

Warszawa, dnia 3 listopada 2020 r.

880/2020/PIP/PKu/ZG

Szanowny Pan
nadinsp. Paweł Dobrodziej
Komendant Stołeczny Policji
ul. Nowolipie 2
00-150 Warszawa



I. WPROWADZENIE

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: *HFPC, Fundacja*) pragnie wyrazić zaniepokojenie sytuacją, która miała miejsce dnia 30 października 2020 r. w okolicach Pruszkowa. Z doniesień medialnych wynika, że policjanci zatrzymali z zastosowaniem środków przymusu bezpośredniego działaczki i działacza związku zawodowego Inicjatywa Pracownicza, jadących z Poznania na warszawski Strajk Kobiet.

II. STAN FAKTYCZNY

Jak wynika z doniesień medialnych¹, w ubiegły piątek działaczki i działacze związku zawodowego Inicjatywa Pracownicza jechali do Warszawy na demonstrację organizowaną w ramach protestów po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r.

Po raz pierwszy Policja miała zatrzymać samochód, którym jechali działacze związku zawodowego Inicjatywa Pracownicza na autostradzie A2 jeszcze w Wielkopolsce – sprawdzono wówczas stan pojazdu, kierunkowskazy, hamulce i gaśnice. Druga kontrola miała mieć miejsce w okolicach Łowicza – przeszukano wtedy bagażnik i dokonano oględzin flag i banerów, które się

¹ Stan faktyczny ustalony na podstawie: P. Żytnicki, *Związkowcy zatrzymani w drodze na strajk kobiet w Warszawie. Policja zakuta ich w kajdanki i uwięziła*, 31 października 2020 r., Gazeta Wyborcza, <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7.36001.26466079.zwiazkowcy-zatrzymani-w-drodze-na-protest-w-warszawie-policja.html> (dostęp: 02.11.2020 r.); P. Żytnicki, *Kuriozalne tłumaczenie policji: Zakuliliśmy związkowców w kajdanki dla ich bezpieczeństwa*, 01 listopada 2020 r., Gazeta Wyborcza, <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7.36001.26467877.policja-zakulismy-zwiazkowcow-w-kajdanki-dla-ich-bezpieczenstwa.html> (dostęp: 02.11.2020 r.); H. Szukalska, *Jechała przemawiać na proteście kobiet w Warszawie, policja skuta ją kajdankami*, 1 listopada 2020 r., OKO.press, <https://oko.press/jechala-przemawiac-policja-skula-ja-kajdankami/> (dostęp: 02.11.2020 r.).

tam znajdowały. Kontrola miała zakończyć się stwierdzeniem, że akumulator nie był prawidłowo zamocowany.

Trzecia kontrola miała mieć miejsce w okolicy Pruszkowa. Jak wynika z informacji prasowych, sprawdzono wówczas, czy poprawiono zamocowanie akumulatora. Choć było ono prawidłowe, działaczki zostały wylegitymowane w celu sprawdzenia, czy nie są poszukiwane. Czekają na wynik kontroli w pojeździe, gdy na miejsce niespodziewanie przyjechało kilka radiowozów. Jedna z osób siedzących w samochodzie zaczęła w tym momencie nagrywać interwencję².

Na nagraniu widać policjanta z nieprawidłowo założoną maseczką, próbującego wyciągnąć z samochodu osobę nim kierującą. Na pytanie pasażerów o podstawę prawną podejmowanych czynności słychać odpowiedź, że jest to art. 15 ust. 3 ustawy o Policji (stanowiący o uprawnieniu Policji do zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia). W tym czasie inny funkcjonariusz wyciąga z pojazdu inną osobę, rzuca ją na ulicę i choć nie stawia oporu – leżącej działaczce zakłada kajdanki. Trzeci z policjantów biorących udział w interwencji, odnosząc się do pytań pasażerów pojazdu o podstawę faktyczną zatrzymania, odpowiada, że „pytania do dowódcy, nie do nas”. Danych dowódcy jednak nie podaje, zamiast tego wydaje polecenie opuszczenia pojazdu przez osobę, która je zadała. Inny funkcjonariusz nakazuje wówczas, aby zatrzymywani nie robili „sceny”. Kiedy kolejny raz pada pytanie o podstawę faktyczną, policjant odpowiada, że działacze powinni zapytać o to dowódcę, ponieważ oni „tylko przyjechali im pomóc”. Gdy osoba zatrzymywana pyta w czym funkcjonariusze mieli pomóc, policjant odpowiada „z przewiezieniem was na komendę do Pruszkowa”. Ponownie pada pytanie o podstawę, na które funkcjonariusz odpowiada „ale to nie my”. Inny z pasażerów pyta, jak to jest możliwe, że policjanci sami nie znają podstawy dla podejmowanych działań. Funkcjonariusz nie odpowiada jednak na pytanie i grozi pytającemu, że się „zdenerwuje” i wyciągnie go siłą z pojazdu. W tym momencie nagranie się kończy.

