



RPW/1619/2022 P  
Data: 2022-01-07

Warszawa, dnia 30 grudnia 2021 r.

## KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Kpp- 16293/15302/21

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2022 -01- 07
ZAL. ....	NR. ....

**Rzecznik  
Praw Obywatelskich**

**Pan  
Marcin Wiącek**

*szanowny panie profesore,*

Odpowiadając na pismo z dnia 22 listopada 2021 r. (znak VII.613.27.2021.CW) zawierające uwagi i zalecenia dotyczące „realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń poprzez możliwość organizowania legalnych, pokojowych kontrmanifestacji i zgromadzeń spontanicznych” – uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Zgodnie z art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Jak jednoznacznie wynika z treści tego przepisu, konstytucyjna wolność zgromadzeń nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631), zwana dalej „Prawem o zgromadzeniach”, zgodnie z jej art. 1, reguluje zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń. Jak zaś wskazano w uzasadnieniu projektu tej ustawy, jej zasadniczym celem było kompleksowe i spójne uregulowanie zasad i trybu organizowania oraz odbywania zgromadzeń, ze szczególnym uwzględnieniem standardów konstytucyjnych, a także międzynarodowych, w tym praw gwarantowanych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. poz. 284). Intencją projektodawcy było stworzenie takich warunków organizowania i odbywania zgromadzeń, które z jednej strony pozwolą na pełne i efektywne korzystanie przez obywateli oraz inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, z drugiej zaś zagwarantują zarówno uczestnikom zgromadzenia, jak i osobom postronnym bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, a także zapewnią ochronę porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób.

Przedmiotowy projekt ustawy stanowił realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) oraz wytycznych wskazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06). Potrzeba nowej regulacji wynikała zarówno z analiz projektodawcy, jak i sygnałów kierowanych ze strony organizacji społecznych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Brak rozwiązań m.in. w zakresie odformalizowania sposobu składania zawiadomień o zamiarze odbycia niektórych zgromadzeń, dotyczących zgromadzeń

odbywających się w wyniku nagłego zdarzenia, czy też gwarantujących drogę sądową rozpatrywania odwołań od decyzji w sprawie zakazu zgromadzeń, a także wadliwość już istniejących (m.in. definicji zgromadzenia, krzyżowania się zgromadzeń, nieskutecznej procedury odwoławczej), determinowała konieczność wprowadzenia nowej regulacji.

Wychodząc naprzeciw teżom postawionym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12), Prawo o zgromadzeniach wprowadziło do polskiego systemu prawnego definicję zgromadzenia spontanicznego, którym – zgodnie z jego art. 3 ust. 2 – jest „zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej”.

Stosownie do treści art. 27 Prawa o zgromadzeniach, uczestnicy zgromadzenia spontanicznego nie mogą zakłócać przebiegu zgromadzenia organizowanego w trybie zwykłym, uproszczonym lub organizowanych cyklicznie. Jak wyjaśnił projektodawca, przedstawione w tym przepisie rozwiązanie ma umożliwić niezakłócony przebieg zgromadzeń, które zostały zgłoszone i których organizatorzy musieli spełnić wyższe wymagania niż w przypadku zgromadzenia spontanicznego.

Natomiast w art. 28 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach zostały wymienione przesłanki, których zaistnienie prowadzi do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji. Przesłanki te są następujące:

- 1) przebieg zgromadzenia spontanicznego zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- 2) przebieg zgromadzenia spontanicznego powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- 3) zgromadzenie spontaniczne powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- 4) zgromadzenie spontaniczne narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne;
- 5) zgromadzenie spontaniczne zakłóca przebieg innych zgromadzeń zgłaszanych w trybie zwykłym, uproszczonym lub organizowanych cyklicznie.

Jak wyjaśnił projektodawca, wskazany wyżej katalog przesłanek, których wystąpienie daje możliwość rozwiązania zgromadzenia spontanicznego, jest konieczny z uwagi na odformalizowany charakter takiego zgromadzenia, jak również na to, że zgromadzenia takie powstają w związku z jednorazowym, nagłym oraz nieprzewidzianym wydarzeniem w przestrzeni publicznej i z tego punktu widzenia brak jest możliwości uprzedniego przygotowania organów władzy publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom takiego zgromadzenia oraz osobom trzecim, jak również porządku publicznego w czasie jego trwania.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach, rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego na podstawie wskazanych wyżej przesłanek następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia. Przyznanie funkcjonariuszowi kierującemu działaniami Policji prawa do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego projektodawca uznał za rozwiązanie optymalne. Z istoty zgromadzenia spontanicznego

wynika bowiem, że nie jest możliwa obecność w czasie jego trwania przedstawiciela organu gminy oraz że może zostać zorganizowane w czasie, w którym wyznaczenie przez organ gminy swojego przedstawiciela będzie niemożliwe z uwagi na zakończenie godzin pracy urzędu i związane z tym trudności z wyznaczeniem pracownika. Tylko Policja jest organem władzy publicznej zdolnym do natychmiastowej reakcji w przypadku wystąpienia zagrożeń, o których mowa w art. 28 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach.

