO bada sprawy merytorycznie, ale i przygląda się postawie samych funkcjonariuszy Policji, w zakresie prawidłowości działania mechanizmów chroniących osoby zatrzymane przed torturami, uznawanymi za najskuteczniejsze i gwarantowanymi w obecnym stanie prawnym: dostępie zatrzymanego do lekarza, powiadomienia o fakcie zatrzymania osoby trzeciej, obowiązkach informacyjnych wobec osoby zatrzymanej, w szczególności pouczeniu jej o prawie do korzystania z pomocy obrońcy, odmowy składania wyjaśnień i odpowiedzi na poszczególne pytania (w przypadku podejrzanych), czy możliwości uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, gdy udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić ją lub osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe

⁹¹³ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (325) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganym komputerowo (CAPI) w dniach 1–8 czerwca 2017 roku na liczącej 1020 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. CBOS, Komunikat z badań NR 76/2017 Opinie o działalności policji, prokuratury, sądów i Rzecznika Praw Obywatelskich.



(w przypadku świadków). Na skutek składanych przez obywateli spraw indywidualnych podejmuje tematy dotyczące ochrony praw obywatelskich w licznych wystąpieniach generalnych do ministra spraw wewnętrznych lub komendanta głównego policji. Liczba spraw wpływających do RPO nie wydaje się jednak wysoka. Powodem takiego stanu rzeczy może być: brak świadomości co do możliwości zwrócenia się o pomoc do RPO, przekonanie o braku wystarczających kompetencji RPO, obawa przed represjami ze strony policji, można ewentualnie przypuszczać, że również zadowolenie z pracy Policji.

Przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich zadań w ramach Niezależnego Organu Monitorującego Niewłaściwe Działania Policji ocenić należy za słuszne, gdyż w sensie funkcjonalnym nie ma w Polsce innej instytucji, która mogłaby skutecznie rozpatrywać wnioski dotyczące niewłaściwego zachowania policjantów i innych funkcjonariuszy. Pomimo braku realnych bieżących środków (zasobów osobowych, jak i finansowych) na wykonywanie tych zadań monitoring spraw policyjnych, wynikający z zawartego porozumienia, jest przez RPO systematycznie realizowany. Zaznaczyć jednak należy, iż na forum międzynarodowym wyrażono żal, że nie powstał żaden niezależny organ do badania niewłaściwego zachowania policji. Stworzenie takiego organu poprawiłoby atmosferę wokół sił policyjnych i podniosło zaufanie do nich. Oparcie badania skarg w tym zakresie o funkcjonujące już rozwiązania było rzeczywiście jedynym możliwym rozwiązaniem, chociaż wraz z nowymi zadaniami dla Rzecznika można również było wyposażyć go w dodatkowe funkcje i kompetencje. Obecne kompetencje bowiem okazują się nie zawsze wystarczające w zakresie chociażby dostępności do materiałów prowadzonego postępowania przygotowawczego wobec funkcjonariuszy policji, czy zebranych materiałów dowodowych.

Realizacja przez RPO zadań w ramach Niezależnego Organu Monitorującego Niewłaściwe Działania Policji jest zgodna ze standardami międzynarodowymi i ma uzasadnienie praktyczne, zarówno z punktu widzenia prewencji tortur, jak i zapewnienia gwarancji faktycznej realizacji prawa do obrony. Jest również uzasadniona z punktu widzenia budowania zaufania do samej policji i innych służb, których funkcjonariusze mogą być w sposób instrumentalny niesłusznie posądzeni o niewłaściwe traktowanie zatrzymanych.

Konkluzje

Zgodnie z założeniami filozofii liberalnej, jednostki, decydując się na życie we wspólnocie o charakterze zorganizowanym, czyli w państwie, zawarły umowę społeczną, w ramach której dobrowolnie zrzekają się części swoich praw i wolności na rzecz wspólnoty. Aby taka wspólnota mogła właściwie funkcjonować oraz rozstrzygać spory dotyczące partykularnych interesów jej członków (*Gaudium et Spees*) konieczne jest istnienie władzy, która by kierowała siły wszystkich obywateli ku dobru wspólnemu. Istota stosowania i egzekwowania prawa w celu ochrony porządku prawnego, oraz sposób, w jaki są one realizowane mają bezpośredni wpływ na ocenę całego systemu prawa w państwie. Władza państwowa zostaje więc wyposażona w szerokie kompetencje, w tym kompetencje w zakresie egzekwowania prawa i działalności organów ścigania. Poprzez konstytucyjne nadanie kompetencji organom ścigania rządy państw powierzyły policji odpowiedzialność za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa obywateli. W rezultacie policja w celu ich wykonywania otrzymała sporą autonomią.

Zgodne z wolą suwerena używanie tejże autonomii zapewnia powszechne bezpieczeństwo, problematyczne natomiast staje się, gdy organy ścigania dopuszczają się nadużycia tych uprawnień. Popelnianie przestępstw przez funkcjonariuszy Policji nie tylko godzi w ideę służby, ale ma również wpływ na wizerunek instytucji i może przyczyniać się do obniżenia zaufania społeczeństwa do Policji, a przestępcza działalność policjantów i pracowników Policji bezpośrednio zagraża prawidłowemu wypełnianiu przez nią ustawowych zadań, ale również może stanowić dla niej zagrożenie. Policja ponosi odpowiedzialność przed państwem i obywatelami, którzy sprawują rzeczywistą kontrolę zewnętrzną nad jej działaniami. Sama zaś kontrola działań policji ze strony państwa powinna zostać rozdzielona pomiędzy władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądownictwo. Władze publiczne zapewniają efektywne i bezstronne procedury rozpatrywania skarg na działania policji. Szerokie kompetencje i dyskrekcja funkcjonariuszy organów ścigania oraz ich istotna pozycja jako strażników systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych sprawiają, że obywatele muszą mieć efektywne środki do składania skarg i domagania się zadośćuczynienia w wypadkach nadużyć policji.



W celu rzetelnego, efektywnego i sprawiedliwego wykonywania przyznaných przez suwerena kompetencji powołuje się instytucje nadzoru nad organami ścigania. Instytucje te stają się tym samym jednym z atrybutów demokratycznego państwa prawa, w powołaniu których suweren ma prawo brać udział. W ten sposób kompetencje władcze nadane i oddane przez społeczeństwo zataczają krąg i wracają w postaci instytucji nadzorujących. Można powiedzieć, że „ciągłe targowanie się pomiędzy kontrolą a zachowaniem wolności, a zarazem wolnością – zagrażającą kontroli jest sercem demokracji”⁹¹⁴ Zasady: konstytucjonalizmu, rządów prawa, podziału władzy, wolności obywatelskie czy odpowiedzialność rządzących, budują ideę kontroli, czyniąc ją w pełnym tego słowa znaczeniu centralnym elementem w konstrukcji demokratycznego ładu państwowego. W tym świetle kontrola staje się „swoistą kwintesencją konstytucjonalizmu, z jego naczelnym hasłem – legalizmem,”⁹¹⁵ co zostało dowiedzione w pierwszych rozdziałach.

Rozdzwięk pomiędzy użyciem siły a poszanowaniem praw indywidualnych i zbiorowych leży u podstaw działania instytucji policyjnych. Sprawia to, że zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne – cywilne mechanizmy nadzoru są niezbędne w każdym systemie policyjnym na świecie, a co więcej, mechanizmy te muszą łączyć dwa sprzeczne bieguny (policje i obywateli), celem zagwarantowania legalności działań policji. Od początku XX wieku w Europie można zauważyć formowanie się nowoczesnych sił policyjnych, jako alternatywy zarówno dla prywatnych form ochrony, jak i formacji wojskowych. Ich rozwój odzwierciedla konsolidację zasad prawa, przekładając się na nowe rodzaje rozwiązań instytucjonalnych, mających na celu osiągnięcie porządku i bezpieczeństwa publicznego w zgodzie z ustalonym porządkiem prawnym. Jednakże, pomimo opracowywania nawet najskuteczniejszych rozwiązań, konflikt w formacjach policyjnych był i jest nierozzerwalnie związany z przyznaną kompetencją do użycia siły. Stąd pojawiają się spory o granice pomiędzy prawami człowieka a nadużyciem siły, czy też legalnością a skutecznością działania policyjnego. Dlatego też przyjęcie jednolitego, idealnego modelu jako punktu wyjścia dla funkcjonowania instytucji nadzoru policyjnego we współczesnych demokracjach może być nierealne. Uznanie słuszności tego poglądu stało się przyczynkiem do zadania pytania: *Quis custodiet ipsos custodes?* Pytanie o to, w jaki sposób społeczeństwo powinno brać udział w kontroli funkcjonariuszy policji upoważnionych do zapewnienia i kontroli bezpieczeństwa pozostaje aktualne w debacie prawnej i politycznej, a odpowiedzi

⁹¹⁴ W.Clifford, Policing a democracy. Keynote Address to Australian Crime Prevention Council's 11th National Conference Held on August 31, 1981, s. 4.

⁹¹⁵ I. Sierpowska, Funkcje kontroli państwowej. Studium prawno-porównawcze, Kolonia Limited 2003, s. 19.

i formułowane na ich podstawie tezy powinny uwzględniać bieżące potrzeby społeczne.

W nowoczesnym społeczeństwie demokratycznym oczekuje się, że państwo będzie posiadało monopol na użycie środków przymusu bezpośredniego w granicach określonych przez normy prawa. Policja więc może być skuteczna wyłącznie dzięki prawu i szacunkowi społecznemu dla jej wysokiego morale. Nie sprzyjają temu pojawiające się od czasu do czasu przypadki naruszania prawa przez tych, którzy powinni się kojarzyć tylko z jego respektowaniem. Niestety, rzetelna i etyczna praca tysięcy szeregowych funkcjonariuszy organów ścigania bywa banalnie niwelowana pojedynczym incydentem z udziałem nieetycznego policjanta, a zarzuty stawiane wobec niego stają się aktem oskarżenia wobec całej formacji. Naruszenia zaufania publicznego (przekroczenie uprawnień, zastosowanie niewspółmiernych środków przymusu fizycznego, zdarzenia nadzwyczajne w postaci śmierci osób zatrzymanych) często stają się problematycznymi incydentami, które rodzą pytania o skuteczny nadzór nad policją. Kryzys zaufania wobec policji może być również rezultatem deficytu legitymacji rządu, aktów korupcji i przemocy w jej szeregach, przejścia od władzy autorytarnej do demokracji i vice versa, czy też gwałtownych zmian społeczno-ekonomicznych i technologicznych (Bayley, Lewis). Czynniki te, wywołują subiektywny odbiór społeczeństwa o braku obiektywizmu policji i dystansu do swoich działań.

Przestrzeganiu zasad demokratycznego państwa prawa ma służyć zasada odpowiedzialności jako środek, za pomocą którego obywatele mogą egzekwować realizację zawartej z państwem umowy społecznej na zasadach nie tylko wytyczonych przez normy prawa krajowego, ale i międzynarodowego, a w przypadku Europy – także unijnego, omówionych w rozdziale I i II. Konieczność istnienia nadzoru nad Policją związana jest bezpośrednio z potrzebą określenia odpowiedzialności Policji przed społeczeństwem poprzez wprowadzenie demokratycznych instytucji o charakterze kontrolnym. W zakresie ich nadzorczego działania powinno pozostawać zarówno badanie spraw, jak i prawidłowość zastosowania procedur policyjnych, w szczególności tych, które dotyczą użycia środków przymusu bezpośredniego. Aby tego typu mechanizm był skuteczny, organ nadzoru wymaga stosownego umocowania w systemie podmiotów publicznych państwa w celu nakładania sankcji na inne instytucje publiczne, które naruszyły swoje obowiązki. Systemy nadzorujące organy ścigania na całym świecie różnią się między sobą zakresem kompetencji i stopniem niezależności. Jak dowodzą doświadczenia, przeprowadzone w niektórych państwach reformy zmierzające w kierunku zwiększenia odpowiedzialności Policji poprzez wprowadzenie do systemu administracji państwowej nowych instytucji kontrolujących tą instytucję mogą być

zarówno wynikiem kryzysu zaufania do Policji jak i koniecznością poprawy jej pracy w świetle skutecznej ochrony praw obywatelskich. Jednakże powoływanie instytucji nadzorczej ad hoc, pod wpływem emocjonalnej krytyki ze strony środków przekazu publicznego w związku z zaistniałymi incydentami policyjnymi nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem. Uprawnienia instytucji nadzorczej w takich przypadkach bywają podporządkowywane temu jednostkowemu zdarzeniu, pomija się przy tym inne zadania oraz cele bardziej generalne, co w efekcie może doprowadzić do powstania większego natężenia problemów.

Kluczową przesłanką do osiągnięcia skuteczności i bezstronności jest powołanie niezależnej instytucji nadzorczej oraz opracowanie procedury skargowej, która jest w stanie wykazać się transparentnością na każdym etapie postępowania. Ponoszenie odpowiedzialności przez policję przyjmuje bowiem charakter rozproszony, gdyż egzekwowanie tej odpowiedzialności przypisane zostaje kilku instytucjom pozostającym poza wspólną koordynacją, poprzez co istnieje obawa podważenia sprawowania kompleksowego nadzoru. Pomimo tego, że zaleca się, aby działania policyjne nie pozostawały w kompetencjach kontrolnych jednego organu nadzoru, to równocześnie podkreśla się potrzebę koordynacji obowiązków, uprawnień i decyzji pomiędzy różnymi organami publicznymi, nadzorującymi pracę policji. Z tych względów przyjmuje się, że mechanizmy te muszą w sobie łączyć elementy zarówno nadzoru, czyli reaktywnego i interwencyjnego sposobu rozpatrywania skarg, jak i swego rodzaju przeglądu generalnego zdefiniowanego jako proaktywny i prewencyjny.

