

Grzegorz Gudzbeler  
Tomasz Kośmider  
Mariusz Nepelski  
Jarosław Struniawski

## **Prerogatywy Policji wobec osób posiadających immunitet. Wymiar administracyjno- -prawny. Wprowadzenie do problematyki**

### **Police prerogatives in relation to persons with immunity. The administrative-legal dimension. Introduction to the issues**

Władcze kompetencje Policji realizowane w szczególnych formach działania zapewniają szybką i skuteczną likwidację zagrożenia związanego z różnymi przejawami zachowań naruszających porządek prawny i zasady współżycia społecznego. Uprawnienia te dają możliwość podejmowania czynności interwencyjnych wobec osób je stwarzających, w tym użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego oraz zastosowanie instytucji zatrzymania. Celem takich działań jest podporządkowanie się osoby wydanym na podstawie prawa poleceniom, zakazom lub nakazom, w tym posiadającej immunitet. Osoby legitymujące się immunitetem – jak posłowie czy senatorowie – korzystają ze szczególnej ochrony prawnej. Nakłada to na Policję znaczne ograniczenia w postępowaniu wobec nich, jednak w określonych okolicznościach, funkcjonariusze Policji posiadają szczególne uprawnienia umożliwiające podejmowanie interwencji.

W artykule podjęto próbę ustalenia uprawnień Policji wobec osób posiadających immunitet, w tym wiążących Policję ograniczeń prawnych i organizacyjnych. Celem przeprowadzonych badań było poznanie rozwiązań organizacyjno-proceduralnych związanych z uprawnieniami funkcjonariuszy Policji do podejmowania interwencji wobec osób posiadających immunitety.

**Słowa kluczowe:** kompetencje policji, immunitet, bezpieczeństwo, środki przymusu bezpośredniego

The executive powers of the Police, exercised in specific forms of action, ensure the rapid and effective elimination of the threat associated with various manifestations of behaviour violating the legal order and principles of social co-existence. These powers give the possibility to undertake intervention activities against persons causing them, including the use of means of direct coercion by police officers and the application of the institution of detention. The purpose of such actions is the compliance of a person with orders, prohibitions or injunctions issued on the basis of the law, including those with immunity. Persons with immunity - such as MPs or senators - enjoy special legal protection. This imposes significant restrictions on the Police in dealing with them, but in certain circumstances, Police officers have specific powers to intervene.

The article attempts to establish the powers of the Police in relation to persons with immunity, including the legal and organisational restrictions binding the Police. Therefore, the aim of the research was to find out the organisational and procedural solutions related to the powers of Police officers to intervene against persons with immunities.

**Key words:** police powers, immunity, security, direct coercive measures

## Wprowadzenie

Życie, zdrowie i mienie obywateli stanowią chronione konstytucyjnie wartości. Ich ochrona stwarza warunki do bezpiecznego funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa, państwa, i jego instytucji. Dla skutecznego zapewnienia wymienionych wartości, obok dobrego prawa, konieczny jest skutecznie funkcjonujący system organów administracyjnych wyposażonych w odpowiednie środki prawne i materialno-techniczne umożliwiające przeciwdziałanie i eliminowanie niebezpieczeństw<sup>1</sup>. Ważne miejsce

---

<sup>1</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 48.

w tym systemie odgrywa Policja, podejmująca wyzwania, których celem jest zapewnienie pożądanego stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>2</sup>.

Policja wyposażona jest w kompetencje władcze realizowane w szczególnych formach działania, zapewniając szybką i skuteczną likwidację zagrożenia związanego z różnymi przejawami zachowań naruszających porządek prawny i zasady współżycia społecznego. Uprawnienia nadane funkcjonariuszom Policji dają możliwość podejmowania czynności interwencyjnych wobec osób je stwarzających, w tym użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego oraz zastosowanie instytucji zatrzymania. Celem tych działań, realizowanych często w niesprzyjających warunkach jest podporządkowania się adresatów wydanym na podstawie prawa poleceniom, zakazom lub nakazom<sup>3</sup>.

Interwencje policyjne dotyczą wielu aspektów funkcjonowania całego społeczeństwa, w tym także osób posiadających immunitet. W kontekście przepisów prawa immunitet to zupełne lub częściowe wyjęcie danej osoby spod władzy sądowej. Jest on też rozumiany jako prawo nietykalności przez organy państwowe pewnych osób fizycznych, a niekiedy prawnych, uprzywilejowanych ze względu na charakter bądź stanowisko<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 105 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 10 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>5</sup> wynika, że poseł lub senator nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu lub Senatu. Zakaz zatrzymania obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organy stosujące przymus<sup>6</sup>, w związku z tym dotyczyć on może również legitymowania i przeprowadzenia kontroli osobistej.

