



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 23-10-2020 r.

Adam Bodnar

VII.613.112.2020.MAW

**Pan  
Mariusz Kamiński  
Minister Spraw  
Wewnętrznych i Administracji**

**ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

uprzejmie informuję, iż z własnej inicjatywy podjąłem interwencję w sprawie działań podejmowanych przez Policję wobec uczestników zgromadzenia spontanicznego w nocy 22-23 października 2020 r., będącego reakcją społeczną na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października br. dotyczący stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów o dopuszczalności aborcji (sygn. akt K 1/20).

Moje zaniepokojenie wzbudziły w szczególności wątpliwości dotyczące proporcjonalności użycia przez Policję środków przymusu bezpośredniego, w tym gazu łzawiącego, wobec demonstrantów oraz znaczna liczba osób, które zostały zatrzymane. Wskazane zdarzenia obrazują, jak kluczowa dla społeczeństwa i debaty publicznej, a tym samym dla demokracji, jest możliwość organizacji zgromadzeń spontanicznych. Sytuację tę należy zatem rozważyć w świetle zasadności ograniczeń wprowadzonych w związku z pandemią koronawirusa.

Na mocy § 28 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1758 ze zm.) istnieje możliwość organizowania zgromadzeń publicznych na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1 albo

decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U z 2019 r. poz. 631), przy czym maksymalna liczba uczestników nie może być większa niż 10 osób – w obszarze czerwonym oraz 25 osób – w obszarze żółtym. **W dalszym ciągu został jednak utrzymany całkowity zakaz zgromadzeń spontanicznych**, o których mowa w art. 3 ust. 2 *Prawa o zgromadzeniach*, **niezależnie od liczebności ich uczestników.**

Regulowane kolejnymi rozporządzeniami ograniczenia organizowania zgromadzeń publicznych obejmują zgromadzenia jako zgrupowania osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 *Prawa o zgromadzeniach*). Obejmują one także w sposób bezwzględny zakaz zgromadzeń spontanicznych, które odbywają 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 (art. 3 ust. 2 *Prawa o zgromadzeniach*).

Z art. 57 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń wynikają z ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie może zostać więc ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie m. in. dla ochrony zdrowia. Ograniczenie to nie może jednak naruszać istoty wolności. Z punktu widzenia zakazów zgromadzeń wprowadzanych kolejnymi rozporządzeniami istotne jest także to, że w stanie klęski żywiołowej wolność zgromadzeń również podlega ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP). Jedynie w stanie wojennym i wyjątkowym wolność zgromadzeń może podlegać dalej idącym ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i art. 228 ust. 3 Konstytucji RP) określonym w ustawie, włącznie z naruszeniem istoty tej konstytucyjnej wolności (por. M. Florczak-Wątor, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod red. P. Tulei, WKP 2019).

Przepisy kolejnych rozporządzeń w uprzywilejowany sposób traktowały zgromadzenia związane z wykonywaniem zadań służbowych, które w ogóle nie podlegają ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji RP, w uprzywilejowany też sposób traktują zgromadzenia w celach zawodowych i związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, chociaż nie ulega wątpliwości, że na gruncie Konstytucji zarówno wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), jak też wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) chronione są z mniejszą intensywnością niż wolność polityczna, jaką jest wolność zgromadzeń. Już w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt K 11/94) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że surowsze oceny należy przykładać do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych. Stąd też o ile ogólną regułą jest, że wykazanie wymogu niekonstytucyjności nie spoczywa na ustawodawcy, to w przypadku tych praw lub wolności, którym Konstytucja RP przypisuje najwyższą rangę, już sam fakt ich ograniczenia może rodzić domniemanie niekonstytucyjności. Obalenie tego domniemania jest możliwe, ale ciężar dowodu w tym przypadku przenosi się na prawodawcę. W tym też prawnym kontekście należy postrzegać ograniczenia wolności zgromadzeń, a zwłaszcza jej zakaz, czyniony dodatkowo najniższym w hierarchii aktem normatywnym jakim jest rozporządzenie.

Oceniając z perspektywy konstytucyjnej bezwzględny zakaz organizowania zgromadzeń spontanicznych określonych w art. 3 ust. 2 *Prawa o zgromadzeniach*, wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami, należy postawić mu szereg zarzutów. Przede wszystkim niedopuszczalne jest nadanie regulacji ustawowej dotyczącej przekazania do rozporządzenia materii wolności zgromadzeń charakteru blankietowego i odesłanie w całości tej materii do uregulowania w rozporządzeniu, a taki właśnie charakter ma art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. poz. 1845). Rada Ministrów została więc upoważniona (art. 46a i art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) do wprowadzenia zakazu organizowania innych zgromadzeń ludności, chociaż w przypadku wolności zgromadzeń wymóg wyłączności ustawy musi być stosowany ze szczególnym rygoryzmem. Zakaz został jednak wprowadzony rozporządzeniami, a nie ustawą, chociaż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga ograniczenia konstytucyjnej wolności „tylko w ustawie”.

Nie powinno też ulegać wątpliwości, że wprowadzenie zakazu organizowania zgromadzeń spontanicznych nastąpiło z naruszeniem zasady proporcjonalności. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Przesłanka konieczności ograniczenia jest zaś merytorycznie tożsama z zasadą proporcjonalności. O tym, że wprowadzenie takiego zakazu nie było konieczne przesądził sam autor kolejnych rozporządzeń umożliwiając w stanie epidemii odbywanie nieograniczonych co do liczby uczestników spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub działalności gospodarczej. Z punktu widzenia zagrożenia epidemicznego nie było, jak z tego wynika, konieczne – zdaniem organu wydającego rozporządzenia - zakazanie takich zgromadzeń czy choćby ich ograniczenie. Prawodawca postanowił także w ten szczególny sposób chronić zgromadzenia, które albo w ogóle nie mają rangi wolności konstytucyjnej (spotkania i zebrania związane z wykonywaniem zadań służbowych) albo których intensywność ochrony w świetle Konstytucji RP jest mniejsza niż intensywność ochrony zgromadzeń, o których mowa w art. 3 *Prawa o zgromadzeniach* (spotkania i zebrania związane z wykonywaniem czynności zawodowych lub działalności gospodarczej).