Argumenty przemawiające za wprowadzeniem kontroli cywilnej polegają na dyskusji, a ustanowienie nadzoru nie zawsze będzie wynikiem wzajemnych ustaleń i współpracy pomiędzy policją, społeczeństwem, a organami władzy. Jednym z argumentów krytyków instytucji nadzoru (związanych wyłącznie z badaniem skarg) jest brak proaktywnego podejścia do reformowania służb policyjnych. Właściwie bowiem prowadzony nadzór obejmuje również proaktywność w kontekście nie tylko samego badania skarg indywidualnych, ale również analizy zgłaszanych problemów, identyfikacji przyczyn nieprawidłowości i proponowania rozwiązań systemowych. Argument za wprowadzeniem tego typu kontroli nad policją wyłącznie w odpowiedzi na popełnianie nadużycia i przestępstwa funkcjonariuszy policji wydaje się być niewystarczającym. Niewątpliwie jednym z najbardziej celnych argumentów za wprowadzeniem instytucji kontrolujących działania policji jest działanie prewencyjne, czyli zwiększenie legitymizacji policji w oczach społeczeństwa poprzez działanie zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa. Nadzór cywilny pełnić ma również rolę demonstracyjną, która ma kluczowe znaczenie dla policji w demokracji wielonarodowościowej (Bayley).

Z doświadczeń państw opisanych w rozdziale III, w których funkcjonują systemy nadzoru nad organami ścigania, wynika, że większość z nich ma realizować więcej niż jeden cel. Z uwagi na to, że niektóre z nich mogą być konkurencyjne, priorytetowe znaczenie należy przyznać tym zadaniom, które stanowią największy problem w państwie (np. korupcja, nadmierne użycie siły, indolencja, itp.). Zdaniem M. Maguire`a idealny system nadzorczy nad policją, realizujący potrzeby zarówno obywateli, jak i policji powinien: utrzymywać dyscyplinę w szeregach policji, realizować potrzeby skarżących, utrzymywać odpowiedni poziom zaufania publicznego do policji oraz dostarczać kierownictwu policji informacje zwrotne od obywateli.

Organy nadzoru nad Policją są stosunkowo nowymi i nieznanymi wielu porządkom prawnym podmiotami o różnorodnych uwarunkowaniach i kompetencjach. Modelowe wzorce rozwiązań mechanizmów skargowych dostarczają przykłady Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Australii oraz młodej stosunkowo instytucji w Irlandii Północnej. Również stosunkowo niedawno powołane instytucje w Brazylii, Indiach, Nigerii, czy państwach afrykańskich wskazują na wręcz przeciwnie, niepolecane do naśladowania wzorce. Wynikają one przede wszystkim z pozostałości po autorytarnych systemach państwowych i wojskowych korzeniach policji. Nie jest również wykluczone, że instytucja nadzoru zwiększyła napięcia wewnątrzspołeczne ze względu na nierealistyczne oczekiwania, motywy polityczne, czy brak zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron. Nadal wysoka skala przestępczości w szeregach policji stawia dlatego tym trudniejsze zadania przed instytucjami skargowymi. Kolejnym czynnikiem niskiej skuteczności instytucji nadzorczych w tych państwach są ograniczone kompetencje do badania skarg. Obawa przed nadaniem szerszych kompetencji również może być efektem niechęci wobec kontroli nad policją, która nadal ma silną pozycję w systemie egzekwowania prawa w państwie. Niska skuteczność w nadzorze nad policją, brak możliwości egzekwowania sankcji za przekroczenie lub niedopełnienie uprawnień przez policjantów utrzymują silne status quo policji. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że nawet wyposażając instytucję kontrolną w bardzo szerokie i daleko sięgające kompetencje nadzoru nad policją generalnie negatywna sytuacja policji wcale nie musi ulec polepszeniu. Bez wielopłaszczyznowej i jednoczesnej zmiany systemu egzekwowania prawa, w tym prokuratury i sądownictwa, dodatkowych szkoleń, czy superwizji, zreformowanie policji może być trudne i długotrwałe.

Ustanowienie skutecznego programu nadzoru nad tą instytucją jest trudnym zadaniem. Dokonując próby adaptacji modelowych organów nadzoru nad policją należy przede wszystkim stwierdzić, iż rozwiązania polskie, pomimo istnienia tyłu

instytucji kontrolujących policję nie przynoszą zadowalających rezultatów (rozdział IV i V). Nie jest to wynikiem indolencji tych instytucji, a jedynie brakiem kompetencji w zakresie skutecznego badania skarg i dalszych działań pokontrolnych. W tym kontekście rozważyć można dwie możliwości: wzmocnienie pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich, jako Niezależnego Organu Monitorującego Niewłaściwe Działania Policji, poprzez przyznanie szerszych kompetencji lub powołanie całkiem odrębnej instytucji nadzoru nad Policją. Pierwsze rozwiązanie wymagałoby pogłębionej analizy w zakresie nie tylko merytorycznym, ale przede wszystkim finansowym i logistycznym. Przejęcie bowiem dodatkowych kompetencji śledczych wymagałoby znacznego wsparcia osobowego poprzez powołanie specjalistycznego zespołu z dodatkową obsadą pracowniczą. Przyznanie nowych kompetencji bez zaplecza finansowego oparte jest jedynie na iluzji skutecznego realizowania kompetencji. Powołanie natomiast niezależnej instytucji nadzoru cywilnego nad policją może przynieść korzyści wszystkim zaangażowanym stronom, począwszy od skarżących, poprzez obywateli, a skończywszy na policji i resorcie spraw wewnętrznych. Korzyści zależą od tego, na jakim poziomie i w jakich relacjach współpracują zainteresowane grupy. Przede wszystkim w aspekcie doświadczeń innych państw z modelowymi instytucjami nadzoru zmienia się model myślenia wewnątrzpolicyjnego. Chodzi w tym wypadku o działanie skuteczne, precyzyjne i przemyślane, a nie nastawione na statystycznie wysokie wyniki działań wykrywczych. W zależności od wybranego modelu nadzoru poprawie mogą ulec relacje z resortem spraw wewnętrznych a jednocześnie wizerunek społeczny. Kolejną zaletą może być wyższa akceptacja społeczna dla pracy policji oparta na większym zrozumieniu realiów służby, a co za tym idzie i szacunku. Z drugiej strony nadzór nad policją zapewnia wnioskodawcom prawo do bycia wysłuchanym poprzez możliwość wyrażenia zastrzeżeń wobec pracy danego funkcjonariusza zaangażowanego w dany incydent podczas mediacji. Pośrednią, choć znaczącą rolę odgrywają urzędnicy instytucji nadzorczej, którzy w ramach nadzoru, przy okazji badania skarg przyczyniają się do zwiększenia odpowiedzialności policji oraz eliminacji nieprawidłowości. Systemy nadzoru mogą również zalecać tworzenie polityk, które pomogą realizować cele organów ścigania i promować specjalizacyjne kursy doszkalające.

Dokonując analizy systemów nadzoru cywilnego, godnym podkreślenia jest, że każdy system został powołany, aby zaspokoić bieżące i dynamicznie zmieniające się potrzeby danego społeczeństwa. Główną przesłanką istnienia cywilnego nadzoru jest fakt, że wprawdzie to obywatele przyznają kompetencje do egzekwowania prawa policji, to jednak również ci sami obywatele powinni zachowywać prawo do bezstronnej, zewnętrznej kontroli. Ostatnie lata dowodzą,

że strategię dotyczące policji przesuwają się w kierunku policji zorientowanej na społeczeństwo (*community policing*), która wykorzystuje techniki rozwiązywania problemów wspólnie ze społecznością lokalną. Cywilny system nadzoru może więc wspomagać *community policing* poprzez utrzymywanie pozytywnych relacji z obywatelami a także współdziałanie w rozwiązywaniu problemów. Poza nadzorem i badaniem skarg, instytucja nadzoru może wydawać zalecenia dotyczące polityki i procedur, prowadzić mediację oraz współuczestniczyć w prowadzeniu systemu wczesniej interwencji. Zalecenia dotyczące polityki policji pozwolą zapobiec problemom, poprzez identyfikacje problematycznych obszarów (np. użycie środków przymusu bezpośredniego), a następnie wskazanie sposobów ich rozwiązania. Mediacja zapewni wzajemne zrozumienie: sytuacji obywatela i pracy policjanta oraz niewątpliwie jest środkiem zmierzającym do zapewnienia ścieżki do załagodzenia frustracji z zaistniałej sytuacji pomiędzy obydwoma stronami.

Uważa się, że model nadzorczy oparty wyłącznie na instytucjach zewnętrznych może również nie być idealnym rozwiązaniem. Zwolennicy pozostawienia w strukturach wewnętrznych nadzoru nad policją argumentują to faktem wysokich kompetencji merytorycznych oraz niewielkich nakładów finansowych przeznaczonych na tego typu działania. Każda bowiem zewnętrzna instytucja, która chce odgrywać skuteczną rolę w kontrolowaniu złożonej i silnej organizacji, jaką jest policja, nie może mieć złudzeń, iż będzie w stanie zrobić to w sposób kompleksowy. Wynika to choćby z faktu zrozumienia kultury organizacyjnej, wewnętrznych relacji, procedur i pragmatyk służbowych. Wejście w kulturę organizacji niesie za sobą kolejne ryzyko. Ścisły związek nadzorczy może prowadzić do niebezpiecznych mechanizmów psychologicznych, czyli policyjnych sposobów myślenia i przeżywania, co może zakłócić obiektywny ogląd badanych spraw oraz wiarygodność w oczach społeczeństwa. Jednakże, bez nadania szerokich kompetencji i uprawnień śledczych takiej instytucji, nadzór może okazać się fikcyjny. W przypadku jednak nadania tychże kompetencji powieli się kompetencje policji, co może się okazać zbędnym tworzeniem niepotrzebnych organów nadzorczych, paradoksalnie stwarzających zagrożenia dla praw obywatelskich. Im więcej bowiem państwo stworzy takich instytucji wyposażonych w szerokie kompetencje śledcze ze wszelkimi tego konsekwencjami, tym może być większe prawdopodobieństwo częstego ingerowania w prawa obywatelskie. Można się również spodziewać początkowego wzrostu fali krytyki ze strony formacji policji wobec powstającej nowej instytucji nadzorczej. Napięcia instytucjonalne pomiędzy organami nadzoru a policją są naturalnym efektem procesu nadzorczego. Poprzez włączenie reaktywnych i proaktywnych polityk możliwe staje się łagodzenie tych tarć we wzajemnych relacjach. Dlatego umiejętnie określenie celów i rzetelne



przygotowanie programu działania takiej instytucji może złagodzić skutki niezadowolenia ze strony policji. Co więcej może nawet doprowadzić do takiej zmiany mentalności policjantów, względem której nie będzie mowy o stanowisku „policja contra obywatele”, lecz o umocnieniu swojej pozycji w sytuacji, gdy instytucja nadzorująca będzie potwierdzała swoimi ocenami pracę policji.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, istnieje wiele rodzajów nadzoru nad organami ścigania. Ważne jest, aby nadzór ten był jednym z elementów zmierzających do zwiększenia skuteczności, odpowiedzialności i transparentności nadzorowanej instytucji. Pomyślność tego przedsięwzięcia będzie zagwarantowana, gdy środki nadzoru zewnętrznego kompatybilnie zadziałają ze środkami wewnętrznymi (systemy zarządzania, szkolenia, dobór kadry, ewaluacje, zmiany technologiczne i konkurencja z prywatnym sektorem bezpieczeństwa, itd.). Reasumując, cytowani badacze tematu zgodni są co do tego, że satysfakcjonujących i trwałych rozwiązań dla obywateli, policji i państwa należy poszukiwać w kompromisowym i alternatywnym rozwiązaniu, które nie tylko będzie miało charakter reaktywny i nie tylko będzie odpowiedzią na zaistniałą sytuację kryzysową (Lewis, Sklansky, Bayley, Goldsmith). Wyważone opracowanie strategii z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, podstawowych celów i priorytetów, na których powinien opierać się system skarg może być kluczem do stworzenia trwałego i skutecznego systemu nadzoru. Nie można przy tym zapominać, że skargi są jedynie niepokojącym efektem i objawem źle funkcjonującego systemu policji: bez całościowego zdiagnozowania i zreformowania systemu, niewiele się osiągnie tylko za pomocą instytucji nadzorczej. Nawet najlepszy system nadzorczy nie zapobiegnie sytuacjom, mającym swoje źródło w szkoleniu podstawowym policji, ewaluacji, superwizjach, konsultacjach z opinią publiczną oraz innych mechanizmów zarządzania. W tym celu rządy państwa muszą rozszerzyć swoją działalność o proaktywne, zapobiegawcze funkcje, które skupiają się na zmianie zachowania policyjnego w perspektywie długoterminowej. Pomimo tego, że nie istnieje oficjalny katalog złotych praktyk tworzenia nadzoru nad policją, skuteczne mechanizmy nadzoru będą zmierzały do osiągnięcia takich priorytetów, jak: umacnianie pozycji obywateli w prawie do skarg na niewłaściwe zachowania policji, promowanie pozytywnych zmian w organach ścigania, poprawa stosunków wewnątrz policji, jak i ze społeczeństwem oraz zwiększenie efektywności i transparentności policji.

Summary

The aim of this book is to outline the general oversight of police mechanism. Another aim is to explain the emergence of the idea of citizens oversight of police, which offers some organizational examples that have been developed in some countries around the world. The book submits the reasons for the independent investigation of police complaints and for restoring confidence in the complaints system and in policing as a whole.