W związku z powyższym istnieją ograniczenia w postępowaniu funkcjonariuszy Policji w stosunku do osób korzystających z tego przywileju, jednak w określonych okolicznościach, funkcjonariusze posiadają szczególne uprawnienia umożliwiające im podejmowanie w stosunku do nich interwencji. W uzasadnionym przypadku funkcjonariusz Policji

---

<sup>2</sup> S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 3, Wydawca Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 9.

<sup>3</sup> R. Częścik, K. Łagoda, *Vademecum interwencji policyjnych: interwencje od A do Z. Podręcznik dla policjantów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012, s. 11.

<sup>4</sup> A. Dana, *Podmiotowy zakres immunitetu w polskim systemie prawnym*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2011, nr 8, s. 37.

<sup>5</sup> Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz.U. 2022 poz. 1339.

<sup>6</sup> Ibidem, art. 10 ust. 2.

ma prawo wylegitymować parlamentarzystę. Dotyczy to również ujęcia osoby z immunitetem na „gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania”. O zatrzymaniu posła lub senatora niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego<sup>7</sup>.

## Założenia badawcze

Celem przeprowadzonych badań było poznanie rozwiązań organizacyjno-proceduralnych, związanych z uprawnieniami funkcjonariuszy Policji do podejmowania interwencji wobec osób posiadających immunitety. Badania miały na celu przedstawienie istniejącego dorobku osób reprezentujących dyscyplinę nauk prawnych i nauk o bezpieczeństwie w świetle istotnego społecznie problemu bezpieczeństwa – funkcjonowania Policji i jej uprawnień.

Na potrzeby badań wytypowano źródła badań i na ich podstawie zgromadzono wiarygodne informacje o faktach, procesach i zjawiskach dotyczących realizacji interwencji policyjnych. W tym zakresie przeprowadzono analizę treści materiałów naukowych, branżowych i prawnych. Spośród stosowanych w naukach społecznych metod i technik badawczych w tym etapie dominowały: krytyczna analiza literatury oraz selekcja i ocena materiałów źródłowych. Zastosowanie tych metod pozwoliło na wyprowadzanie nowych treści poznawczych z reguł i uogólnień uzyskanych wcześniej drogą indukcyjną. Zgromadzenie informacji wymagało zastosowania metody analizy i krytyki źródłowej jako zasadniczej metody badawczej. Badania dokumentów związanych z przedmiotem badań pozwoliły na pogłębienie znajomości tego stanu. W związku z tym, że literatura krajowa dotycząca uprawnień Policji w stosunku do osób posiadających immunitety praktycznie nie jest reprezentowana w opracowaniach naukowych (nieliczne publikacje są ukierunkowane przede wszystkim na rozwiązania praktyczne, nie stanowiąc w większości wyników badań naukowych), skupiono się na analizie regulacji prawnych. Pozwoliło to na usystematyzowanie oraz sformułowanie wniosków dotyczących

---

<sup>7</sup> Ibidem.

potrzeby poszukiwania optymalnych reguł dotyczących wymagań i zasad prowadzenia interwencji policyjnych.

Cennym źródłem były również doświadczenia funkcjonariuszy Policji wynikające z bezpośrednich i pośrednich obserwacji poczynionych w toku realizacji zadań służbowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie interwencji policyjnych. Obserwacja dotyczyła podejmowanych czynności służbowych związanych z kontrolą drogową, jak również podczas realizacji zabezpieczeń różnych form protestów społecznych.