Z informacji prasowych wynika, że działaczom założono kajdanki i przewieziono do komendy w Pruszkowie. Tam przeszukano ich rzeczy i wykonano testy na obecność narkotyków i alkoholu, które niczego nie wykazały. Po trzech godzinach, ok. godziny 20:00, zatrzymani mieli opuścić komisariat, nie otrzymawszy protokołów zatrzymania. Wówczas ruszyli w kierunku Warszawy. Gdy dojechali na miejsce, główna część demonstracja miała się ku końcowi. Z tego powodu jedna z zatrzymanych osób, Marta Rozmysłowicz, członkini komisji krajowej OZZ Inicjatywa Pracownicza, nie mogła wygłosić przygotowanego z tej okazji przemówienia.

² Nagranie jest dostępne na stronie OZZ Inicjatywa Pracownicza w portalu Facebook pod adresem <https://www.facebook.com/InicjatywaPracownicza/videos/2778138365754772> (dostęp: 02.11.2020 r.).

Jak wynika z informacji zamieszczonej na Facebooku OZZ Inicjatywy Pracowniczej, działacze i działaczki planują wniesienie zażalenia oraz dochodzenie zadośćuczynienia za bezpodstawne zatrzymanie – w ocenie działaczy celem działań podejmowanych przez policjantów było uniemożliwienie udziału w proteście. Wskazano ponadto, że w podobnym trybie doszło do zatrzymań osób jadących na protest trzema innymi samochodami³.

Z wyjaśnień przedstawionych przez rzeczniczkę prasową pruszkowskiej Policji wynika, że według policyjnych ustaleń pojazdem jechały osoby, których celem mogło być zakłócanie protestu w Warszawie. Nie wskazano jednak dowodów przemawiających za takimi ustaleniami. Rzeczniczka poinformowała również, że kajdanki założono „w celu zapewniania bezpieczeństwa osobom doprowadzanym do jednostki”. **Protokołu zatrzymania nie sporządzono, ponieważ w ocenie Policji nie było to konieczne ze względu na nieprocesowy charakter zatrzymania.**

III. STAN PRAWNY

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest działanie na rzecz ochrony praw człowieka. W kontekście niniejszej sprawy pragniemy zwrócić uwagę na możliwe przekroczenie uprawnień przez funkcjonariuszy Policji.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, funkcjonariusze Policji mają prawo zatrzymywania osób w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw, osób pozbawionych wolności, które nie powróciły w wyznaczonym terminie do aresztu śledczego albo zakładu karnego, a także osób w sposób oczywisty stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia.

Przepis ten stanowi również, że wykonywanie tych uprawnień możliwe jest w warunkach art. 14 ust. 1 ustawy – wyłącznie w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno-porządkowych, podejmowanych w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń, poszukiwania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości oraz poszukiwania osób zaginionych. Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. W doktrynie podkreśla się, że wykonywanie jakichkolwiek czynności bez związku z realizacją ustawowych zadań lub w celu innym niż jeden ze wskazanych w art. 14 ust. 1 ustawy o Policji jest niedopuszczalne⁴.

³ Informacja dostępna pod adresem

<https://www.facebook.com/InicjatywaPracownicza/posts/3425557197520855> (dostęp: 02.11.2020 r.).

⁴ Zob. np. J. Karaźniewicz [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Legalis, komentarz do art. 14.