Democratic policing is now a widely and more increasingly used approach to policing around the world. New challenges produced both by the media and the law as well as internal command and control issues call for the basic reformulation of the foundations of democratic policing. An establishment of oversight institutions over police actions is one of the items of democratic policing undoubtedly. The establishing of an independent system for the investigation of police complaints is also the source of interest for many academics and writers on the subject.⁹¹⁶

In the subject literature the dispute about civilian oversight focuses on two separate concepts: policing for democracy and democratically responsive policing which leads to what makes policing 'democratic' and the best manner

⁹¹⁶ I.Freckelton, *Shooting the Messenger: The Trial and Execution of the Victorian Police Complaints Authority*. [in] A.J.Goldsmith (ed.) *Complaints Against the Police: The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon, 1991, p. 63–114; M.Maguire, *Complaints against the Police: The British Experience*. [in] A.J.Goldsmith (ed.) *Complaints Against the Police: The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon, 1991, pp. 177–210; C.Lewis, *Complaints against Police – The Politics of Reform*. Hawkins: Sydney, 1999; C.Beattie, R. Weitzer. *Race, Democracy and Law: Civilian Review of Police in Washington, DC*. [in] A.Goldsmith, C.Lewis, (eds), 'Civilian Oversight of Policing'. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 41–62; B.Manby, *The South African Independent Complaints Directorate*[in] A.Goldsmith, C.Lewis, (eds), 'Civilian Oversight of Policing'. Oxford: Hart Publishing, 2000, pp. 195–222; R.Neild, *Confronting the culture of Impunity: The Promise and Pitfalls of Civilian Review of Police in Latin America*. [in] A.Goldsmith, C.Lewis, (eds), 'Civilian Oversight of Policing'. Oxford: Hart Publishing, 2000, pp. 223–258; B.Milton-Edwards, *Called to Account: Civilian Oversight in the Palestinian Context*. [in] A.Goldsmith, C.Lewis, (eds), 'Civilian Oversight of Policing'. Oxford: Hart Publishing, 2000, pp. 295–322; B.A.Buren, *Evaluating Citizen Oversight of Police*. New York: LFB Scholarly Publishing, 2007; D.H.Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Policing Abroad*. New York: Oxford University Press, 2006; N.W.Pino, M.D.Wiatrowski *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*, Ashgate, 2006.

of achieving it.⁹¹⁷ It is very difficult to offer one model and definition of democracy policing, because “the search for a broad and theoretically informed definition is somewhat disappointing in that none links the broader political and philosophical principles to the definitions offered”.⁹¹⁸ In general scheme both concepts cover the supports for the establishment or maintenance of democracy, and the specific arrangements for democratic governance of police services. Some authors indicate prescriptions for democracy or evaluative schemes for police services and police governance, or lists of values to inform police reform.⁹¹⁹ A comprehensive and descriptive idea of K. Manning who suggests to clarify democratic policing “some ways reflects and refracts the state and its interests, but these interests are balanced, on the one hand, between these of police as agents and, on the other, those of citizens”.⁹²⁰

Civilian oversight of policing should be then seen as consistent with democracy, particularly specified as the significant power the police hold over citizens. Therefore, the citizens oversight of police was intimately tied to the issue of civil or human rights and should be examined in the context of a democratic legal state. The emergence of citizens` oversight of police is an issue that is characteristic for the political and social system based on democratic principles.⁹²¹ The principle of equity and police capacity to provide a certain minimum threshold of security were identified in the discussion of policing for democracy and encompass the values of service delivery, efficiency, effectiveness and „to be ‘responsive

⁹¹⁷ A.Aitchison, *Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assistance*. Policing and Society 2007, 17(4): 321-343; J.Alderson, *Policing Freedom, Dilemmas of Policing in Western Democracies*. Plymouth: Macdonald and Evans, 1979; M.Amir, S. Einstein (eds.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, Office of International Criminal Justice, Huntsville, 2001; S.Baranyi, J.B.Salahub, *Police reform and democratic development in lower-profile fragile states*. Canadian Journal of Development Studies, 2011, 32(1): 48-63; D.Bradley, N.Walker, R.Wilkie, *Managing the Police: Law, Organisation and Democracy*. Brighton: Wheatsheaf, 1986; D.Das, O.Marenin, (eds.), *Challenges of Policing Democracies*, Newark, NJ: Gordon and Breach Science Publishers, 2000; D.R Mansley, *Collective Violence, Democracy and Protest Policing*, Routledge, 2013; P.K Manning, *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder, CO: Paradigm, 2010; M.Marks, A.Goldsmith, *The state, the people and democratic policing: the case of South Africa* in J.Wood, B.Dupont (eds) `Democracy, Society and the Governance of Security` Cambridge University Press, 2006; T.Newburn, M.Hinton (eds.) *Policing Developing Democracies*. London: Routledge, 2008; B.F.Smit, C.J.Botha, *Democracy and policing: an introduction to paradox*. Acta Criminologica, 1990, 3(1).

⁹¹⁸ P.K.Manning, *Democratic policing in a changing world*. Aradigm Publishers, London, 2010, p.37.

⁹¹⁹ E.g. O.Marenin, *The Goal of Democracy in International Police Assistance Programs*, Policing; an International Journal of Police Strategies and Management, 21, 2, 1998, 159-177; T.Jones, T.Newburn D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*. British Journal of Criminology 1996, 36(2), p.191.

⁹²⁰ P.K.Manning, *Democratic policing...*, p.37.

⁹²¹ Ch.E.Stone, H.H.Ward, “Democratic Policing: A Framework for Action.” Policing and Society 10, no 1, 2000, p.11-45.



to some expression of the views of the public".⁹²² Moreover, the criterion of accountability is very important, whereby police 'must accept that they have to explain themselves... to outsiders who pay for their salaries, supply their resources and suffer the consequences of their work'⁹²³ The point for the police accountability and investigation of complaints based on the assumption that if citizens are to have confidence in the police service as a whole, they must feel that when they complain about individual instances of police misconduct, their allegations will be investigated thoroughly and impartially.⁹²⁴

The Police, as state's institution protecting people's rights and safety, hold a unique position in society to enforce inherently the power of the state and law. Enforcing the power and law involves effective discretion and decision making. Misbehaviour or inefficiency of a police officer may hinder the public trust in the state authorities, therefore the states and societies have developed some kind of methods and legal systems. These methods are divided in two general types of control: external and internal. The external control of the work of the police is performed by state institutions such as government, competent judicial bodies, state administration bodies responsible for certain supervisory duties, and other bodies and structures authorised thereto by the law. According to the internal control, Police organizations themselves control behaviour and conduct of officers by setting up their own audit or internal investigation functions. When the police organization itself is responsible for a pattern of misconduct, these internal remedies have proven inadequate as the catalysts for addressing systemic problems in police departments.⁹²⁵ Therefore, there is a need to establish an oversight scheme that is external to the existing internal method because "no system, however elaborate, which concentrates on supervision and ex post facto review of police investigations will satisfy the demand that justice will only be seen to be done when the investigation of complaints against the police is taken out of the hands of the police themselves."⁹²⁶

⁹²² O.Marenin, *The Goal of Democracy in International Police Programs*. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management 1998, 21(1), pp.169; T.Jones, T.Newburn D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*. British Journal of Criminology 1996, 36(2), p.191; A.Aitchison, J.Blaustein *Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform*. European Journal of Criminology 10(4), 2013 pp 496-511

⁹²³ O.Marenin, *The Goal of Democracy in International Police Programs*. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management 21(1), 1998, p. 170, P.K.Manning, *Democratic policing...*, p.68.

⁹²⁴ J.Harrison, M.Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission*, Liberty, 2000, p.vii

⁹²⁵ K.Ch.Simmons, *The Politics of Policing: Ensuring Stakeholder Collaboration in the Federal Reform of Local Law Enforcement Agencies*, Journal of Criminal Law and Criminology, Volume 98 Issue 2 Winter Article 3.

⁹²⁶ J.Lambert, *Police Powers and Accountability*, Croom Helm, Kent, 1982, p.82.

The establishment of the civilian oversight is often a difficult process, with necessary factors such as political support, police cooperation, activist support, resources, management and leadership and public attitudes. Some authors mention a number of criteria that can be used for assessing the success of oversight agencies, which include integrity (whether the complaints process is fair, thorough and objective), legitimacy (how the complaints processes are perceived) and learning (feedback from the process contributes to improvements).⁹²⁷ The efficacy of an oversight agency is also very much contingent upon its political context.⁹²⁸ Then, the fundamental issue in regard to oversight is not who does the investigating, but the terms on which it is done.⁹²⁹

The tendency to form the civil oversight over the police has been observed in the world since 1970. Before the 1970s, the police misconduct was essentially handled internally within the police organization. The citizens oversight was an attempt to bring a degree of the external oversight of the police. It is important to keep in mind that the citizens oversight is not unique to the United States only. Among the countries that have been very active in the development of oversight schemes are Australia, Canada and England. Model patterns of complaints mechanisms provide examples of England and Wales, and a relatively young institution in the Northern Ireland. Other complaint`s systems around the world vary in their scope and level of competences in addition to independence. The nature of the involvement of civil complaints handling processes differs significantly among supervisory institutions from the full responsibility to examine complaints (Police Ombudsman for Northern Ireland)⁹³⁰, to the partial supervision over the proceedings (South African Independent Complaints Directorate),⁹³¹ and to surveillance

⁹²⁷ J.Miller, *Civilian oversight of policing. Lessons from the Literature*. Vera Institute of Justice. Global Meeting on Civilian Oversight of Police, Los Angeles, May 5-8, 2002, http://www.vera.org/publication_pdf/178_338.pdf.

⁹²⁸ F.Harris, *Holding Police Accountability Theory to Account*, *Policing: Journal of Policy and Practice*, 6(3),p.246; R.Neild, 'Confronting the culture of Impunity: The Promise and Pitfalls of Civilian Review of Police in Latin America.' [in] A.Goldsmith, C.Lewis, (eds), 'Civilian Oversight of Policing'. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 233; J.Flemming, C.Lewis, *The Politics of Police Reform*. [in] T. Prenzler, J.Ransley (eds), 'Police Reform – Building Integrity'. Annandale: Hawkins Press, 2000, p. 94; B.A.Buren, *Evaluating Citizen Oversight of Police*. New York: LFB Scholarly Publishing, 2007, p. 37; B.Loveday, *Government and Accountability of the Police*. [in] R.I.Mawby (ed.) 'Policing across the World: Issues for the Twenty-first Century'. London: Routledge, 1999, p. 149.

⁹²⁹ F.Harris, *Holding Police Accountability Theory...*, op.cit., p.246; R.Reiner, *Multiple Realities, Divided Worlds: Chief Constables' Perspectives on the Police Complaints System*. [in] A.J.Goldsmith (ed.) *Complaints Against the Police: The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon, 1991, p. 228; G.Smith, *Rethinking Police Complaints*. 'The British Journal of Criminology, 2004, 44(1) p.15

⁹³⁰ Police (Northern Ireland) Act 1998 Elizabeth II. Chapter 32. HMSO: London. Police Ombudsman for Northern Ireland website (www.policeombudsman.org).

⁹³¹ M.Bronwen, *The South African Independent Complaints Directorate* [in] A.Goldsmith, C.Lewis, (eds), 'Civilian Oversight of Policing'. Oxford: Hart Publishing, 2000; N.Melville, *The Taming of the Blue: Regulating Police Misconduct in South Africa*, Pretoria, 1999.



and prompting ending (San Jose Auditor, California, USA).⁹³² In addition to the separate oversight mechanisms as well as the internal reforms have been introduced, with diversity in terms of both degree and style in different countries in Asia too (most popular institutions are: Human Rights Commissions, Anti-corruption Organizations and Ombudsman). Most of those institutions in Asia, however, have specialties in policing and there are complaints against police not falling into any of these.⁹³³

The book presents the general review and examines various forms of oversight in the world perspective. The examples of Great Britain, North Ireland, Trinidad and Tobago, Australia, Brasil, India, USA and Poland shown that the oversight mechanisms first of all vary from one country to another in terms of establishment and sustainability. The important opportunities for promoting the oversight may emerge from broader political changes or reform, such as the election of new political leaders, transitions to democracy, or through implementing system of human rights protection.

Being often preoccupied with responding to complaints and misconducts, the civilian oversight stands also for proactive approaches to reforming or influencing police. The successful oversight involves proactivity in the study of individual cases and misconduct issues into the broader areas of police policy both in a way of analysing problems, identifying their causes and offering solutions. A supervisory of the police misconduct by the oversight agencies also comprises a proactive focus on identifying and addressing underlying systemic problems within the police organizations themselves. Arguments for the oversight have often been dedicated to the effectiveness of oversight in addressing complaints, misconduct or broader police policy.

⁹³² B.Merrick, *Civilian Oversight of the Police in the United States* Saint Louis University Public Law Review, Volume 22, Number 1, 2003; B.Merrick, *Internal and External Oversight in the U.S.* PARC issues paper, October 2005; P.Finn, *Citizen Review of Police: Approaches and Implementation*, National Institute of Justice, March 2001, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/184430.pdf>; D.W. Perez, *Common Sense About Police Review*. Philadelphia, 1994; Police Assessment Resource Center, *Review of National Police Oversight Models for the Eugene Police Commission*, February 2005; D.Livingston, *The Unfulfilled Promise of Citizen Review*, Ohio State Journal of Criminal Law, 2004, Volume 1, No. 2, p. 653-669; U.S. Commission on Civil Rights, Revisiting 'Who is Guarding the Guardians?' November 2000, <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>; U.S. Commission on Civil Rights, *Who is Guarding the Guardians? A Report on Police Practices*, 1981; Vera Institute of Justice, *Building Public Confidence in Police through Civilian Oversight*, September 2002; S.Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, 2005; S.Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*, Belmont: Wadsworth Professionalism in Policing Series, 2001.

⁹³³ P.Changwon, *Background Report Examining Existing Police Oversight Mechanisms in Asia*. Presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe. Delhi, India, 3-4 December 2008, p.1-3.



The oversight of police conduct is a fundamental governance issues and relates to the concerns about democratisation and building civil society. Therefore, the effectiveness of oversight should constitute the basic factor responding to police misconduct or broader areas of police policy, enhancing the legitimacy of the police in the eyes of the public. There are some common characteristic features associated with countries that have embraced this scheme such as the system of democracy, protection of human rights and the manner in which the justice system is administered.

The civilian oversight is relatively a new method of police accountability, which has been implemented in a wide range of jurisdictions around the world. Nowadays, more and more new countries introduce different forms of police accountability and many are turning to the civilian oversight bodies in an attempt to improve the process. There are two kinds of the civilian oversight mechanisms that have been concerned with complaints against the police: those organizations that take primary responsibility for receiving and investigating complaints and those bodies that do not investigate complaints nevertheless are involved in the review and monitoring of investigations. All of these mechanisms function as the bridges between the police and the public mediating. Undoubtedly, there is a number of important factors and manners for countries engaged in the implementation and development of the oversight mechanisms.