## Wyniki badań

### Postępowanie policjantów wobec uczestników ruchu drogowego korzystających z immunitetów

Współczesne społeczeństwo charakteryzuje się dużą mobilnością. Systematyczny wzrost liczby pojazdów mechanicznych skutkuje licznymi zdarzeniami drogowymi, powodującymi ofiary, w tym także śmiertelne<sup>8</sup>. Co prawda wielopłaszczyznowe działania podejmowane na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwzględniające modernizację infrastruktury drogowej, zaostrzenie przepisów ruchu drogowego czy różnego rodzaju projekty edukacyjne, skutkują mniejszą liczbą wypadków i ich ofiar, to liczba zdarzeń drogowych w Polsce jest w dalszym ciągu wysoka, także niekorzystnie statystyka ta wypada w porównaniu do poszczególnych krajów europejskich). Problem wypadkowości drogowej urósł do rozmiarów epidemii – dziś jest to jedno z najważniejszych zagadnień polityki bezpieczeństwa publicznego. Analiza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego pokazuje<sup>9</sup>, że pomimo licznych kampanii społecznych i unowocześnionych systemów bezpieczeństwa polskie drogi wciąż nie należą do najbezpieczniejszych<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> R.A. Stefański, *Ustawa prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Wydawca Wolters Kluwer, Warszawa 2003, s. 195; *Prawne aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego*, pod red. M. Jurgielewicz, Z. Nowakowski, J. Rajchel, K. Rajchel, Wydawca Towarzystwo Naukowe Powszechnie S.A., Warszawa 2011, s. 7.

<sup>9</sup> *Wypadki drogowe – raporty roczne*, Komenda Główna Policji, Warszawa 2022.

<sup>10</sup> T. Wojtuszek, *Administracja europejska a bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2013, s. 35.

Nie ulega wątpliwości, że do większości wypadków drogowych dochodzi na skutek specyficznych zachowań uczestników ruchu drogowego, wynikających z nieznanomości lub lekceważenia przepisów ruchu drogowego. Do spowodowania wypadków przyczyniają się ludzie, będący głównym czynnikiem dynamizującym sytuację na drogach – kierowcy pojazdów mechanicznych, a także motocykli – poprzez nadmierną lub niedostosowaną do warunków drogowych prędkość, nieustąpienie pierwszeństwa innemu uczestnikowi ruchu drogowego, niezachowanie bezpiecznej odległości pomiędzy pojazdami, nieprawidłowo wykonany manewr wyprzedzania, a także nieudzielenie pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych<sup>11</sup>.

Ważnym problemem na polskich drogach są nietrzeźwi użytkownicy dróg oraz kierowcy pojazdów pod wpływem środków działających podobnie do alkoholu<sup>12</sup>. Prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu może stanowić czyn zabroniony jako wykroczenie art. 87 kodeksu wykroczeń albo czyn zabroniony jako przestępstwo art. 178a kodeksu karnego. W celu ograniczenia, zapobiegania oraz usunięcia z ruchu drogowego sprawców przestępstw drogowych Policja realizuje zadania określone w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>13</sup>. Związane są one z kontrolowaniem uczestników ruchu drogowego oraz w przypadku, gdy wyniki czynności dokonanych w trybie określonym w art. 129 ust. 1–3 p.r.d. uzasadniają podejrzenie popełnienia przez uczestnika ruchu drogowego czynu zabronionego wyczerpującego znamiona wykroczenia lub przestępstwa.

Należy mieć świadomość, że uczestnikami ruchu drogowego są również osoby korzystające z immunitetów zakrajowych i krajowych. Podjęcie interwencji w stosunku do tych osób odbywa się na podstawie wytycznych nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie postępowania policjantów wobec uczestników ruchu drogowego korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych oraz korzystających z immunitetów krajowych<sup>14</sup>. Na jego podstawie,

---

<sup>11</sup> J. Merkiś, S. Tarkowski, *Wybrane aspekty wykorzystania pokładowych urządzeń rejestrujących w pojazdach samochodowych*, „Eksplatacja i Niezawodność” 2011, nr 2, s. 54.

<sup>12</sup> Ł. Foryś, *Wykrywanie sprawców prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka* [w:] A. Kalisz, A. Sadło Nowak (red.), *Prawo wykroczeń. Ujęcie normatywne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2022, s. 16.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.

<sup>14</sup> § 2 Wytycznych nr 1 komendanta głównego Policji z dnia 3 stycznia 2006 r., Dz. Urz. KGP Nr 4, poz. 1 ze zm.