Z doniesień medialnych wynika, że jako przyczynę zatrzymania policjanci wskazali art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, a więc stwarzanie przez osoby zatrzymane w sposób oczywisty bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia. Podkreślenia wymaga, że **nie wystarczy w tym wypadku podejrzenie, że dana osoba może zagrażać dobrom prawnie chronionym – zagrożenie, któremu zapobiec ma prewencyjne zatrzymanie, musi być, co wynika wprost z przepisu, bezpośrednio i oczywiste**. W doktrynie podkreśla się, że oznacza to, że działanie sprawcy zmierza wprost do zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, a naruszenie tych dóbr nie jest jedynie hipotetyczne, a pewne i niebudzące żadnych wątpliwości⁵. Co więcej, zważywszy, że zatrzymanie jest środkiem ingerującym w prawnie chronioną wolność osobistą jednostki, może być ono zastosowane, na gruncie art. 15 ust. 3 ustawy o Policji, **tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezcelowe lub nieskuteczne**.

Ponadto, mając na uwadze, że z informacji prasowych wynika, że w opisywanym przypadku nie sporządzono protokołu zatrzymania, podkreślić należy, że wbrew przytoczonej w publikacji wypowiedzi rzeczniczki prasowej KPP w Pruszkowie, nie tylko zatrzymanie na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji wiąże się z obowiązkiem sporządzenia protokołu – **zgodnie z art. 15 ust. 2, osobie zatrzymanej prewencyjnie przysługują uprawnienia osoby zatrzymanej, do których należy wskazane w art. 244 § 3 Kodeksu postępowania karnego otrzymanie odpisu protokołu zatrzymania**.

Należy również zwrócić uwagę na art. 15 ust. 6 ustawy o Policji, zgodnie z którym czynności wymienione w ust. 1 – w tym prewencyjne zatrzymanie – powinny być wykonywane w sposób **możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte**. Zważywszy, że wolność osobista i nietykalność cielesna zostały wprost wymienione jako dobra osobiste w art. 23 Kodeksu cywilnego, funkcjonariusze mają obowiązek powstrzymania się od nadmiernej ingerencji w te dobra.

Jak wynika z przywołanych w stanie faktycznym publikacji oraz zamieszczonego przez związek zawodowy nagrania, wobec osób zatrzymanych zastosowano środki przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej oraz kajdanek. Oceniając legalność zastosowania środków przymusu bezpośredniego należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, środków tych używa się lub wykorzystuje się je w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, w sposób wyrządzający możliwie

⁵ Zob. Z. Gądzik [w:] Ł. Czebotar i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, LEX 2015, komentarz do art. 15.

najmniejszą szkodę. Przepisy te wskazują na podstawowe zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego, a więc zasadę subsydiarności, proporcjonalności oraz minimalizacji szkód.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, zastosowanie siły fizycznej jest możliwe w przypadku konieczności podjęcia co najmniej jednego z działań wskazanych w art. 11 tej ustawy. Zastosowanie kajdanek reguluje art. 15, a zgodnie z jego ust. 1, możliwe jest to w przypadkach wskazanych w art. 11 ust. 1-11 oraz 13-14. Z nagrania policyjnej interwencji nie wynika, by te okoliczności wystąpiły.

Na marginesie tych rozważań zauważyć można, że praktyka nadużywania kajdanek przez funkcjonariuszy wobec osób zatrzymanych została dostrzeżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który w wystąpieniu kierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił, że „zachowanie policjantów i podejmowane przez nich decyzje powinny cechować się racjonalnością, obiektywizmem oraz indywidualnym podejściem do każdej osoby, wobec której środki przymusu bezpośredniego miałyby zostać użyte”. Rzecznik wskazał również, że „w związku z ich opresyjnym charakterem, należy ograniczyć do minimum czas ich stosowania oraz wybrać środek najmniej dolegliwy i wyrządzający najmniejsze szkody”⁶.