Literatura

Publikacje internetowe

- Amnesty International, Southern Africa: Policing to Protect Human Rights: A Survey of Police Practices in Countries of the Southern African Development Community, 1997-2002, web.amnesty.org/library/index/ENGAFR030042002
- Amnesty International, Zambia: Applying the Law Fairly or Fatally? Police Violation of Human Rights in Zambia, AFR 63/001/1999; [http://web.amnesty.org/library/pdf/AFR630011999ENGLISH/\\$File/AFR6300199.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/AFR630011999ENGLISH/$File/AFR6300199.pdf)
- Chanda A.W., Lecture Series: Human Rights for Law Enforcement Officers, the Zambia Legal Information Institute, 2004, <http://www.zamlii.ac.zm/media/news/view-news.cgi?category=2&id=1069084655>
- De Blasio, B., D. N. Archer, M. Q. Malik, Annual Report, 2015. http://www1.nyc.gov/assets/ccrb/downloads/pdf/policy_pdf/annual_bi-annual/2015_annual.pdf
- De Blasio, B., M. Wiley, M. Malik, TM Semi-Annual Report January-June 2016. NYC Civilian Complaint Review Board – www.nyc.gov/ccrb
- Debata o bezpieczeństwie, http://kppnowydwor.policja.waw.pl/portalpnd/212/35655/DEBATA_O_BEZPIECZENSTWIE.print
- Ekeh J., A Review of HRW's and Cleen's Report 'The Bakassi Boys: The Legitimization Of Murder And Torture' On State Sponsored Vigilante Groups In Nigeria, 2002, www.waado.org/NigerDelta/Documents/ConstitutionalMatters/Police-Vigilante/Revi
- Hills A., 'Police Reform In Post-Colonial States', paper prepared for the Workshop on 'Democratic Control of Policing and Security Sector Reform', Geneva, Switzerland, <http://www.dcaf.ch>, Geneva Centre For The Democratic Control Of Police Reform In Post-Colonial States, 2001
- Marks M., Policing For Democracy: A Case For Paramilitary Policing in Africa? Crime and Conflict, 11, 1998 available at www.und.ac.za/und/indic/archives/crime/issue11/moniqu2.html
- Muiżnieks N., „Rozpad państwa prawa zagraża ochronie praw człowieka w Polsce”, 15 czerwca 2016 r., <http://www.humanrightseurope.org/2016/06/nils-muiznieks-erosion-of-rule-of-law-threatens-human-rights-protection-in-poland/>.
- Neild R., From national security to citizen security: Civil society and the evolution of public order debates. 1999 www.ichrdd.ca.
- O'Connor D., HM Inspector of Constabulary, Closing the Gap: A review of the 'fitness for purpose' of the current structure policing in England & Wales. London, HMIC, 2005 www.crimereduction.gov.uk/policing16.htm;



- Schnitzler, A., Dithlage, G., Kgalema, L., Maepa, T., Mofokeng, P., Pigou, Guardian or Gangster? Mapogo a Mathamaga: A Case Study. Violence and Transition Series, 3/2001, <http://www.csvr.org.za/papers/papvtp3.htm>.
- Seven Steps to Police Reform, Commonwealth Human Rights Initiative, September 2010, www.humanrightsinitiative.org
- U.S. Commission on Civil Rights, Revisiting 'Who is Guarding the Guardians?' November 2000, <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>
- U.S. Comm'n On Civil Rights, Revisiting "Who Is Guarding The Guardians?" 50-54, 64-69/2000, <http://www.usccr.gov/pubs/guard/main.htm>

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., Polskie postępowanie administracyjne i sądownicze, Warszawa 1999
- Ahire, P. Imperial Policing in Colonial Nigeria, 1860-1960, Milton Keynes: Open University, 1991
- Ahlf E., Prawne problemy prywatyzacji zadań policyjnych w Niemczech: obecny stan prawny i problemy sporne (w:) Bezpieczny obywatel — bezpieczne państwo, J. Widacki, J. Czapska (red.), Lublin, 1998
- Aitchison A., Blaustein J., Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform. European Journal of Criminology, Vol 10, Issue 4, 2013
- Aitchison A., Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assistance. Policing and Society 2007, 17(4)
- Alderson J., Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies. Eastover, Plymouth: Macdonalds & Evans, 1979
- Alderson J., Policjant w państwie prawa, tł. J. Krahelska, Legionowo 1994
- Alderson, J., Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies (Social Topics Series), Plymouth: Macdonald and Evans, 1979
- Alderson, J., The Case for Community Policing. Submission to Lord Scarman's Inquiry, Part II, 1981
- Alemika E., Police oversight organizations in West Africa, Report commissioned by the African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF) and funded by the Open Society Foundation (OSF), 2005
- Alemika E., Police reform and oversight, Police reform in Africa: Issues and challenges. IDASA, Police reform in post-conflict African countries conference. Pretoria, South Africa 12-15 March 2007. Cape Town: Institute of Criminology, 2007
- Alemika, E. Policing and Perceptions of Police in Nigeria, Police Studies, 11, 4, 1988
- Alemika, E., Chukwuma, Civilian oversight and accountability of police in Nigeria, Lagos: Cleen; Goldsmith Andrew John, Colleen Lewis, Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights. Hart Publishing, 2003
- Alemika, E., 'Colonialism, State and Policing in Nigeria', Crime, Law and Social Change, 20/1993



- Alemika, E., Police Corruption and insecurity in Nigeria' in S. Einstein et al eds. Police Corruption, Huntsville: Office of International Criminal Justice, Sam Houston State University, 2003
- Alemika, E., Police reform in Africa: Issues and challenges. IDASA, Police reform in post-conflict African countries conference. Pretoria, South Africa 12-15 March 2007. Cape Town: Institute of Criminology, 2007.
- Alemika, E., Policing and Perceptions of Police in Nigeria, *Police Studies*, 11, 4, 1998
- Alpert G., Dunham R., Community policing. In: R.G. Dunham and G.P. Alpert (red.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, 2nd ed., Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc, 1993
- Amir M., Einstein S. (red.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, Office of International Criminal Justice, Huntsville, 2001
- Amnesty International Police Accountability in Mozambique, Amnesty International AFR 41/001/2008
- Amnesty International, *Policing to Protect Human Rights: A Survey of Police Practice in Countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*, Amnesty International Publications, London
- Amnesty International, Trinidad and Tobago. Amnesty International Report 2003
- Anderson D., 'Vigilantes, Violence and the Politics of Public Order in Kenya', *African Affairs*, 101, 2002
- Anderson M., den Boer M., *Policing Across National Boundaries*. London: Pinter, 1994
- Angell J., *THE DEMOCRATIC MODEL NEEDS A FAIR TRIAL: Angell's Response*, 1975
- Aremu A., Pakes F., Johnston L., 'The effect of locus of control in the reduction of corruption in the Nigerian police'. *Policing*, 32, 1/2009
- Aremu, A., Pakes, F., Johnston, L. 'The effect of locus of control in the reduction of corruption in the Nigerian police'. *Policing*, 32, 1, 2009
- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993
- Arthur P., *Policing and crisis politics in Northern Ireland*. *Parliamentary affairs* 1986, 39/3
- Attard B., Olson K., *Police Misconduct Complaint Investigations Manual: For Investigators, Auditors, Monitors, and Others Conducting Or Reviewing Investigations.*, 2016
- Attard B., *Oversight of Law Enforcement is Beneficial and Needed—Both Inside and Out*, *Pace Law Review*, Volume 30 Issue 5 Fall 2010.
- Augustyniak M., *Rodzaje komisji - stałe i doraźne*, [w:] *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*. LEX 2014
- Babiuch J., *Instytucja skarg i wniosków w Policji*. Katowice, 20002
- Baker B., 'Living with Non-state Policing in South Africa: the Issues and Dilemmas', *Journal of Modern African Studies*, 40, 1, 2002
- Baker B., 'Multi-choice Policing in Africa: is the Continent Following the South African Pattern?', *Society in Transition*, 35, 2, 2004
- Baker B., 'The African post-conflict policing agenda in Sierra Leone', *Conflict, Security & Development*, 6, 1, 2006

- Banaszak B., Prawo konstytucyjne. Warszawa, 2015
- Baran K., Zasada godności - jej poszanowanie i ochrona, [w:] Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy. Warszawa, 2010
- Baranyi S., Salahub J., Police reform and democratic development in lower-profile fragile states. *Canadian Journal of Development Studies*, 2011, 321
- Barcik J., Status prawny Talibów i członków al-Qaeda zatrzymanych przez władze USA, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1
- Barcik J., Wentkowska A., Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony Warszawa 2009
- Barnat D., Indywidualizm w filozofii społecznej Charlesa Taylora, *Diametros* nr 20, 2009
- Bator A., Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych. (w:) W. Jedlecka, Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa. *Z Zagadnień teorii i filozofii prawa. Acta Universitatis Wratislaviensis No 2627*, Wrocław, 2004
- Bator A., Kompetencja w prawie i prawoznawstwie, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004
- Bayley D., A blueprint for the future of the police. *Criminology Australia*, 6 (1), 1994
- Bayley D., A Model of Community Policing: The Singapore Story. National Institute of Justice Research Report. Washington, DC: US Department of Justice, 1989
- Bayley D., Changing the Guard: Developing Democratic Policing Abroad. New York: Oxford University Press, 2006
- Bayley D., Community policing: a report from the devil’s advocate. (w:) J.R. Greene, S.D. Mastrofski (red.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York: Praeger Publishers, 1988
- Bayley D., Forces of Order: police behaviour in Japan and the United States. 1976
- Bayley D., Patterns of Policing: a Comparative International Analysis. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1985
- Bayley D., Police and Society. London: Sage Publications, 1997
- Bayley D., Police for the Future. Oxford University Press, 1994
- Bayley D., Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies, 1 *Crime & Just.* 109, 1979
- Bayley D., Preface (w:) Complaints against the Police. The trend to external review. A. Goldsmith (red.), Oxford, 1991
- Bayley D., The Police and Political Development in India. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1969
- Beattie C., Weitzer R., Race, Democracy and Law: Civilian Review of Police in Washington, DC. (w:) A. Goldsmith, C. Lewis, (red.), ‘Civilian Oversight of Policing’. Oxford: Hart Publishing, 2000
- Beaulac S., An Inquiry into the International Rule of Law. EUI Working Paper LAW No. 2007/14
- Bednarek W., Organizacja i funkcjonowanie policji w państwach kapitalistycznych w systemie obrony kraju, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Akademia Spraw Wewnętrznych, 1989



- Bennett T., *Community policing on the ground: developments in Britain*. (w:) D.P. Rosenbaum (Ed.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994
- Berg J., *Research on Police Accountability and Oversight Mechanisms in South Africa 1998-2003*, Institute of Criminology, UCT, Cape Town, 2003
- Berkley G., *Democratic Policeman*, Boston, 1969
- Bieńkowska B., *Refleksje na temat przesłuchania przez sejmową komisję śledczą w charakterze świadka osoby będącej podejrzanym lub oskarżonym w równoległym toczącym się postępowaniu karnym*. Teza nr 2, 49475/2, WPP.2005.3.72
- Biernat S., Bosek L. i inni (red.) *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego Tom 2*
- Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006
- Bierschenk T., 'The everyday functioning of an African public service. Informalization, privatization and corruption in Benin's legal system', *Journal of Legal Pluralism* 2008/57
- Biligin P., *Nowe ujęcie bezpieczeństwa [w:] Studia bezpieczeństwa*, red. P.D. Williams, przekład W. Nowicki, Kraków 2012
- Bittner E., *The Functions of the police in Modern Society*, 1972
- Bittner, Shering L., Skolnick J.H., *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York, John Wiley & Sons, 1966
- Boć J., (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 12, Wrocław 2007
- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym (w:) A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.) Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*. Kolonia, 2009
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne (red./ Boć)*, Wrocław 1998
- Bojanowski E., *Z zagadnień kontroli wykonania obowiązków z zakresu prawa administracyjnego*, [w:] J. Lang, *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*. St. lur. 1990, Nr 18
- Borkowski J. w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa, 2005
- Borkowski J., w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011
- Bosek L., *Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej a konstytucyjne granice przekazywania kompetencji państwa*. Teza nr 4. *Prz. Sejm.* 2008.2.61.
- Bowling B., Sheptycki J., *Global Policing*. London, 2011
- Bracey D., *A cross-cultural consideration of the police and human rights*, *Police Quarterly*, 5(1), 2002
- Bradley D., Walker N., Wilkie R., *Managing the Police: Law, Organisation and Democracy*. Brighton: Wheatsheaf, 1986
- Bratton W., *Dispelling New York's Latest Fear*, N.Y. TIMES, Feb. 28, 1999
- Brewer, J., Guelke, A., Hume, I., Moxon-Browne, E., Wilford, R., *The Police, Public Order and the State: policing in Great Britain, Northern Ireland, the Irish Republic, the USA, Israel, South Africa and China*. London: Macmillan Press, 1988



- Brodecki Z. (red.), Europa sędziów, Warszawa 2007
- Brogden M., Policing apartheid - the discourses of the South African Police. (w:) L. Noaks, M. Maguire & M. Levi (red.), Contemporary issues in criminology. Cardiff: University of Wales Press, 1995
- Brogden, M., Commentary: Community Policing: A Panacea from the West', African Affairs, 103, 413, 2004
- Bronwen M., The South African Independent Complaints Directorate [in] A. Goldsmith, Lewis C., (eds), 'Civilian Oversight of Policing'. Oxford: Hart Publishing, 2000
- Brown D., The Police Complaints Procedure: A Survey of Complainants' Views. Home Office Research Study. London, 1987
- Brunkhorst H., Solidarity. From Civic Friendship to a Global Legal Community, Cambridge 2005
- Buchanan A., Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for International Law, New York 2002
- Buchanan J., Finanse publiczne w warunkach demokracji, Warszawa, 1997
- Buck T., Kirkham R., Thompson B., The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice. Ashgate Publishing Company, 2001
- Budzyńska I., Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji policji w wybranych państwach. Raport Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Nr1/185
- Bulenda A. T., Z. Hołda, A. Rzepliński,; Prawa człowieka a zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w polskim prawie i praktyce jego stosowania. (W:) Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie a prawa człowieka (red.) Z. Hołdy i A. Rzeplińskiego. Lublin: Wydawn. UMCS 1992
- Buren A.B, Evaluating citizen oversight of police. New York. LFB Scholarly Publishing, 2007
- Cafaggi F., Metody interakcji sądowych w sprawach dotyczących europejskich praw podstawowych, N. Półtorak (wersja polska), Naczelny Sąd Administracyjny Warszawa, 2014
- Caro L., Solidaryzm. Jego zasady, dzieje i zastosowania, Lwów 1931
- Caro L.: Istota solidaryzmu. Przegląd Powszechny t. 186, V 1930, Nr 557
- Casey, C. 'Policing through Violence: Fear, Vigilantism and the Politics of Islam in Northern Nigeria', in Pratten, D. and Sen, A. eds., Global Vigilantes, London: Hurst, 2007
- Casey, C., 'Policing through Violence: Fear, Vigilantism and the Politics of Islam in Northern Nigeria', in Pratten, D. and Sen, A. eds., Global Vigilantes, London: Hurst, 2007
- CBOS, Komunikat z badań NR 76/2017 Opinie o działalności policji, prokuratury, sądów i Rzecznika Praw Obywatelskich
- Changwon P., Background Report Examining Existing Police Oversight Mechanisms in Asia. Presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe. Delhi, India, 3-4 December 2008
- Chasnoff J., A Review of Civilian Review. Synthesis/Regeneration, 2006/39