w przypadku kontroli drogowej, uprawnienia do korzystania z immunitetu zakrajowego stwierdza się na podstawie legitymacji wydanej przez Ministra Spraw Zagranicznych, którą osoba ta ma obowiązek posiadać i okazać. Ponadto policjant ma prawo zatrzymać do kontroli każdy pojazd, również gdy jest on oznakowany tablicami dyplomatycznymi. W każdym przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia przez kierującego pojazdem wyposażonym w dyplomatyczne tablice rejestracyjne policjant powinien zatrzymać pojazd i przeprowadzić kontrolę wymaganych dokumentów pojazdu oraz dokumentów osoby kierującej. Jeżeli kierujący pojazdem jest osobą korzystającą z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych, policjant nie jest uprawniony do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego, skierowania sprawy do sądu, jak również wpisania tej osoby do ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Policjant poprzestaje na zwróceniu uwagi oraz sporządzeniu kary informacyjnej. Gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że kierujący pojazdem korzystający z immunitetu zakrajowego znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (np. wyczuwalna woń alkoholu z ust, trudności z zachowaniem równowagi po wyjściu z pojazdu, bełkotliwa mowa), policjant:

- nie może żądać poddania się przez kierującego badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu;
- jest obowiązany zaproponować kierującemu poddanie się badaniu;
- uniemożliwia dalsze kierowanie pojazdem w razie odmowy poddania się badaniu lub w przypadku pozytywnego wyniku badania.

Uniemożliwienie kierowania powinno być połączone z nawiązaniem kontaktu z właściwym przedstawicielstwem dyplomatycznym lub konsularnym oraz przekazaniem pojazdu innej osobie wskazanej przez kontrolowanego i może nastąpić w szczególności przez:

- zwrócenie się do kontrolowanego o powstrzymanie się od kierowania pojazdem;
- zaproponowanie przekazania do depozytu kluczyków pojazdu, a w przypadku odmowy oraz gdy osoba kontrolowana znajduje się poza pojazdem, uniemożliwienie jej powrotu do pojazdu przez blokadę dostępu do drzwi, w miarę możliwości bez naruszenia nietykalności tej osoby;

- zablokowanie kontrolowanego pojazdu przy użyciu pojazdu (pojazdów) służbowego Policji lub blokady na koła.

Uniemożliwienie kierowania powinno trwać do czasu przekazania kierującego do dyspozycji szefa misji lub urzędu lub otrzymania innych, wyraźnych dyspozycji przekazanych przez dyżurnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych dyżurnemu komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji. Do pojazdu oznaczonego tablicami dyplomatycznymi nie należy wsiadać, nawet w celu wyjęcia kluczyków ze stacyjki.

Jeżeli kontrolowanym pojazdem kieruje osoba korzystająca z immunitetu krajowego, a zatrzymanie pojazdu nie było spowodowane uzasadnionym podejrzeniem popełnienia wykroczenia, stosuje się ogólne zasady dotyczące przeprowadzania kontroli drogowej. Natomiast w sytuacji gdy wobec osoby korzystającej z immunitetu krajowego zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia, a okoliczności nie uzasadniają skierowania do właściwego organu wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie jej do odpowiedzialności, funkcjonariusz powinien poprzestać na zwróceniu uwagi.

Funkcjonariusz, mając uzasadnione podejrzenie, że kierujący pojazdem będący osobą korzystającą z immunitetu krajowego znajduje się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (np. wyczuwalna woń alkoholu z ust, trudności z zachowaniem równowagi po wyjściu z pojazdu, bełkotliwa mowa), jest obowiązany do żądania poddania się przez tę osobę badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu jest to czynność niecierpiącą zwłoki, podejmowana w trybie art. 17 § 2 k.p.k. Jednak w razie odmowy poddania się badaniu policjant, realizując uprawnienia wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, może zastosować środki przymusu bezpośredniego w celu doprowadzenia do badania oraz zatrzymać osobę ujętą na gorącym uczynku przestępstwa z uwagi na niezbędność tej czynności dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego.

W przypadku gdy osobą jest poseł, senator, poseł do Parlamentu Europejskiego, podejmowane są czynności zmierzające do niezwłocznego powiadomienia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, a także właściwego miejscowo prokuratora o podjęciu wobec takiej osoby czynności zmierzających do poddania się przez tę osobę badaniu. Jest to obowiązek Policji określony w art. 105 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu

posła i senatora. Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu, albo właściwy miejscowo prokurator może zażądać odstąpienia od wykonania czynności przez funkcjonariuszy w stosunku do osoby kontrolowanej.

Z kolei gdy zachodzi podejrzenie, że osoba kontrolowana korzysta z immunitetu sędziowskiego lub prokuratorskiego i znajduje się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, podejmowane są czynności zmierzające do niezwłocznego powiadomienia:

- prezesa właściwego miejscowo sądu oraz prezesa sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce dokonywania czynności – gdy osobą tą jest sędzia, o podjęciu wobec takiej osoby czynności zmierzających do poddania się przez tę osobę badaniu;
- właściwego miejscowo prokuratora, a także prokuratora przełożonego – w przypadku, gdy osobą tą jest prokurator.