Jednocześnie nie można pominąć, że **pozbawienie wolności w niniejszej sprawie działaczy związkowych zmierzających na protest efektywnie pozbawiło ich możliwości udziału w głównej części zgromadzenia odbywającego się wówczas na ulicach Warszawy.** Mając na uwadze podkreślony w art. 14 ust. 3 ustawy o Policji obowiązek respektowania i ochrony praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji, koniecznym jest odniesienie opisanych wydarzeń do gwarancji zawartych w art. 5 oraz art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: *EKPC, Konwencja*), stanowiących – odpowiednio – o prawie do wolności osobistej oraz wolności zgromadzeń.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Konwencji, każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności za wyjątkiem wskazanych w tym przepisie przypadków, wyłącznie w trybie ustalonym przez prawo. Jednocześnie, jak podkreśla Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: *ETPC, Trybunał*), **pozbawienie wolności zawsze musi czynić zadość wymogowi proporcjonalności, a niespełnienie tej przesłanki może skutkować uznaniem go za arbitralne**⁷.

⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. pisma KMP.570.29.2019.AN, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MSWiA%20ws.%20nadu%C5%BCywania%20kajdanek%20przez%20policj%C4%99%2C%2020.01.2020.pdf> (dostęp: 02.11.2020 r.).

^{7 7} Zob. wyrok ETPC z dnia 18 września 2012 r. w sprawie *James, Wells and Lee przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 25119/09, 57715/09 i 57877/09, §§ 191 – 195.

Do zatrzymania doszło, jak wynika z informacji prasowych, gdy działacze związkowi przygotowywali się do korzystania z chronionej na gruncie art. 11 EKPC wolności zgromadzeń. Wolność ta ma w ocenie Trybunału charakter fundamentalny, a jej istota polega na możliwości publicznego wyrażania opinii i sprzeciwu w odniesieniu do polityki władz publicznych. Za M. A. Nowickim powtórzyć należy, że „[p]rawo zapisane w art. 11 Konwencji chroni demonstrację, która może irytować lub obrażać osoby sprzeciwiające się ideom lub żądaniom, jakie usiłuje głosić. Jego gwarancje odnoszą się do wszystkich zgromadzeń z wyjątkiem tych, w których organizatorzy i uczestnicy mają gwałtowne zamiary lub w inny sposób zaprzeczają podstawom społeczeństwa demokratycznego. Nie można jednak uznać, że prawo do wolności pokojowego zgromadzania się przestaje obowiązywać, gdy w trakcie demonstracji dochodzi do sporadycznych aktów przemocy albo innych karalnych działań ze strony innych, jeśli zachowanie danej osoby wskazuje, że ona sama była spokojna w swoich zamiarach i zachowaniu. Również ewentualność, że osoby sięgające po przemoc niebędące członkami organizacji, która zorganizowała demonstrację, przyłączy się do niej, nie może być jako taka powodem odebrania tego prawa”⁸.

Doniosłe znaczenie prawa do udziału w pokojowym zgromadzeniu znacząco wpływa na możliwość zastosowania sankcji wobec jego uczestników. Mając to na uwadze, **osoby biorące udział w pokojowym zgromadzeniu nie powinny obawiać się skierowania przeciwko nim z tego powodu postępowania karnego** – w szczególności takiego, które wiązałoby się z pobawieniem ich wolności⁹. Jeśli mimo to państwo zdecyduje się na ukaranie uczestników zgromadzenia, musi ze szczególną dokładnością rozważyć proporcjonalność grożącej im kary¹⁰.

Ograniczenie możliwości karania uczestników zgromadzeń publicznych wynika między innymi z ryzyka wystąpienia efektu mrożącego, a więc takiej sytuacji, w kontekście wolności zgromadzeń, w której ich potencjalni uczestnicy będą obawiali się wzięcia w nich udziału¹¹. Warto podkreślić, że umorzenie postępowania, uniewinnienie czy odstąpienie od wymierzenia kary nie powodują, że ryzyko to znika. Co więcej, w przypadku zgromadzeń o charakterze politycznym, wszelkie próby ich tłumienia mogą zniechęcać obywateli do brania udziału w debacie publicznej, w szczególności do politycznego zaangażowania się po stronie innej, niż rządowa¹².