- Chingono M., *The State, Violence and Development: The Political Economy of War in Mozambique*, 1996
- Chmaj M., *Konstytucyjna zasada godności człowieka i praktyka jej stosowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) T. Gardocka, J. Sobczak, *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008
- Chmaj M., *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008
- Chojnacki W., *Główne typy bezpieczeństwa [w:] Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. nauk. B. Wiśniewski, Szczepińno 2011
- Clark J., Sykes R., *Some determinants of police organization and practice in a modern industrial democracy*. (w:) *Handbook of Criminology*, D. Glaser (red.), Chicago, 1974
- Clarke C., *Proactive Policing: Standing on the Shoulders of Community-Based Policing*. *Police Forum*, 2(2)
- Clarke S., *Arrested Oversight: A Comparative Analysis and Case Study of How Civilian Oversight of the Police Should Function and How it Fails*. *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 2009, 43(1)
- Clayton A., 'Law Enforcement and Colonial Police Forces', in A. Clayton and D. Killingley, *Khaki and Blue: Military and Police in British Colonial Africa*, Athens, OH: Ohio University Center for International Studies, 1989
- Clifford W., *Policing a democracy. Keynote Address to Australian Crime Prevention Council's 11th National Conference Held on August 31, 1981*
- Cohen B., 'Police Complaints Procedure: Why and For Whom', (w:) J. Baxter and L. Koffman (red.) *Police: The Constitution and the Community*, London, 1985
- Collier D., Levitsky S., *Democracy with Adjectives*. *World Politics* 49(3), 1997
- Colquhoun, P., *A Treatise on Police in the Metropolis*. Montclair, N.J.: Patterson Smith 1969
- Complak K., *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, *Przegląd Sejmowy* 1998
- Crime in India 2007*, National Crime Records Bureau: Chapter 16, 2007
- Critchley T., *A history of police in England and Wales*. Constable, 1978
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków, 1999
- Czarnow S., *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, *Sam. Teryt.* 2003, nr 3
- Czarny L., *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym* (w:) K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001
- Czepita S., *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym – referat wygłoszony na Konferencji „Czynności konwencjonalne i faktyczne w prawie”*, *Pogorzeli* 23-24.03.2004r.
- Czerniakiewicz J. (red.), *Wybrane zagadnienia etyki policji*, Szczepińno 1997
- Czyżak R., *Kontrola w administracji publicznej - istota, cele i rodzaje*, *Kwart. Pr. Publ.* 2003, Nr 4



- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995
- Daruwala M., Devika Prasad, Maria Laura Canineu, Swati Mehta, Janine Rauch *The Commonwealth Human Rights Initiative: Police Reforms: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay. The 2005 Report by the International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative Chaired by Sam Okudzeto*. CHRI, 2005
- Das O., Marenin O., (red.), *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective*. Routledge, 2012
- Dashwood A., *The limits of European Community Powers*, ELR 1996, Nr 21
- Davis, R., Henderson, N. and Merrick, C., 'Community Policing: Variations on the Western Model in the Developing World', *Police Practice and Research*, 4, 3, 2003
- Dawidziuk E., *Standardy traktowania osób pozbawionych wolności w świetle przepisów prawa krajowego, [w:] Traktowanie osób pozbawionych wolności we współczesnej Polsce na tle standardów międzynarodowych*.
- Dawisha K., *Democratization and political participation: research concepts and methodologies*. (w:) Dawisha K and Parrott B (eds) *Politics, Power and the Struggle for Democracy in South-East Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973
- Dawson M., *Soft Law and the Rule of Law in the European Union. Revision or Redundancy?* EUI Working Paper Law No. 2009/24
- Dickson B., *The Police Authority in Northern Ireland*. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 1988 39/3
- Dixon, B., *Accountable Policing: A Four Dimensional Analysis*' SACJ, Vol. 13, No. 1, 2000
- Dolling D., Feltes T. (red.), *Community Policing, Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*. Holzkirchen/OBB:Felix Verlag, 1993
- Domagała M., Haładyj A., Wrzosek S. (red.) *Encyklopedia prawa administracyjnego*, 2010
- Doornbos M., 'Good Governance': The Rise and Decline of a Policy Metaphor?, *The Journal of Development Studies*, Volume 37, 2001 - Issue 6
- Douglas B., *The Common Good and the Public Interest*. *Political Theory*, 8/1980
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, t. 3
- Duniewska Z., *Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administracyjnych, lus et administratio*, Rzeszów 2006
- Dworkin R., *Imperium Prawa*, tłum. J.Winczorek, Warszawa 2006
- Dworkin R., *Rights as Trumps*, w: J. Waldron, *Theories of Rights*, New York 1984
- Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007
- Eck J., Rosenbaum D.P., *The new police order: effectiveness, equity, and efficiency in community policing*. In: Rosenbaum D.P. (Ed.). *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994
- Eichstaedt E., *Zarządzenie przez sąd kontroli operacyjnej w ujęciu procesowym, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 9*
- Elias N., *Spółczeństwo jednostek*. Warszawa, 2008Elias N., *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*. Malden MA.: Blackwell, 1994



- Ericson R.V., Haggerty, K.D., Carriere, K.D., Community policing as communications policing. In: Dolling, D. & Feltes, T.(Eds.). Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work, (Band 5). Holzkirchen, Germany: Felix Verlag, 1993
- Etzioni A., The Limits of Privacy, New York, 1999
- Etzioni A., The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society, New York 1996
- Evenson M., Embracing Citizen Oversight: A Police Executive's Guide to Improving Accountability University of Alaska Fairbanks, 2011
- Fajgielski P., Kontrola przetwarzania i ochrony danych osobowych. Studium teoretyczno-prawne. Warszawa, 2008
- Filipek J., Stosunek administracyjnoprawny, Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze z. 34, Kraków, 1968
- Final Report of the Royal Commission on the Police, 1962, Command Paper No. 1728
- Finn P., Citizen Review of Police: Approaches and Implementation, National Institute of Justice, March 2001, (NCJ 184430)
- Finnis J., Prawo naturalne i uprawnienia naturalne, (tłum. K. Lossman), Warszawa 2001
- Flemming J., Lewis C., The Politics of Police Reform (w:) T.Prenzler, J.Ransley (red.), `Police Reform – Building Integrity`. Annandale: Hawkins Press, 2000
- Frackelton I., The police complaints Authority: Shooting the Messenger. Legal Service Bulletin, 13/1988
- Frackelton I., Shooting the Messenger: The Trial and Execution of the Victorian Police Complaints Authority. (w:) A.J.Goldsmith (red.) Complaints Against the Police: The Trend to External Review`. Oxford: Clarendon, 1991
- Frąckowiak- Adamska A., Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej, Wolters Kluwer 2009
- Freeman M., Human Rights: An Interdisciplinary Approach, Cambridge 2002
- Friedmann R., Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. New York: St. Martin's Press., 1992
- Friedmann R., Community Policing: Some Conceptual and Practical Considerations. Home Affairs Review, 1996, "Community Policing: Some Conceptual and Practical Considerations," Volume XXXIV, No. 6
- Frug G., City Services, 73 N.Y.U.L. REV. 23, 81, 1998
- Galicki Z., Prawnomiędzynarodowe aspekty etyki zawodowej policji, „Policyjny Biuletyn Szkoleniowy” 1994
- Galligan D., Discretionary Powers, Oxford 1986
- Ganja Seized in Beetham Raid. Residents Cry Police Brutality. The Trinidad Guardian 19 May 2003.
- Garlicki L. (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18, Warszawa 2010
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne Zarys wykładu. Warszawa, 2016
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Warszawa 2001
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Warszawa 2003



- Garriott W., *Policing and Contemporary Governance: The Anthropology of Police in Practice*. Palgrave Macmillan, 2013
- Gaudium et Spees, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, 1965
- Gęsik K., SWI - System proaktywnego przeciwdziałania nieprawidłowościom i podnoszenia jakości pracy Policji, *Stołeczny Magazyn Policyjny*, 02/2013
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*. Warszawa, 2013
- Glaser S., *Polskie prawo karne w zarysie*, Kraków 1933
- Głowacka-Mazur D. (red.), *Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej*, Warszawa, 2012
- Goldsmith A., *Complaints against the police: The trend to external review*. Oxford, Clarendon Press, 1991
- Goldsmith A., Dinnen S., *Transnational police building: critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands*. *Third World Quarterly* 28(6) 2007
- Goldsmith A., Lewis C. (red.), *Civilian oversight of policing: Governance, democracy and human rights*. Oxford, Hart, 2000
- Goldstein H., *Policing a Free Society* Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1977
- Goode M., *Complaints against the Police: Australia. Where we are now, and what we might learn about the process of law reform , with some comments about the process of legal change*. (w:) *Complaints against the Police. The trend to external review*. A.Goldsmith (red.), Oxford, 1991
- Gramckow, H., Jacoby, J., *Community policing: a model for local governments*. (w:) D. Dolling, T. Feltes (red.). *Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, (Band 5), Holzkirchen, Germany: Felix Verlag, 1993
- Greene J., Mastrofski, S., *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York: Praeger Publishers, 1988
- Grieve J., Harfield C., MacVean A., *Police Ethics and Human Rights* (w:) *Policing*, Sage Publications, 2007
- Gronowska B., *Polskie rozwiązania dotyczące zatrzymania i aresztu tymczasowego w świetle uniwersalnych standardów i ochrony wolności i bezpieczeństwa osobistego*, [w:] J. Skupiński, Jakubowska-Hara J. (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1995
- Gronowska B., *Wolność i bezpieczeństwo osobiste w sprawach karnych w świetle standardów Rady Europy (implikacje praktyczne dla prawa polskiego)*, Toruń 1996
- Gronowska B., *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 17 marca 2005 r. sygn. 50196/99 w sprawie Bubbins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (dot. interwencji policji z użyciem broni palnej w kontekście prawa człowieka do życia)*, *Prok.i Pr.* 2005/7-8/239-244
- Gruszecka D., *Komentarz do art. 180 Kodeksu postępowania karnego [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015



- Gryniuk A., Pozytywistyczna koncepcja państwa prawnego i jej późniejsze teoretyczne i praktyczne modyfikacje, [w:] Teoria prawa, filozofia prawa, współczesne prawo i prawoznawstwo, Toruń 1998
- Grzelak A., Granica między skuteczną walką z przestępczością a prawem do prywatności i do ochrony danych osobowych – glosa do wyroku TS z 8.4.2014 r. w sprawach połączonych C- 293/12 i C-594/12 Digital Rights Ireland, Europejski Przegląd Sądowy 2014 nr 7
- Grzelak A., Ochrona danych osobowych we współpracy państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości. W stronę standardu europejskiego, wyd. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015
- Grzelak A., Pojęcie bezpieczeństwa publicznego - glosa do wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-145/09 Tsakouridis i C-348/09 P.I. w: Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego, red. A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, Warszawa 2013
- Grzelak A., Trybunał Sprawiedliwości ponownie o relacji między koniecznością zwalczania przestępczości a prawem do prywatności - glosa do wyroku TS z 21.12.2016 r. w sprawach połączonych C-203/15 Tele2 Sverige AB oraz C-698/15 Watson, Brice, Lewis, Europejski Przegląd Sądowy, 3, 2017
- Grzeszczak R. (red.) Challenges of Good Governance in the European Union. Baden-Baden: Nomos, 2016.
- Hall J., Police and Law in a Democratic Society, 1953, 28 IND. L.J. 133
- Hanausek T., Kryminalistyka. Zarys wykładu, Kraków 1998
- Hanausek T., Zasada etyki zawodowej w realizacji zadań wynikających z podstaw procesu karnego (w:) Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia, J. Czapska i in. (red.), Warszawa 2000
- Harris F., Holding Police Accountability Theory to Account, Policing: Journal of Policy and Practice, 6(3)
- Harrison J., Cunneen M., An Independent Police Complaints Commission. Liberty (The National Council for Civil Liberties), London, 2000
- Hart H., Eseje z filozofii prawa, tłum. J. Woleński, Warszawa 2001
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego Tom 2, Warszawa, 2012
- Hauser R., Wierzbowski M., Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz. Warszawa, 2014
- Hayek F., The Constitution of Liberty, Chicago 1960
- Heald S., 'Controlling Crime and Corruption from Below: Sungusungu in Kenya', International Relations, 21/2007
- Hebenton B., Thomas T., Policing Europe: Co-operation, conflict and control. New York: St. Martin's Press; Hinton M and Newburn T (eds) Policing Developing Democracies. Abingdon: Routledge, 1995