Na żądanie ww. osób funkcjonariusze są zobowiązani odstąpić od dokonania czynności służbowych.

### **Podejmowanie interwencji policyjnych w trakcie protestów społecznych z udziałem osób posiadających immunitet**

Ustawowe zadania Policji związane są z wieloma aspektami bezpieczeństwa i porządku publicznego, a więc dotyczą również problematyki ochrony bezpieczeństwa zgromadzeń, manifestacji czy protestów społecznych.

Jednym z fundamentalnych praw człowieka jest wolność zgromadzeń. Gwarancje prawa do uczestniczenia i organizowania pokojowych manifestacji zostały ujęte przepisach międzynarodowych<sup>15</sup>, które mają odzwierciedlenie w art. 57 Konstytucji RP. Przepis gwarantuje swobodę uczestniczenia w zgromadzeniu zarówno przez cały czas jego trwania, jak i możliwość przyłączenia się w trakcie lub wcześniejszego opuszczenia miejsca, w którym się ono odbywa. Wolność zgromadzeń oznacza swobodę wyboru miejsca i czasu przeprowadzenia zgromadzenia oraz ustalania przebiegu zgromadzenia. Jest to prawo podstawowe przysługujące nie tylko obywatelom RP, ale także cudzoziemcom i apatrydom. Jest ono

---

<sup>15</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych – traktat uchwalony w wyniku konferencji ONZ w Nowym Jorku, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r.

ściśle związane z innymi fundamentami demokracji i pluralizmu, takimi jak wolność słowa i wolności zrzeszania się.

Udział w zgromadzeniach publicznych jest jedną z podstawowych wolności politycznych i umożliwia obywatelom publiczne wyrażania poglądów, opinii, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób, które mogą być odmienne lub niepopularne. Przez krytykę i dezaprobatę stwarza możliwość wpływania na decyzje organów państwowych i wyrażania stanowiska wobec prowadzonej przez nie polityki<sup>16</sup>.

Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej, niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się interes publiczny. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Zgromadzenia publiczne odgrywają swoistą rolę „mechanizmu wczesnego ostrzegania”, ukazując organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne albo już istniejące źródła napięć, a przez to umożliwiają odpowiednio wczesną korektę polityki<sup>17</sup>.

Zasadniczym warunkiem korzystania z wolności zgromadzeń jest przestrzeganie pokojowego charakteru zgromadzenia<sup>18</sup>. Traci pokojowy charakter zgromadzenie, podczas którego jego uczestnicy stosują przemoc i przymus wobec innych ludzi oraz funkcjonariuszy publicznych, a także niszczą mienie publiczne lub prywatne. Zakazane jest uczestnictwo w nich osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia. Także zgromadzenia, w których trakcie podburza się do czynów karalnych słowami lub pismem albo prowokuje się lub poniża innych, są zabronione, ale dopiero wtedy, gdy pojawia się przemoc lub powstają szkody<sup>19</sup>. Takie zgrupowanie ludzi niemające

---

<sup>16</sup> Por. W. Studziński, *Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się*, [w:] *Prawa i wolności I i II generacji*, pod red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń 2006, s. 179.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006, sygn. K 21/05.

<sup>18</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa*. t. III. *Wolności i prawa polityczne*, pod red. M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2002, s. 43.

<sup>19</sup> P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Wydawca Lexis Nexis, Warszawa 2014, s. 61.

pokoju charakteru przestaje podlegać ochronie prawnej i należy traktować tak jak zbiegowisko, stanowiące wykroczenie z art. 50 kodeksu wykroczeń, natomiast gdy zachowanie uczestników sprowadzać będzie niebezpieczeństwo, narażają się oni na odpowiedzialność karną — art. 254 kodeksu karnego<sup>20</sup>.

Szczegółowe zasady korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzania się i zagwarantowanie bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia reguluje ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach.

Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych zależy od wielu czynników, przede wszystkim od zachowania ich uczestników oraz od właściwego wykonania obowiązków organizatora i przewodniczącego zgromadzenia w zakresie zapewnienia pokojowego jego przebiegu. Jednak głównym podmiotem zapewniającym bezpieczeństwo w trakcie zgromadzeń jest Policja<sup>21</sup>, której podstawowym obowiązkiem jest ułatwienie przebiegu wszystkich pokojowych zgromadzeń oraz niedopuszczenie do zakłócenia przebiegu zgromadzenia przez prowokatorów zwalczających się politycznie lub ideowo ugrupowań czy organizacji, zakłócania porządku publicznego przez osoby biorące udział w zgromadzeniu, niszczenia mienia i naruszenia zasad ruchu drogowego, a w przypadku pojawienia się zagrożenia spowodowanego przez ich uczestników – szybkie jego opanowanie.

Wystąpienie w trakcie zgromadzeń rażących zakłóceń porządku publicznego lub przypadków oskarżeń policji o przekroczenie uprawnień powoduje prowadzenie przez specjalne komórki wewnętrzne policji działań kontrolnych. Działania tego typu wykonywane są one również przez stałą sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych (zajmuje się ona sprawami administracji państwowej oraz bezpieczeństwa, sprawami ładu i porządku publicznego). W trakcie jej posiedzeń szefowie Policji przedstawiają materiały dowodowe zebrane w trakcie zabezpieczenia z przebiegu zdarzeń oraz wyjaśniają zasadność decyzji, rozkazów oraz przyjętej taktyki działania oddziałów policji.

Zapewnienie funkcji kontrolnej przebiegu zgromadzeń publicznych gwarantowane jest również przez organizacje pozarządowe, tj. Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz należące do Organizacji Bezpieczeństwa

---

<sup>20</sup> Por. W. Kulesza, *Demonstracja, blokada, strajk. Granice wolności zgromadzeń i strajku w polskim prawie karnym na tle prawa niemieckiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1991, s. 27.

<sup>21</sup> Por. S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 8.

i Współpracy w Europie (OBWE) – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). Przedstawiciele tych organizacji w trakcie zgromadzeń monitorują nie tylko działanie służb i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, ale również zachowania uczestników zgromadzeń. Dokonują oni oceny proporcjonalności i adekwatności działań w stosunku do zachowania zgromadzonych, osób trzecich czy kontrdemonstrantów. Ideą ich działalności jest zapewnienie międzynarodowych standardów i technik monitorowania odnoszących się do wolności zgromadzeń.

Inną formą protestacyjnych zgromadzeń, gdzie Policja jest instytucją odpowiedzialną za bezpieczeństwo, są okupacje (blokady), w tym obiektów użyteczności publicznej, zakładów pracy, siedzib najwyższych organów władzy i administracji państwowej, obiektów ważnych z punktu widzenia obronności, gospodarki lub kultury narodowej, przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz akcje okupacyjne, głodowe, strajki na dużą skalę, które mogą w konsekwencji przybrać formę strajków generalnych paraliżujących funkcjonowanie instytucji, czy wybranych dziedzin życia. Ponadto zabronionym formom protestów towarzyszą organizacja blokad dróg, szlaków kolejowych i wodnych, przejść granicznych, które stanowią środek realizacji innych celów przez ich uczestników. W przypadku okupacji budynku celem działań Policji jest usunięcie z niego osób przebywających bezprawnie, stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa lub stanowiących istotne zakłócenie porządku publicznego, w celu umożliwienia funkcjonowania tego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Natomiast w trakcie blokad szklaków komunikacyjnych celem jest ich udrożnienie

Doświadczenia z przebiegu legalnych czy nielegalnych form protestów pokazują, że uczestniczą w nich często osoby posiadające immunitety. Z jednej strony ich udział jest wyrazem solidaryzowania się z problemami protestującej grupy, a z drugiej wykonują oni swoje obowiązki w ramach prowadzonych interwencji poselskich lub senatorskich.

Posłowie lub senatorowie mają prawo wstępu do budynku oraz zażądać spotkania z kierownictwem tych organów lub jednostek czy żądać informacji oraz wglądu do dokumentów lub ich wydania oraz wyjaśnienia sposobu i terminu załatwienia danej sprawy. W zależności od złożoności żądania, kierownictwo tych podmiotów ma obowiązek udostępnić dokumenty w wersji papierowej (kserokopie) lub za pomocą poczty elektronicznej, a w przypadku braku możliwości natychmiastowego ich

przekazania wskazane organy mają 14 dni na udzielenie odpowiedzi. Po zakończeniu tych czynności osoby kontrolujące powinny opuścić teren urzędu.