Ze względu na fakt, że w części państw członków Unii Europejskiej nie ma odrębnych regulacji dotyczących rozwiązywania zgromadzeń publicznych i stosowane są ogólne przepisy porządkowe, w ocenie projektodawcy można przyjąć, że europejskim standardem jest uznanie Policji jako właściwej do skutecznego zabezpieczenia przebiegu i zakończenia zgromadzeń publicznych. Uprawnienie do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego jest narzędziem skutecznego działania Policji, która przecież i tak odpowiada za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Jak wynika z powołanych wyżej przepisów, ustawodawca w art. 3 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach wprowadził definicję legalną zgromadzenia spontanicznego, jednocześnie w art. 27-28 tej ustawy określając odrębną od pozostałych zgromadzeń regulację normatywną.

W art. 27 Prawa o zgromadzeniach ustawodawca wprowadził zakaz zakłócania przez uczestników zgromadzenia spontanicznego przebiegu zgromadzeń zgłaszanych w trybie zwykłym, uproszczonym lub organizowanych cyklicznie. Zakaz ten został skorelowany z możliwością rozwiązania zgromadzenia spontanicznego zakłócającego przebieg pozostałych zgromadzeń przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 5 Prawa o zgromadzeniach. Brak obowiązku notyfikacji zgromadzenia spontanicznego nie może bowiem oznaczać, że dopuszczalne jest zakłócanie przez uczestników takiego zgromadzenia przebiegu pozostałych zgromadzeń. Tym bardziej, że zostały one zgłoszone, a ich organizatorzy musieli spełnić wyższe wymagania niż w przypadku zgromadzenia spontanicznego. Sposób odbywania zgromadzenia spontanicznego (w tym zwłaszcza jego miejsce i czas, liczba uczestników i ich zachowanie lub ewentualna trasa przejścia) nie może realnie utrudniać lub uniemożliwiać przeprowadzenia zgromadzeń w trybie zwykłym i uproszczonym, zgodnie ze złożonym zawiadomieniem, ani zgromadzeń organizowanych cyklicznie, zgodnie z uzyskaną zgodą.

Natomiast władze publiczne, w tym Policja, nie mogą zostać zwolnione z obowiązku zapewnienia, by pozostałe zgromadzenia mogły się odbywać bez zakłóceń ze strony uczestników zgromadzeń zwoływanych w sposób nagły i nieplanowany. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie podkreśla się, że elementem wolności zgromadzeń jest prawo do ich odbywania w sposób wolny od ingerencji ze strony grup reprezentujących poglądy przeciwne lub zbierających się w tym samym miejscu i czasie z innych przyczyn. Z tych powodów przyjmuje się, że na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia, by zgromadzenia i ewentualne kontrademonstracje lub manifestacje równoległe nie zakłócały wzajemnie swojego przebiegu (P. Suski, *Zgromadzenia...*, s. 232–234; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.01.2006 r., sygn. K 21/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 4).

Poza przypadkiem, gdy zgromadzenie spontaniczne zakłóca przebieg innych zgromadzeń zgłaszanych w trybie zwykłym, uproszczonym lub organizowanych cyklicznie (art. 28 ust. 1 pkt 5 Prawa o zgromadzeniach), w art. 28 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach zostały wymienione również inne przesłanki, których zaistnienie daje uprawnienie

funkcjonariuszowi kierującemu działaniami Policji do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego. Każda z przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach stanowi samoistną podstawę do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego. Stanowią one wyraz dążenia przez ustawodawcę do zapewnienia bezpiecznego i zgodnego z prawem przebiegu nie tylko zgromadzenia spontanicznego, ale również pozostałych zgromadzeń.

Na straży bezpiecznego i zgodnego z prawem przebiegu zgromadzeń spontanicznych stoi Policja, która – zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882) – stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a do jej podstawowych zadań należy m.in.:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra (pkt 1),
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania (pkt 2),
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (pkt 4).

Funkcjonariusze Policji są obowiązani podjąć działania służbowe w sytuacji naruszenia porządku prawnego. Obowiązek ten aktualizuje się w momencie, gdy dochodzi do naruszenia prawa dokonywanego przez uczestników zgromadzenia, czyli gdy uczestnicy zgromadzenia naruszają przepisy Prawa o zgromadzeniach albo przepisy karne, w tym art. 52 Kodeksu wykroczeń.