- Hills, A. 'The dialectic of police reform in Nigeria', *The Journal of Modern African Studies*, 46, 02, 2008
- Hinton M., *Police and State Reform in Brazil: Bad apple or Rotten Barrel?* (w:) Hinton M., Newburn T (red.) *Policing Developing Democracies*. Abingdon: Routledge, 2008
- Hinton M., *Policing Developing Democracies*. Routledge, 2008
- Hobbes T., *Lewiatan*, 1651
- Höffe O., *Etyka państwa i prawa*, Kraków 1992
- Hofmański P., *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego*, Białystok 1993
- Holloway T., *Polícia no Rio de Janeiro - Repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997
- Hollwedel R., Burns T., *A Current Sampling of Civilian Oversight of Law Enforcement Practices in the United States*. Office of the Police Ombudsman, 2012
- Hołyst B., *Bezpieczeństwo gatunku ludzkiego*. Tom 4. Warszawa, 2016
- Hołyst B., *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*. Warszawa, 2007
- Hołyst B., *Policja na świecie*. Warszawa, 2013
- Hołyst B., *Problemy etyki w działalności policji* (w:) *Problemy nauk penalnych*, L. Tyszkiewicz (red.), Katowice 1996
- Homplewicz J., *Kontrola administracji*. Problematyka teoretyczna, Kraków 1976
- Howard R., "Guy Hits Leaks to Criminals." 19 May 2003, *The Trinidad Guardian* [Port of Spain]
- Inoue T., *The Rule of Law as the Law of Legislation* (w:) L.J. Wintgens (red.) *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, 2007
- Iserzon Ł., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968
- Isima, J., 'The Privatisation of Violence and Security Sector Reform in Africa: Nigeria and South Africa Examined', *Journal of Peacebuilding and Development*. 3, 2, 2007
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007
- Jabłońska-Bonca J., *Prywatna ochrona bezpieczeństwa*. Warszawa, 2017
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2002, Nr 7
- Jacobi V., *Prosecuting Police Misconduct*, 2000 WIS. L. REV.789/2000
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Jakubowski M., Szahaj A., Arbiszewski K., (red.) *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka*. Toruń, 2002
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Warszawa 1995
- Jaroszyński M., (w:) M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956
- Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2003
- Jaworska-Dębska B., w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016
- Jędrzejewski E., *Trudne pojęcie godności człowieka*. Prawa człowieka, Human Rights 1999



- Jędrzejewski S., H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995
- Jemibewon, D., 'The Nigerian Experience', *Crime and Policing in Transitional Societies*, (Seminar Report), Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2001
- Jessop B., Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective, *Antipode*, Volume 34, Issue 3, July 2002
- Joas H., *Powstawanie wartości*, tłum. M. Kaczmarczyk, Warszawa 2009
- Johnston L., *The Rebirth of Private Policing*, London, Routledge, 1992
- Jones T., T.Newburn D. Smith, Policing and the Idea of Democracy. *British Journal of Criminology* 1996, 36(2)
- Jóźwiak P., Majchrowicz W., (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011
- Jóźwiak P., Opaliński K. (red.), *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych*, Piła, 2012
- Jurgielewicz M., *Środki przymusu bezpośredniego i broń palna. Użycie lub wykorzystanie w ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego*. Editions Spotkania, Seria: Bezpieczeństwo dziś i jutro, 2015
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Godność człowieka w Konstytucji RP i konstytucjach innych państw*. St.Prawn.KUL.2010.1.63, 125606/1
- Kahan D., Reciprocity, Collective Action, and Community Policing, 90 CAL. L. REV. 1513, 1535-37, 2002
- KampkaF., *Solidarność w nauczaniu Jana Pawła II*, w: W. Zuziak, *Idea solidarności dzisiaj*, Kraków 2001
- Kańska K., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, (w:) *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej*. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Prof. Profesora Eugeniusza Piontka, pod red. A. Łazowskiego i R. Ostrihansky'ego, Kraków 2005
- Karp J., *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- Kawka I., *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, w: C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008
- Kelley Ch., Rousseau's 'peut-etre': Reflections on the Status of the State of Nature. *Modern Intellectual History* 3,1, 2006
- Kelling G., Bratton W., *Implementing community policing: the administrative problem*. *Perspectives on Policing*, July 17, Washington, DC: US Department of Justice, 1993
- Kelling G., Coles C., *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, 1982

- Kelling, G.L., Wasserman, R., Williams, H., Police accountability and community policing, Perspectives on Policing, November 7, Washington, DC: US Department of Justice, 1988
- Kelsen H., General Theory of Law and State. London, 2008
- Kieres L., Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawa konstytucyjnego, w: Prawo do dobrej administracji, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4
- Kijowski D., Zasada adekwatności w prawie administracyjnym, PiP 1990
- King M., Towards Federalism? Policing the borders of a “new” Europe. Discussion Papers in Federal Studies, Faculty of Social Sciences, University of Leicester, 1993
- Kitler W., Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce. Warszawa, 2002
- Kmiecik Z., Postępowanie Administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie. Warszawa, 2010
- Knosala E., Problem kontroli w działaniu administracji publicznej (szkic z nauki administracji), ActaUWr., Prawo 1999, Nr 266
- Kociubiński P., Przyrodzona godność człowieka jako źródło praw i wolności, [w:] Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji. Lex, 2013
- Koncepcja Good Governance- refleksje do dyskusji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, 2008.
- Koralewska-Pietrzak K., Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek actio popularis. Przegląd Prawa Publicznego, nr 7–8/2010
- Koszevska K, (red.), Prawa człowieka, Warszawa 2002
- Kotowski W., Ustawa o Policji. Komentarz. Warszawa, 2012
- Kowalik-Bańczyk Artykuł 41. Prawo do dobrej administracji. (w:) A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz. Warszawa 2013
- Kowalski J. (red.) Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia. Warszawa 2008.
- Kozielewicz W., Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta za przewinienia dyscyplinarne wypełniające znamiona przestępstw pozostających w zbiegu (w:) B.Wróblewski, P.Jóźwiak,
- Krawczyńska A., Stosunek zależności, „Policja 997” 2007, nr 3
- Krawiec G., Europejskie prawo administracyjne. Warszawa, 2009
- Kremplewski A., Skowron J., Prawa człowieka a policja, [w:] Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996
- Kristjánsdóttir M., Good Administration as a Fundamental Right. Stjórnmal & stjórnsýsla Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 1, 2013
- Kroszel J., Mazurek F., Orzeszyna K., Wroczyński K., Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka, Lublin 2001
- Kuc B., Kontrola – kontroling - audyt: podobieństwa i różnice. Warszawa, Wydawnictwo PTM, 2008
- Kuper A., Democracy beyond Borders: Justice and Representation in Global Institutions. Oxford: Oxford University Press, 2004



- Kustra A., Glosa do wyroku TK z dnia 30 października 2006 r., P 10/06. Teza nr 2, PiP.2007.5.134, 59772/2.
- Lambert J., *Police Powers and Accountability*, Croom Helm, Kent, 1982
- Lang J., *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne* (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 1996
- Lang J., *Polskie Prawo Administracyjne*, Warszawa 1995
- Lang J., *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej*, Warszawa 1976
- Ławrynowicz-Mikłaszewicz M., *Bezpieczeństwo jako prawo człowieka w kontekście stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez uprawnione podmioty*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, nr 4
- Łazowski A., *Źródła prawa i ich tworzenie*, w: *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2008
- Lemgruber J., “Civilian Oversight of the Police in Brazil: the case of the ombudsman’s offices.” *Center for Studies on Public Security and Citizenship/Candido Mendes University*, 2002
- Lemos-Nelson, A. T., *Judiciary police accountability for gross human rights violations: The case of Bahia, Brazil*, University of Notre Dame, 2001
- Letkiewicz A., *Etyka w zarządzaniu Policją*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, 2011
- Letkiewicz A., *Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy policji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2007
- Letkiewicz A., *Kompetencje menedżerskie w polskiej policji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2012
- Letkiewicz A., *Podstawy kierowania organizacjami*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, 2005
- Łętowska E., Łętowski J., *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995
- Łętowska E., *Trudności w przyswajaniu w Polsce praktyki państwa prawa (w:) Zasada demokratycznego państwa prawa w konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006
- Levenson L., *Police Corruption and New Models for Reform*, 35 SUFFOLK U. L. REV. 1, 18-25/2001
- Lewis C., *Complaints against police: The politics of reform*. Sydney, 1999
- Lewis C., *The politics of civilian oversight; serious commitment or lip service? (w:) Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*. A. Goldsmith, C. Lewis (red.) Oxford; Portland Oregon: Hart Publishing, 2000
- Liang H., *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War (Woodrow Wilson Centre)*. Cambridge, 1992
- Lipowicz I., [w:] J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998
- Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] R. Hauser, L. Nawacki (red.), „Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Państwo w służbie obywateli”, Warszawa 2005

- Livingston D., *The Unfulfilled Promise of Citizen Review*, *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2004, Volume 1, No. 2
- Loader I., Walker N., *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007
- Loader I., Mulcahy A., *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture* (Clarendon Studies in Criminology), Oxford, 2003.
- Loader I., *Policing, recognition, and belonging*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605/ 2006
- Loader I., *The cultural lives of security and rights*. *Security and Human Rights*, Hart, 2007
- Loader I., Walker N., *Civilizing security*, Cambridge University Press, 2007
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, *AUW* 1964, Nr 19
- Loveday B., *Government and Accountability of the Police*. [in] R.I.Mawby (ed.) *Policing across the World: Issues for the Twenty-first Century*. London: Routledge, 1999
- Luhmann N., *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii* (wyd. II), Kraków, 2012
- Łukaszuk m., *Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących skarg na Policję oraz ocena działań Policji z punktu widzenia RPO*. (referat, niepublikowany).
- Luna E., *Transparent Policing*, 85 *IOWA L. REV.* 1107, 1120, 2000
- Łuszcz R., *Koncepcja Policji Środowiskowej (Community Policing) Jako Rdzeń Marketingu Relacji W Procesie Świadczenia Usług Publicznych Przez Policję*. *ZN WSH Zarządzanie* 2016 (1)
- Łyszowski M., *Solidarność-solidaryzm-pomocniczość. Wybrane aspekty, „Przegląd Prawa i Administracji” LXVII*, Wrocław 2005
- M.Kuba, E.Bielak-Jomaa, J.Łuczak, T.Banyś, *Prawo ochrony danych osobowych. Podręcznik dla studentów i praktyków*. Warszawa, 2016
- Macauley F., *Problems of police oversight in Brazil*. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Working Paper CBS-33-02
- Mackenzie S., Henry A. *Community Policing: A Review of the Evidence*. Edinburgh: Scottish Government Social Research, 2009
- MacVean A., Spindler P., *The Handbook of Policing, Ethics and Professional Standards*, Routledge, 2012
- Magda E., *Idea community policing w pracy polskiej Policji*, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy* Nr 21 (4)/2016
- Maguire M., *Complaints against the Police: The British Experience*. [in] A.J.Goldsmith (ed.) *Complaints Against the Police: The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon, 1991
- Maguire M., Corbett C., *A study of the police complaints system*. Londyn, 1991
- Majer P., Urbanek P., *Bezpieczeństwo Dziś i Jutro. Bezpieczeństwo społeczne. Ewolucja, instytucje, zagrożenia*. Editions Spotkania, 2016
- Makowski W., *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 1939
- Małajny R.M., *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*. Warszawa, 2013



- Malinowska I., Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce, Warszawa 2007
- Małyśz-Pilch A., (w:) B. Dolnicki, J. P. Tarno (red.), Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, Warszawa 2012, wyd. el. Lex
- Management Statement / Financial Memorandum For The Office Of The Police Ombudsman For Northern Ireland, October 2012
- Manby B., The South African Independent Complaints Directorate (w:) A.Goldsmith, C.Lewis, (red), `Civilian Oversight of Policing`. Oxford: Hart Publishing, 2000
- Mandle J., Globalna sprawiedliwość, Warszawa 2009
- Manning P., Community-based policing. (w:) Dunham R.G., Alpert G.P. (red.). Critical Issues in Policing: Contemporary Readings, 2nd ed., Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc, 1993
- Manning P., Democratic Policing in a Changing World. Boulder, CO: Paradigm, 2010
- Manning P., Police Work: The Social Organization of Policing 1997
- Manning, P., Community policing as a drama of control. (w:) Greene J.R., Mastrofski S.D. (red.). Community Policing: Rhetoric or Reality. New York: Praeger Publishers, 1988
- Mansley D., Collective Violence, Democracy and Protest Policing, Routledge, 2013
- Marais, E., Rauch, J.: Policing South Africa: Reform and Prospects. The Policing Research Project, University of the Witwatersrand, 1992
- Marenin O., Building a Global Police Studies Community," *Police Quarterly*, 8, 1, 2005
- Marenin O., Police Training for Democracy," *Police Practice and Research*, 5, 2, 2004
- Marenin O., Policing African States: Towards a Critique. *Comparative Politics* 14(4), 1982
- Marenin O., Reconstructing Policing Systems in Conflict-Torn Societies: Policies, Practices and Lessons Learned." *International Journal of Comparative Criminology*, forthcoming, 2005
- Marenin O., Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper no. 7, 2005
- Marenin O., The Goal of Democracy in International Police Programs. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 21(1), 1998
- Marenin, O., The Role of Support for Bilateral Police Reform Processes: the Case of the USA," *International Peacekeeping*, 6, 4, 2000
- Marks M. Shearing, C., Wood, J., 'Who should the police be? Finding a new narrative for community policing in South Africa' *Police Practice and Research*, 10, 2, 2009
- Marks M., Goldsmith A., The state, the people and democratic policing: the case of South Africa' (w:) J.Wood, B.Dupont (red.) `Democracy, Society and the Governance of Security` Cambridge University Press, 2006
- Marks M., Organising the blues. *African Security Review* 11(2), 2002
- Martysz Cz., Komentarz do art.38(a) ustawy o samorządzie powiatowym. Stan prawny: 2007.10.22