Interwencja jest uprawnieniem regulowanym przez prawo i nie może naruszać zasad współżycia społecznego, nie oznacza dowolnych działań. W trakcie interwencji niedopuszczalne jest przeszkadzanie w wykonywaniu obowiązków służbowych, użycie siły w celu wymuszenia określonego zachowania oraz okupowanie budynku. Ponadto należy pamiętać, że poseł lub senator podejmując interwencję powinien wykonać ją osobiście. Nie ma podstaw prawnych, aby uczestniczyły w niej osoby przez niego przybrane.

Brak podporządkowania się żądaniu osoby uprawnionej, np. zarządcy budynku, opuszczenia bezprawnie zajętych pomieszczeń lub terenu danego obiektu należy uznać za przestępstwo z art. 193 § 1 KK – naruszenia miru domowego. Może być ono popełnione przez działanie, tj. wdarcie się do miejsc wskazanych w tym przepisie, jak też przez zaniechanie, tj. gdy sprawca miejsc tych nie opuszcza wbrew żądaniu osoby uprawnionej. Przedmiotem ochrony przepisu art. 193 KK jest wolność jednostki od naruszeń jej prawa do decydowania o tym, kto może przebywać w miejscu, w którym jednostka ta jest gospodarzem<sup>22</sup>.

Obowiązujące przepisy prawa dają możliwość usunięcia osób okupujących budynek oraz możliwość wszczęcia wobec nich śledztwa w prokuraturze i postępowania dyscyplinarnego w Sejmie. Gdy żądanie opuszczenia budynku są bezskuteczne, uprawniony organ lub osobę posiadającej tytuł prawny może żądać do Policji usunięcia osób przebywających i utrudniających funkcjonowanie danego urzędu. Zgodnie z orzeczeniem TK z dnia 28 stycznia 1991 r. (K. 13/90) taka interwencja Policji nie narusza nietykalności tych osób, gdyż nietykalność nie ma charakteru absolutnego, a w szczególności nie służy ona do umożliwienia prowadzenia bezprawnej działalności.

Policjanci powinni interweniować tylko w odpowiedzi na nielegalne działania, a nie w celu zapobieżenia. Każda taka interwencja jest sytuacją szczególną, a użycie przez siły policyjne środków przymusu bezpośredniego powinno być adekwatne do występującego zagrożenia porządku

---

<sup>22</sup> *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, pod red. W. Wróbel, A. Zoll, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 565.

prawnego<sup>23</sup> oraz niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom. Użycie ich jest możliwe, gdy pozostałe środki okażą się nieskuteczne i musi być traktowane jako działanie ostateczne. W związku z powyższym przed rozpoczęciem działań podejmowane są czynności ostrzegawcze polegające w szczególności na wezwaniu do zaprzestania działań niezgodnych z prawem oraz wzywa się osoby posiadające immunitet o konieczności opuszczenia przez nich wskazanego rejonu czy obiektu. Uczestnicy protestu informowani są również o braku możliwości zagwarantowania bezpieczeństwa osobom posiadającym immunitety oraz przedstawicielom mediów. Ponadto funkcjonariusze mają obowiązek zapewnienia odstąpienia od dokonywania jakichkolwiek czynności wobec posłów, senatorów lub innych osób posiadających immunitet, którzy są powszechnie znani lub zostaną wskazani albo którzy przed przystąpieniem Policji do działań lub w ich toku wylegitymują się odpowiednim dokumentem potwierdzającym posiadanie immunitetu<sup>24</sup>.

W trakcie interwencji policyjnych dokumentowane są zachowania wszystkich uczestników. Rejestracja ich działań pozwala na uzyskanie materiału dowodowego i wykorzystanie go w postępowaniach karnych przeciwko osobom naruszającym prawo. Również filmowanie działań sił policyjnych czy prowadzonych negocjacji umożliwia weryfikację oskarżeń o bezprawne działania policji związane najczęściej z przekroczeniem uprawnień.

Na miejsce zdarzenia skierowany może być również Zespół Antykonfliktowy (powoływany na czas prowadzenia akcji policyjnych), którego celem działania jest udzielenie wsparcia w rozwiązywaniu takich zdarzeń konfliktowych, aby nie było potrzeby stosowania działań siłowych. Koncentruje się on na opanowaniu negatywnych emocji uczestników, które mogą powodować różnego rodzaju zakłócenia porządku publicznego, w tym nawet wywoływać lub eskalować agresję<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Szerzej: A. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń i stowarzyszenia się* [w:]: *Prawa i wolności I i II generacji*, pod red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń 2006s. 86–88.