Zawarte we wnioskach końcowych wymienionego na wstępie pisma z dnia 22 listopada 2021 r. (znak VII.613.27.2021.CW) zalecenie, aby przepisy art. 52 Kodeksu wykroczeń funkcjonariusze Policji stosowali jedynie w przypadku, w którym zgromadzenie traci pokojowy charakter, jest zbyt daleko idące. Nie uwzględnia bowiem wszystkich możliwych sytuacji, w których może dojść do naruszenia przepisów Prawa o zgromadzeniach oraz przepisów art. 52 Kodeksu wykroczeń. Na każdym etapie postępowania w sprawie o wykroczenie organ stosujący prawo (w tym przypadku funkcjonariusze Policji) ocenia w pierwszej kolejności, czy konkretny czyn w ogóle zawiera znamiona wykroczenia, następnie czy jest społecznie szkodliwy, w końcu czy osoba podlegająca ukaraniu ponosi winę za swój czyn. Takiej oceny nie można zatem dokonać abstrakcyjnie, gdyż musi ona zawsze uwzględniać określoną sytuację, w tym także wszelkie okoliczności faktyczne i prawne w niej występujące.

Należy wyraźnie podkreślić, że funkcjonariusze Policji podejmując działania służbowe wobec uczestników zgromadzenia są obowiązani przede wszystkim do przestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą legalizmu, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten zawiera normę nakazującą, aby wszelkie działania organów władzy publicznej (w tym przypadku Policji) były oparte na wyraźnie określonej normie prawnej. Powołane zaś w piśmie z dnia 22 listopada 2021 r. (znak VII.613.27.2021.CW) orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego i polskich sądów powszechnych, jak również zalecenia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), nie mogą stanowić samoistnej podstawy prawnej działań służbowych podejmowanych przez

funkcjonariuszy Policji, choć niejednokrotnie zawierają ważne postulaty *de lege ferenda*, mogące przyczynić się do ulepszenia w przyszłości obowiązującego obecnie polskiego ustawodawstwa w omawianym zakresie.

Należy także zauważyć, że przepisy Prawa o zgromadzeniach nie posługują się pojęciem „*kontrdemonstracji*”, jest to bowiem pojęcie używane głównie przez przedstawicieli doktryny, ale również w wyżej wymienionych orzeczeniach i zaleceniach. Omawiając w niniejszym piśmie przepisy Prawa o zgromadzeniach konsekwentnie posługuję się stosowanym w tej ustawie pojęciem „*zgromadzenie spontaniczne*”. Wbrew bowiem stwierdzeniu zawartemu we wnioskach końcowych pisma z dnia 22 listopada 2021 r. (znak VII.613.27.2021.CW) to zgromadzenia spontaniczne, a nie kontrmanifestacje, stanowią prawnie chronioną formę zgromadzeń publicznych.

Pomimo jednak, że to zgromadzenia spontaniczne stanowią prawnie chronioną formę zgromadzeń publicznych, żaden z przepisów Prawa o zgromadzeniach nie nakazuje, aby zgromadzenia spontaniczne odbywały się „*w zasięgu wzroku i słuchu ze zgromadzeniem pierwotnie zgłoszonym*”. Wzajemne relacje zgromadzenia spontanicznego oraz pozostałych zgromadzeń ustawodawca określił w art. 27 Prawa o zgromadzeniach. Przepis ten zawiera zakaz zakłócania przez uczestników zgromadzenia spontanicznego przebiegu zgromadzeń zgłaszanych w trybie zwykłym, uproszczonym lub organizowanych cyklicznie. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, zadaniem Policji jest w pierwszym rzędzie zapewnienie niezakłóconego przebiegu pozostałych zgromadzeń, a nie zapewnienie uczestnikom zgromadzenia spontanicznego dobrej widoczności i słyszalności ze zgromadzeniem pierwotnie zgłoszonym. Należy także mieć na uwadze konieczność zapewnienia przez Policję uczestnikom wszystkich zgromadzeń nie tylko prawa do uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach, ale również zapewnienia tym uczestnikom i osobom postronnym bezpieczeństwa oraz ochrony ich zdrowia i mienia, jak i zapewnienia porządku publicznego na obszarze, na którym odbywają się zgromadzenia. Konieczność ochrony przez Policję tych podstawowych wartości również może utrudniać, a niekiedy wręcz uniemożliwiać, zapewnienie uczestnikom zgromadzenia spontanicznego dobrej widoczności i słyszalności ze zgromadzeniem pierwotnie zgłoszonym.



*powołanie,*

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI  
*[Signature]*  
gen. insp. dr Jarosław SZYMČZYK



KOMENDA GŁÓWNA POLICJI  
 BIURO KADR, SZKOLENIA I OBSŁUGI PRAWNEJ  
 WYDZIAŁ POMOCY PRAWNEJ  
 02-514 Warszawa, ul. Puławska 145 150  
 Regon: 012137497 NIP: 521-31-72-762

E 10

3

Kpp 162 98/153 02/21/RL

POLECONA-E



OPLATA POBRANA  
 TAXE PERÇUE - PO  
 Umowa z Poczta Polska S.A. I

BIURO RZECZNIKA  
 PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2022 -01- 07

ZAL. .... NR .....

Rzecznik Praw Obywatelskich  
 al. Solidarności 77  
 00-030 Warszawa

R

(00)359007731758875276



(00)359007731758875276



(00)359007731758875276

Poczta Polska

Oplata pobrana \_\_\_\_\_ zł \_\_\_\_\_ gr

2021