- Marx G., Police and Democracy (w:) M. Amir and S. Einstein (red.) Policing, Security and Democracy: Theory and Practice, vol. 2
- Masternak-Kubiak A., Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym, [w:] M. Jabłoński (red.), Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I, CH Beck, Warszawa 2010
- Mastrofski, S., Greene, J., Community policing and the rule of law. (w:) Weisburd D., Uchida C. (red.). Police Innovation and Control of the Police: Problems of Law, Order, and Community, New York: Springer-Verlag, 1993
- Matczak M., Kompetencja organu administracji publicznej, Zakamycze 2004
- Matczak M., Nadużycie kompetencji. Zarys problemu, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny ROK LXIX - zeszyt 1 – 2007
- McCulloch J., Blue Army: Paramilitary Policing in Australia, Melbourne University Press, Carlton 2001
- McDevitt D., Farrell A., Andersen W., Enhancing Citizen Participation in the Review of Complaints and Use of Force in the Boston Police Department Boston, MA: Northeastern University, Institute on Race and Justice, 2005
- McKenzie I.K, Gallagher G.P. (1989), Behind the Uniform. Policing in Britain and America, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf
- Melville N., The Taming of the Blue: Regulating Police Misconduct in South Africa, Pretoria, 1999
- Memorandum do Polskiego Rządu. Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku [z 20 czerwca 2007 r. ComDH(2007)13]
- Memorandum of Understanding 'Rules of Engagement'. Appendix a management statement / Financial Memorandum for the office of the Police Ombudsman for Northern Ireland, October 2012
- Mendes E. (red.), Democratic policing and accountability: Global perspectives. Aldershot, Ashgate, 1999
- Mendes J., Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. EUI LAW; 2009/09.
- Merrick B., Civilian Oversight of the Police in the United States, Saint Louis University Public Law Review, Volume 22, Number 1, 2003
- Merrick B., Internal and External Oversight in the U.S. PARC issues paper, October 2005
- Mierzejewski D., Bezpieczeństwo europejski w warunkach przemian globalizacyjnych. Drohiczyński Przegląd Naukowy Wielokulturowe Studia Drohiczyńskiego Towarzystwa Naukowego Nr 8/2016
- Mik C. (red.), Zasady ogólne prawa unijnego, Toruń 2007
- Mikołajewicz J., Pojmowanie państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP (w:) Polskie dyskusje o państwie prawa, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995
- Miller J., Civilian Oversight of Policing: Lessons from the Literature. Global Meeting on Civilian Oversight of Police. Symposium conducted at The Vera Institute of Justice, Los Angeles, 2002, 60



- Miller L., Hess, K., *Community Policing: Theory and Practice*. Minneapolis/St. Paul: West Publishing Company, 1994
- Milton-Edwards B., *Called to Account: Civilian Oversight in the Palestinian Context*. (w:) A.Goldsmith, C.Lewis, (red.), `Civilian Oversight of Policing`. Oxford: Hart Publishing, 2000
- Misiuk A., *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju, „Przegląd Policyjny”*, 1996 vol. VI, nr 2
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999
- Morawski L., *Państwo prawa (w:) Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997
- Murat L., *Nauka o kontroli- rzeczywistość, czy postulat? Wyodrębnianie się nowych gałęzi prawa. Kontrola państwowa* 6/2015
- Murphy J., *Policing for Peace in Northern Ireland: Change, Conflict and Community Confidence*, Palgrave Macmillan, 2013
- Nanda V.P., *The “Good Governance” Concept Revisited. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science Volume: 603 issue: 1*, 2006
- Neild R., *Confronting the culture of Impunity: The Promise and Pitfalls of Civilian Review of Police in Latin America*. (w:) A.Goldsmith, C.Lewis (red.), `Civilian Oversight of Policing`. Oxford: Hart Publishing, 2000
- Newburn T., Hinton M. (red.) *Policing Developing Democracies*. London: Routledge, 2008
- Newham G., Masuku T., Dlamini, J. *Diversity and Transformation in the South African Police Service: A study of police perspectives on race, gender and the community in the Johannesburg policing area. Centre for the Study of Violence and Reconciliation*, 2006
- Niewiadomski Z., w: *Prawo administracyjne* pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013
- Novak M., *The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York, 1993
- Nowacki J., *O uzasadnianiu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Cz.Martysz, A.Matan, Z.Tobor (red.): Zasady prawa. Materiały konferencyjne*. Katowice, 2007
- Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995
- Nowacki J., *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 38; *J. Nowacki, Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice, 1995
- Nowak L., Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Czynności konwencjonalne w prawie, „Studia Prawnicze”* 1972
- Nowak M., McArthur E., *The United Nations Convention Against Torture. A Commentary*. New York, 2008
- Nowicki M., *Bubbins przeciwko Wielkiej Brytanii - wyrok ETPC z dnia 17 marca 2005 r., skarga nr 50196/99, (w) M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005, Zakamycze*, 2006



- Nowicki M., Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004, Zakamycze, 2005
- Olejniczak-Szałowska E., Rozważania o pojęciu dobrej administracji w świetle zasad konstytucyjnych i zasad prawa administracyjnego, w: Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji. Materiały konferencyjne, Niepołomice, 14–17.1.2009 r. (red.) K. Sieniawska, Warszawa 2009
- Onyeozili, E. 'Obstacles to Effective Policing in Nigeria', African Journal of Criminology and Justice Studies, 2005
- Opaliński K. (red.): Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła, 2014
- Osiatyński W., Filozofia i historia praw człowieka, (w:) A. Rzepliński (red), Prawa człowieka a policja, Legionowo, 1994
- Osiatyński W., Prawa człowieka i ich granice, Kraków, 2011.
- Osiatyński W., Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka. Materiały edukacyjne przygotowane w ramach programu Socrates Grundtvig Action 1, "Law through Experience" / 116881-CP-1-2004-SK-GRUNDTVIG-G11)
- Ossowska M., Normy moralne, Warszawa 2000
- Packer H., Two Models of the Criminal Process, 1964, 113 U. PA. L. REV. 1
- Paprzycki L. (red.), J.Grajewski, S.Steinborn: Komentarz aktualizowany do art. 1-424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555). LEX/el., 2015
- Parrott B., Perspectives on Postcommunist Democratization. (w:) Dawisha K., Parrott B (eds) Politics, Power and the Struggle for Democracy in South-East Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- Pasmoniuk P., Znaczenie wspólnoty w procesie budowy tożsamości osobowej, w: M. Jakubowski, A. Szahaj, K. Arbiszewski (red.), Indywidualizm, wspólnotowość, polityka, Toruń, 2002
- Patrick J. McDonnell, Searches of Homes Just Plain Rude, Iraqis Say, L.A. TIMES, July 1, 2003
- Pawłowski A., Róg M., Wiszowaty E., Zasady etyki zawodowej policjanta z komentarzem, Szczytno 2000
- Peak K., Glensor, R., Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1996
- Pech L., The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union. Jean Monnet Working Paper 04/09
- Perelman Ch., O sprawiedliwości, tłum. W. Bieńkowska, Warszawa 1959
- Perez D., Common Sense About Police Review. Philadelphia, 1994
- Perez D.W., Moore J.A., Police Ethics. Cengage Learning, 2012
- Pesch H., Die Soziale Befähigung der Kirche. Hansebooks, 2016
- Pesch: Lehrbuch der Nationalökonomie. T. I. wyd. 2
- Pettit P., Republikanizm: Teoria Wolności i Rządu, Oxford 1997



- Phillips E., Trone E., *Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight* New York City: Vera Institute of Justice, 2002
- Piątek Z., Wiśniewski B., *Współczesny Wymiar Funkcjonowania Policji*. Akademia Sztuki Wojennej, 2009
- Piechowiak M., *Godność jako fundament powinności prawa wobec człowieka*, [w:] P. Morciniec, S. L. Stadniczeńko (red.), *Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku*. Prawo i etyka, Opole 2004
- Piechowiak M., *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2
- Pieprzny S., *Funkcjonowanie organów Policji w strukturze rządowej administracji zespolonej*, [w:] *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*. Kraków, 2003
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*. Kraków, 2003
- Pietrzykowski T., *Ujarmianie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*. Katowice, 2014
- Pike M.S., *The Principles of Policing*, Houndmills, 1985
- Pino N., Wiatrowski M., *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*, Ashgate, 2006
- Pino N., Wiatrowski M., *Principles of Democratic Policing*. (w:) Pino N and Wiatrowski M (red.) *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*. Aldershot: Ashgate, 2006
- Police Assessment Resource Center, *Review of National Police Oversight Models for the Eugene Police Commission*, February 2005
- Ponce J., *Good Administration and Administrative Procedures*, Volume 12, Issue 2, 2005
- Popiolkowski J., Cull N., *Public Diplomacy, Cultural Interventions & the Peace Process in Northern Ireland Track Two to Peace?*, FIGUEROA PRESS, Los Angeles, 2009
- Popławski H., *Zasada ne bis in idem we wzajemnych stosunkach prawa karnego, karoadministracyjnego i dyscyplinarnego*, „Nowe Prawo” 1964
- Półtorak N., *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, *Europejski Przegląd Sądowy*, wrzesień, 2014
- Prasad D., *Police Complaints Authorities in India A Rapid Study*. Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), December 2012
- Prenzler T., *Stakeholder Perspectives on Police Complaints and Discipline: Towards a Civilian Control Model*. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 2004, 37(1)
- Principles of Good Administration In the Member States of the European Union*. Statkontoret, 4/2005
- Prostak R., *Rzecz o sprawiedliwości*. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego. Kraków, 2004
- Quille G., *The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests? International Peacekeeping*, Vol.11, No.3, Autumn 2004,
- Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015*. Warszawa, 2016



- Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2014, Warszawa, 2015
- Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2013, Warszawa, 2014
- Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015, Warszawa, 2016
- Rauscher A., Źródła idei solidarności, w: W. Zuziak (red.), Idea solidarności dzisiaj, Kraków 2001
- Rawls J., Collected Papers, S. Freeman (red.), Harvard, 2001
- Rawls J., Liberalizm polityczny, Warszawa, 1998
- Rawls J., Teoria sprawiedliwości, tłum. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994
- Raz J., Autorytet prawa. Warszawa, 2001
- Reiner R., Is Britain turning into a Police State, in "New Society", 2, August 1984
- Reiner R., Multiple Realities, Divided Worlds: Chief Constables' Perspectives on the Police Complaints System.' (w:) A.J.Goldsmith (red.) Complaints Against the Police: The Trend to External Review`. Oxford: Clarendon, 1991
- Renne D., "Man Shot in Buttocks Dies at Hospital. Family Charges Police Brutality." 3 June 2003 The Trinidad Guardian [Port of Spain]
- Riksheim E., Chermak S., Causes of police behavior revisited. Journal of Criminal Justice, Volume 21, Issue 4, 1993
- Roberg R.R., Kuykendall, Police & Society, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1993
- Roberson C., Police Misconduct: A Global Perspective. CRC Press, 2016.
- Rosenbaum D. (red.), The Challenge of Community Policing: Testing the Promises. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994
- Routledge C., The English Police: A Political and Social History, 1996
- Rowe M., Policing Beyond Macpherson: Issues in Policing, Race and Society. Routledge, 2007
- Rudolf W., Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, 2010
- Russell K., Complaints against the police: A sociological view. Leicester, 1976
- Ryan B., Statebuilding and Police Reform: The Freedom of Security. London: Routledge, 2011
- Safjan M., L. Bosek L. (red.) Komentarz do Konstytucji RP Warszawa 2016
- Sagan S., Prawo do dobrej administracji (aspekty konstytucyjno-prawne), w: Jakość administracji publicznej
- Sammonds, N. A Need to Know: The Struggle for Democratic, Civilian Oversight of the Security Sector in Commonwealth Countries, Commonwealth Policy Studies Unit, London, 2000



- Sandorski J., Opieka konsularna a opieka nad jeńcami wojennymi w świetle sprawy kombatantów afgańskich, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeżko-Durlak (red.), Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza, Toruń 2004
- Sarnecki P., Komentarz do art. 49, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003
- Sarnecki P., Prawo konstytucyjne RP. Warszawa, 2013
- Sartori G., Teoria demokracji, Warszawa, 1998
- Schaffer, E.B. (1980). Community Policing. London: Croom Helm
- Schedler A., "Conceptualizing Accountability" in Larry Diamond; Marc F. Plattner, and Andreas Schedler (eds.) *The Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies* Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki, Toruń 2015
- Seri G., Seguridad: Crime, Police Power, and Democracy in Argentina, Continuum Publishing Corporation, 2014
- Shaw M., Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming under Fire, London, 2002
- Shaw M., 'Crime and Policing in Transitional Societies - Conference Summary and Overview', report of the proceeding of 'Crime and Policing in Transitional Societies', Conference held August 30 - September 1 2000, South Africa
- Shearing C., Relation between public and private policing. (w:) M.N.M. Tonry (red.): Crime and Justice: A review of research. Chicago, 1992.
- Shearing, C., Stenning, P.C. red.s.) Private Policing. Beverly Hills, Ca.: Sage, 1987
- Sherman I., Middle management and police democratization: a Reply to John E. Angell, *Criminology*, Volume 12, Issue 4 February 1975
- Shiner R., Norm and Nature. The Movements of Legal Thought. Oxford, 1992
- Sierpowska I., Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze, Kolonia Limited 2003
- Simmons K., The Politics of Policing: Ensuring Stakeholder Collaboration in the Federal Reform of Local Law Enforcement Agencies, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Volume 98 Issue 2 Winter Article 3
- Sirko S., O poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców w skali makro i mikro [w:] Kultura bezpieczeństwa. Potrzeby i uwarunkowania. Tom I, red. nauk. S.Jaczyński, J.Kulikowski, Siedlce 2016, s. 110
- Sitek E., Obywatel się skarży, POLICJA 997 maj 2017
- Skinner Q., Podstawy Współczesnej Myśli Politycznej: Część Druga: Wiek Reformacji. (w oryginale: *The Foundations of Modern Political Thought: Volume 2: The Age of the Reformation*), Cambridge, 1978
- Sklansky D., Democracy and the Police. Stanford University Press, 2007
- Sklansky D., Not your father's police department: making sense of the new demographics of law enforcement. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Northwestern University, Vol. 96, No. 3, 2006
- Sklansky D.A., Police and democracy, *Michigan Law Review*, Vol. 103