<sup>24</sup> Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. KGP z 2017 r. nr 73.

<sup>25</sup> Zespoły Antykonfliktowe – projekt powstały w Europie w latach 70-80 XX stulecia. Początki działalności ZAK w Polsce datują się na jesień 2011 r., kiedy Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu zainicjowała pilotażowy projekt wprowadzenia „miękkiego podejścia” do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas zgromadzeń i protestów publicznych czy innych sytuacji kryzysowych. W 2021 r. powołano grupy i zespoły antykonfliktowe na terenie całej Polski. Działania te opierają się na rozpoznaniu sytuacji konfliktowej, monitorowaniu zachowań i komunikacji za pomocą technologii oraz bezpośredniej rozmowie.

## Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga od Policji wypracowania skutecznych mechanizmów działania. Wszelkie przejawy zachowań naruszających normy prawne i zasady współżycia społecznego wymuszają podejmowanie przez policjantów czynności interwencyjnych wobec osób je stwarzających, a przepisy prawa umożliwiają im stosowanie w określonych sytuacjach środków przymusu bezpośredniego.

Jest to niezwykle złożona problematyka, gdyż oczekiwania społeczne co do zapewnienia przez Policję odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa czy też ocena poszczególnych interwencji jest w różnych środowiskach w Polsce różna. Dodatkowo udział w nich osób posiadających wyjątkowe uprawnienia, takie jak immunitet powoduje, że podejmowane interwencje wymagają od funkcjonariuszy stałego doskonalenia umiejętności w tym zakresie i kształtowania odpowiednich kompetencji. Przepisy prawne oraz techniki i taktyki interwencji są elementem szkoleń zawodowych oraz kursów doskonalenia zawodowego. Tylko systematyczne doskonalenie pozwala na opanowanie umiejętności podejmowania właściwych decyzji i bezpieczne przeprowadzenie interwencji. Z drugiej jednak strony znajomość i poszanowanie uprawnień policyjnych przez osoby posiadające immunitety pozwoli na uniknięcie sytuacji konfliktowych w trakcie przeprowadzanych interwencji policyjnych.

## Bibliografia

- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń i stowarzyszenia się* [w:], *Prawa i wolności I i II generacji*, pod red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń 2006.
- Częściak R., Łagoda K., *Vademecum interwencji policyjnych: interwencje od A do Z. Podręcznik dla policjantów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012.
- Dana A., *Podmiotowy zakres immunitetu w polskim systemie prawnym*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2011, nr 8.
- Foryś Ł., *Wykrywanie sprawców prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka* [w:], *Prawo wykroczeń. Ujęcie normatywne i praktyczne*, pod red. A. Kalisz, A. Sadło Nowak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2022.
- Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, pod red. W. Wróbel, A. Zoll, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kulesza W., *Demonstracja, blokada, strajk. Granice wolności zgromadzeń i strajku w polskim prawie karnym na tle prawa niemieckiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1991.
- Merkisz J., Tarkowski S., *Wybrane aspekty wykorzystania pokładowych urzędzeń rejestrujących w pojazdach samochodowych*, „Eksploracja i Niezawodność” 2011, nr 2.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 3, Wydawca Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012.
- Pieprzny S., *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Prawne aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego*, pod red. M. Jurgielewicz, Z. Nowakowski, J. Rajchel, K. Rajchel, Wydawca Towarzystwo Naukowe Powszechnie S.A., Warszawa 2011.
- Stefański R.A., *Ustawa prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Wydawca Wolters Kluwer, Warszawa 2003.
- Studziński W., *Wolność zgromadzeń i stowarzyszenia się*, [w:] *Prawa i wolności I i II generacji*, pod red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń 2006.
- Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Wydawca: Lexis Nexis, Warszawa 2014.
- Wojtuszek T., *Administracja europejska a bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2013.

Wróbel A., *Wolność zgromadzania się* [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa*. t. III. *Wolności i prawa polityczne*, pod red. M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2002.

**Dokumenty normatywne:**

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych – traktat uchwalony w wyniku konferencji ONZ w Nowym Jorku na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 2200A (XXI) z 16 grudnia 1966 r.

Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. 2022 poz. 1339.

Wypadki drogowe – raporty roczne, Komenda Główna Policji, Warszawa 2022.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006, sygn. K 21/05.

Wytyczne nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 stycznia 2006 r., Dz. Urz. KGP nr 4, poz. 1 ze zm.

Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. KGP z 2017 r. nr 73.