W opisywanym przypadku trudno co prawda mówić o zatrzymaniu w związku z udziałem w pokojowej demonstracji, bowiem miało ono miejsce jeszcze zanim związkowcom udało się dotrzeć na jej miejsce. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał jednak niejednokrotnie, że

⁸ M. A. Nowicki [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017, LEX, art. 11.

⁹ Zob. wyrok ETPC z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie *Gün i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 8029/07, § 83.

¹⁰ Zob. wyrok ETPC z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie *Taranenko przeciwko Rosji*, skarga nr 19554/05, § 87.

¹¹ Zob. wyrok ETPC z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie *Balçık i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 25/02, § 41.

¹² Zob. wyrok ETPC z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie *Nemtsov przeciwko Rosji*, skarga nr 1774/11, §§ 77 – 78.

z wolności zgromadzeń wynikają zarówno obowiązki negatywne – takie jak powstrzymanie się od niezasadnej lub nieproporcjonalnej ingerencji w korzystanie z wolności zgromadzeń – jak i pozytywne, wśród których wymienia się na przykład obowiązek zapewnienia efektywnej możliwości korzystania z tejże wolności¹³.

Wolność zgromadzeń nie ma charakteru absolutnego i Konwencja dopuszcza pewne jej ograniczenia – w art. 11 ust. 2 EKPC wskazano, że korzystanie z wolności zgromadzeń może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Z przepisu tego wynika wymóg, by ograniczenie wolności zgromadzeń przede wszystkim wynikało z ustawy, a ponadto wiązało się z koniecznością ochrony jednego z wskazanych dóbr prawnie chronionych i było konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Analizując pierwszą z powyższych przesłanek podkreślić należy, że w ocenie Trybunału wiąże się ona z pewną przewidywalnością ograniczenia, a więc możliwością ustalenia, że w określonym stanie faktycznym nie będzie możliwe wykonywanie danego prawa lub będzie się ono wiązało z koniecznością spełnienia dodatkowych wymagań¹⁴. Nieprzewidywalność ingerencji w możliwość korzystania z wolności zgromadzeń może zatem stanowić przesłankę jej niezgodności z Konwencją.

Wolność zgromadzeń stanowi szczególny przejaw korzystania przez jednostki z wolności wyrażania opinii¹⁵, stanowiącej w ocenie Trybunału jeden z istotnych fundamentów demokratycznego społeczeństwa¹⁶. Z tego względu **wypowiedzi polityczne i dotyczące spraw o znaczeniu publicznym podlegają szczególnie silnej ochronie**. Podejmowanie czynności przez Policję i nakładanie wszelkich sankcji, jak wskazuje L. Garlicki, musi być oceniane nie tylko w kontekście reakcji na konkretną wypowiedź, ale także w aspekcie prewencyjnym, jako ostrzeżenie dla potencjalnych autorów wypowiedzi, wywołujące w debacie publicznej tzw. efekt mrożący¹⁷. Trybunał podkreśla wręcz, że „**sama możliwość ingerencji ze strony organów władzy lub ze strony podmiotów prywatnych działających bez odpowiedniej kontroli lub**

¹³ Zob. wyrok ETPC z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga nr 20652/92, § 57.

¹⁴ Zob. wyrok ETPC w sprawie *Djavit An...*, § 65.

¹⁵ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 1991 r. w sprawie *Ezelin przeciwko Francji*, skarga nr 11800/85, § 37.

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5493/72, § 49.

¹⁷ L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz*, Legalis, komentarz do art. 10.

nawet z poparciem władzy może stanowić poważny ciężar dla swobodnego kształtowania idei i debaty demokratycznej oraz może wywierać na nie zniechęcający wpływ¹⁸.

IV. PODSUMOWANIE

Mając na uwadze powyższe rozważania, Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwraca się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o odniesienie się do opisywanego zdarzenia. Jednocześnie wyrażamy nadzieję, że niniejsze pismo okaże się przydatne w rozpoznawaniu tej, a także podobnych spraw.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Dziękuję bardzo,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU
Piotr Kłodoczny
Piotr Kłodoczny



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara

¹⁸ Wyrok ETPCz z dnia 25 października 2011 r. w sprawie *Altuğ Taner Akçam p. Turcji*, skarga nr 27520/07, LEX nr 1001020, § 81.