- Skolnick J., *Justice without trial: law enforcement in democratic society*, 1966
- Skolnick J., *Neighborhood Police*, *The Nation*, Mar. 22, 1971
- Skolnick J.H., Bayley D.H. (1988), *Community Policing; Issues and Practices around the World*, Washington D.C., National Institute of Justice
- Skolnik, J., J. Fyfe, *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. New York: Free Press, 1993
- Skrzydło W., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Zakamycze, 2002, wyd. IV
- Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003
- Smit B.F., Botha C.J., *Democracy and policing: an introduction to paradox*. *Acta Criminologica*, 1990, 3(1)
- Smith G., *Rethinking Police Complaints.* *The British Journal of Criminology*, 2004, 44(1)
- Smoktunowicz E., *Struktura kontroli wewnętrznej w aparacie administracji państwowej*, [w:] Łętowski, Pruszyński (red.), *Prawo, administracja, gospodarka*. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara, Wrocław 1983
- Smolak M., *Prawo. Fakt. Instytucja*, Poznań 1998
- Smolski R., Smolski M., Stadtmüller E., *Słownik Encyklopedyczny Edukacja Obywatelska*. Warszawa, 1999
- Sobański R., *Normatywność godności człowieka*. (w:) *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa, 2003
- Sobczyk I., *Z problematyki zadań kontrolnych administracji publicznej*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2002, Nr 65
- Sobolewski P., *Kompetencja do dokonania czynności prawnej jako przesłanka jej prawnej doniosłości*, *PPH* 2009, Nr.2.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, t. V Warszawa 2007
- Sokolewicz W., *Rzecznik Praw Obywatelskich* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003
- Sokołowski W., *System wspomagający zarządzanie oraz podnoszący jakość pracy Policji poprzez kształtowanie standardów*, *Kwartalnik Policyjny* 2/2014
- Sparrow M., *Implementing community policing*, *Perspectives on Policing*, November 1988, No. 9. Washington, DC: US Department of Justice, 1988
- Srinivas S., A. Siddiqui, *Your guide to using police complaints authority*. Commonwealth Human Rights Initiative, 2009
- Starościak J., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego* (red. T. Raska, J. Łętowski), tom III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967
- Starościak J., w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970



- Stawnicka J., *Komunikacja społeczna Policji. Historia, stan obecny i perspektywy. Opis projektu badawczego* [w:] *Komunikacja w sytuacjach kryzysowych*, t. III, red. J. Stawnicka, Oficyna Wydawnicza WW, Katowice, 2012
- Stawnicka J., „Kiedy słowo jest bronią...” – wybrane aspekty komunikacji w sytuacjach kryzysowych...?? (w:) J. Stawnicka (red.), *Komunikacja w sytuacjach kryzysowych*, Katowice, 2010.
- Stenning P., *Accountability for criminal justice: selected essays*. Toronto, Toronto University Press, 1995
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, Warszawa 2010
- Stone Ch., Ward H., “Democratic Policing: A Framework for Action.” *Policing and Society* 10, no 1, 2000
- Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa, 23 lutego 2010, Bruksela, 5842/2/10.
- Suchanek P., *Etyka w relacji przełożony–podwładny*, „Policja” 2005, nr 2
- Sundby S., *Everyman`s Fourth Amendment: Privacy or Mutual Trust between Government and Citizen?* *Columbia Law Review* 94, 1994
- Swanson C., Territo L., Taylor R. (2004) *Police Administration: Structures, Process, and Behavior*
- Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa, 2007
- Świątkiewicz J., *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (Oczekiwania i rzeczywistość)*, PiP 2004, Nr 4
- Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, wyd. 2, Gdańsk 2004
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli w Konstytucji RP. Studium Prawnoustrojowe*. Warszawa, 2006.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa, 2008
- Szahaj A., *Jaka wspólnota?*, (w:) M. Jakubowski, A. Szahaj, K. Arbiszewski (red.) *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka*. Toruń, 2002
- Szmyd J., *Bezpieczeństwo jako wartość* (w:) P.Tyrała (red.) *Zarządzanie bezpieczeństwem*. Kraków, 2000
- Szostek A., *Elementy etyki zawodowej policjanta*, „Przegląd Policyjny” 1991, nr 1 E.Wiszowaty, *Etyka w policji. Między prawem moralnością i skutecznością*. 2011
- Szpak A., *Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Bay*, Toruń 2007
- Sztompka P., *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) (w:) Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010
- Szulc B., *Bezpieczeństwo i obronność jako przedmiot nauki*. *Kwartalnik BELLONA* nr 4 / 2015



- Szustakiewicz P., *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*. Warszawa, 2011
- Tamanaha B., *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford, 2006
- Tamanaha B., *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*. Cambridge, 2007
- Tamo J. i in., *Sądowa kontrola administracji*. Podręcznik akademicki, Warszawa 2006
- Tankebe J., 'Police effectiveness and police trustworthiness in Ghana', *Criminology and Criminal Justice*, 8, 2/2008
- Tankebe J., 'Public confidence in the police: testing the effects of public experiences of police corruption in Ghana', *British Journal of Criminology* 50, 2/2010
- Taracha A., *Prawa człowieka w polskim prawie karnym procesowym i prawie policyjnym*, (w:) A.Rzepliński (red.) *Prawa człowieka a Policja. Problemy teorii i praktyki*, Legionowo, 1994
- Tarno J., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004
- Tarno J., *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie NSA*, St. Praw.-Ekonom. 1986
- Taylor Ch., *Atomism*, (w:) Ch.Taylor, *Philosophical Papers 2, Philosophy and Human Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge 1985
- Terrill R., *Citizens oversight of police: private developments in the west. Policing in Central and Eastern Europe: comparing firsthand knowledge with experience from the west*, 1996 College of Police and Security Studies, Slovenia
- Terrill, R. J. (1991) *Civilian Oversight of the Police Complaints Process in the United States: Concerns, Development, and More Concerns*. In: Andrew J. Goldsmith, Ed. *Complaints Against the Police: The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon Press,
- Tertsakian, C. 'State-sponsored terrorism. The Bakassi boys; the legitimization of murder and torture'. *Human Rights Watch* 85659, 2002
- The Commonwealth Human Rights Initiative: *Police Reforms: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*
- Thibault E., Lynch L., McBride (2004). *Proactive Police Management*.
- Tischner J., *Etyka solidarności*, Kraków 1981
- Tkacz S., *O kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie karnym. Problemy wykładni przepisów prawa*. „Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2010. nr 13. red. A.Biszytyga, L.Wieczorek,
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*. Toruń, 2014
- Tkacz S., *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice, 2003
- Tkacz S., Wentkowska A., *Rozdział I, O naturze teoretyczno-prawnej i uwikłaniach pojęcia solidaryzmu* (w:) A. Łabno (red.): *Solidaryzm*, Warszawa, 2011
- Tobor Z., *Wolność jako wartość państwa prawnego*, *Studia Iuridica Silesiana*, 1.17, Katowice 1994
- Topping I., *The Police Complaints System in Northern Ireland*. (w:) *Complaints against the Police. The trend to external review* (w:) A.Goldsmith (red.), Oxford, 1991



- Tracey L. Meares, *Praying for Community Policing*, 90 CAL. L. REV. 1593, 1598 (2002)
- Trociuk S., *Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U.01.14.147)*, Warszawa, 2005
- Trojanowicz R., Bucqueroux B., *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Cincinnati, OH: Anderson, 1990
- Tuleja P., *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016
- U.S. Commission on Civil Rights, *Revisiting 'Who is Guarding the Guardians?' November 2000*
- U.S. Commission on Civil Rights, *Who is Guarding the Guardians? A Report on Police Practices*, 1981
- U.S. Commission on Civil Rights, *Who is Guarding the Guardians? A Report on Police Practices*, 1981
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*. Warszawa, 2009
- Vera Institute of Justice, *Building Public Confidence in Police through Civilian Oversight*, September 2002
- Viola F., *The Rule of Law in Legal Pluralism* (w:) T. Gizbert-Studnicki, J. Stelmach (red.): *Law and Legal Cultures in the 21st Century. Diversity and Unity. Plenary Lectures at 23rd IVR World Congress, August 1-6, 2007, Cracow, Poland*
- Voß M., *Privatisierung öffentlicher Sicherheit* (in:) *Strafrecht, soziale Kontrolle, soziale Disziplinierung, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, vol. 15, 1993
- Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*. Warszawa, 2006
- Wacinkiewicz D., *Rozdział IV. Kontrola zewnętrzna nad samorządem terytorialnym, Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*. Warszawa, 2006
- Waddington P., *Policing Citizens: Police, Power and the State*. Routledge, 1998
- Waldron J., *The Rule of Law in Contemporary Liberal Theory*. *Ratio Juris* 1989, no. 2 (1)
- Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne w świetle zasady dyspozycyjności*, *Studia Cywilistyczne* 1963, t. II
- Walker J., *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*. 2005.
- Walker N., *Legal Theory and the European Union*. EUI Working Paper LAW No. 2005/16
- Walker N., *The Idea of Constitutional Pluralism*. European University Institute Series/Number: EUI LAW; 2002/01
- Walker S., Bumpus V., *Civilian Review of the police: A national survey of the 50 largest cities*. Omaha, NE: Department of Criminal Justice, University of Nebraska at Omaha, 1991
- Walker S., *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*, Belmont: Wadsworth Professionalism in Policing Series, 2001
- Walker S., *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, 2005
- Wallace W., *Europe as a confederation: the Community and the nation state* *Journal of Common Market Studies*, 1982/83 nr 21
- Walzer M., *Polityka i namiętność. O bardziej egalitarny liberalizm*. Warszawa, 2006



- Warzecha K., O prawie do dobrej administracji, (w:) Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa, (red.) J. Wyrzykowski, Warszawa 2005
- Wasilkowski A., Prawo krajowe – prawo unijne – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne, w: Prawo międzynarodowe i unijne w wewnętrznym porządku prawnym, Warszawa 1997
- Waskow A., Community Control of the Police, Trans-action, 1969
- Wawrzusiszyn A., Bezpieczeństwo strategia system. Teoria i praktyka w zarysie. Warszawa, 2015
- Weber M., The Theory of Social and Economic Organization, 1947
- Weber R., Monitorowanie postępowania policji, (w:) Monitorowanie policji i więzień. Prawa osób pozbawionych wolności. (red.) A. Rzepliński, Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka 1995
- Wechter J., Investigating Citizen Complaints is Different - The Special Challenges of Investigating Citizen Complaints Against Police Officers Omaha, NE: University of Nebraska, Police Professionalism Initiative, 2004
- Weiss T., Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. Third World Quarterly Volume 21, 2000 - Issue 5
- Westley W., Violence and the police: a sociological study of law, custom, and morality, s. xvii (1970)
- Widacki J. (red.) Przegląd modeli organizacyjnych policji w wybranych krajach. Ustrój i organizacja w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, Warszawa–Kraków 1998
- Widacki J. (red.), Ustrój i organizacja policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformacja Policji - część I). Seria: Raporty z badań Instytut Spraw Publicznych, Warszawa - Kraków 1998
- Wielki słownik angielsko-polski, polsko-angielski PWN – Oxford, 2010
- Wieruszewski R., ONZ-etowski system ochrony praw człowieka, (w:) B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, System ochrony praw człowieka, wyd. II, Zakamycze 2005
- Wierzbowski M., Prawo administracyjne. Warszawa 1999
- Williams F., Wagoner C., Making the police proactive: an impossible task for improbable reasons. Police and Society: Touchstone Readings, 1995
- Wiliński P. Zasada demokratycznego państwa prawnego - art. 2 konstytucji, [w:] Proces karny w świetle konstytucji. WKP 2011
- Wilkinson B.. "Rights-Caribbean: New Fatal Shooting Spotlights Police Violence." Inter Press Service. 6 March 2003.
- Williams S., "More Police, but More Brutality' ... Say Laventille/Morvant Residents." 13 May 2003 The Trinidad Guardian [Port of Spain]
- Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000
- Wiśniewski B., Bezpieczeństwo wewnętrzne jako przedmiot badań [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej, red. nauk. B.Wiśniewski, S.Zalewski, Bielsko-Biała 2006



- Wiśniewski B., Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – pojęcie, istota, system, konteksty [w:] *Od nauk wojskowych do nauk o bezpieczeństwie*, red. nauk. B.Wiśniewski, Szczytno 2014
- Wiszowaty E., *Etyka Policji : między prawem, moralnością i skutecznością*. Warszawa, 2011
- Wójcicka E., *Actio popularis w prawie polskim*. Państwo i Prawo 11/2015
- Wójcicka E., *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*. Przegląd Prawa Publicznego nr 7–8/2016,
- Wojciechowski Ł., *Wykonywanie zadań ustawowych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – wybrane zagadnienia*. Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja, 5(1/2015), s. 121–132
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania*, [w:] A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001
- Wróbel A. (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002
- Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*. Toruń, 2010
- Wróblewski M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe a prawa człowieka, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”*, Czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, nr 3-4 (II), Kraków 2008
- Wronkowska S. (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995
- Wronkowska S. (red.), *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, Warszawa, 2007
- Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji*, Warszawa 2006.
- Zajadło J., *Godność, wolność i równość w Konstytucji RP (szkic encyklopedyczny)*, Gdańskie Studia Prawnicze 2012, t. XXVII
- Zbrojewska M., *Karnoprosesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą*. Teza nr 1, 42774/1, Prz.Sejm.2004.1.28
- Zieliński M., *Dwa nurty pojmowania kompetencji*, (w:) *Gospodarka, Administracja, Samorząd* (red.) H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzenia*, Warszawa 1992
- Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* 1969 nr4
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993
- Ziemiński Z., *Z problematyki pojęcia i funkcji kontroli administracji*, Annales UMCS Prawo 1976, Nr 23
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa, 2010
- Żmigrodzki P., 2013 *Wielki Słownik Języka Polskiego PAN*



- Zoll A., Konstytucyjne aspekty prawa karnego, [w:] T. Bojarski (red.), Źródła prawa karnego. System Prawa Karnego, t. 2, Warszawa 2011
- Zubik M., O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych. Teza nr 3, 61660/3, St.lur.2005.44.439
- Żak M., Miejsce etyki zawodowej w służbie polskiego policjanta. Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa 4, 2013
- Żak M., Życie rodzinne w sferze zawodów wysokiego ryzyka (na przykładzie zawodu policjanta). Katowice, 2015