Dzisiejsze i następne zgromadzenia publiczne muszą odbyć się w formie zgromadzenia spontanicznego, gdyż nawet procedura zgromadzenia uproszczonego wymaga notyfikacji 3 dni przed planowaną manifestacją, co w danej chwili nie jest możliwe. Obecna sytuacja społeczna oraz zaangażowanie społeczeństwa, dla którego wyrok Trybunału Konstytucyjnego we wskazanej sprawie jest niezwykle istotny, powoduje iż reakcja na jego wydanie musi być natychmiastowa. Wyrażenie sprzeciwu bądź poparcia w tej sprawie poprzez korzystanie z konstytucyjnie chronionej wolności zgromadzeń ma kluczowe znaczenie dla demokracji. Jest to również forma korzystania z wolności ekspresji. **Należy wyraźnie podkreślić, że zgromadzenia spontaniczne są dozwoloną i prawnie chronią formą zgromadzeń publicznych. Zakaz organizacji zgromadzeń spontanicznych wprowadzony w drodze rozporządzenia należy oceniać pod kątem jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia praw i wolności mogą wynikać jedynie z ustawy i każdorazowo muszą spełniać test proporcjonalności w demokratycznym państwie prawa.**

**Istotą spontanicznych zgromadzeń publicznych jest możliwość natychmiastowej reakcji na najważniejsze wydarzenia i zmiany zachodzące w przestrzeni publicznej.** Bezpośredniość i szybkość reakcji jest często warunkiem jej skuteczności, zapobiega ewentualnej eskalacji napięć, konfliktów, czy poszerzenia zakresu naruszenia prawa. Niekiedy ów „nagły charakter” przedsięwzięcia spowodowany jest działaniem władz publicznych, które informują o pewnych faktach (np. o wizycie zagranicznego polityka) ze znacznym opóźnieniem, bądź wręcz zaskakują społeczeństwo określonymi decyzjami, nie przeprowadzając uprzednio żadnej formy debaty publicznej.

Jak podkreślał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 3 kwietnia 2007 r. (*Bączkowski przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06, para. 82): „[t]aka jest właśnie natura debaty demokratycznej, gdzie termin odbywania się publicznych zgromadzeń mających na celu wygłoszenie opinii może mieć kluczowe znaczenie dla politycznej i społecznej wagi zgromadzeń. (...) Jeżeli zgromadzenie publiczne organizowane jest w terminie, w którym dane zagadnienie społeczne straciło już swoje znaczenie w bieżącej debacie społecznej lub politycznej, waga takiego zgromadzenia może się znacząco obniżyć. Wolność zgromadzania się, jeżeli nie można z niej korzystać we właściwym czasie, traci swoje znaczenie.” **Również w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich spontaniczność pewnych zgromadzeń jest gwarantem skutecznej krytyki, protestu, czy aktywnego zwrócenia uwagi opinii publicznej na dany problem. Możliwość przeprowadzenia spontanicznego zgromadzenia publicznego stwarza dodatkowy mechanizm skutecznej kontroli społecznej, jest ważnym elementem demokracji bezpośredniej.**

Do takiego wniosku skłaniają również wytyczne OBWE przyjęte 30 marca 2007 r. oraz Nota o projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach w Polsce z dnia 12 maja 2012 r., odnoszące się do wolności pokojowego zgromadzania się. W dokumentach tych stwierdzono, że zdolność społeczeństw do niezwłocznego i pokojowego reagowania na jakies zdarzenie, inne zgromadzenie czy przemowę należy do istoty wolności zgromadzania się. Spontaniczne zgromadzenia powinny być uważane za cechę zdrowej demokracji, której należy się spodziewać, a nie którą chcemy wykluczać. W takim przypadku rolą władz powinno być ochrona przez umożliwienie zorganizowania zgromadzenia. Prawo powinno wyraźnie przewidywać wyjątek od wcześniejszego zawiadomienia organów władzy o zgromadzeniu, w przypadkach, kiedy takie zgłoszenie jest niemożliwe czy niepraktyczne.

Jednocześnie osoba, której postawiono zarzuty zorganizowania czy udziału w takim spontanicznym zgromadzeniu, powinna posiadać możliwości bronięcia się. Wreszcie, jeśli istnieją uzasadnione podstawy dla nie wypełnienia obowiązku notyfikacji, to wtedy organizatorzy nie powinni ponosić z tego tytułu odpowiedzialności (zob.: *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, 97 i 98).

W tym miejscu warto w szczególności wskazać rekomendacje wypracowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w drodze wieloletniej analizy ochrony wolności zgromadzeń w Polsce:

- 1) **Interpretacja przepisów ustawowych odnoszących się do zgromadzeń publicznych powinna uwzględnić istotę wolności zgromadzeń wynikającą z Konstytucji RP i aktów prawa międzynarodowego.** Policja, organy administracji państwowej oraz samorządowej powinny więc przy stosowaniu ustawy *Prawo o zgromadzeniach*, czy Kodeksu wykroczeń, a także innych aktów odnoszących się do zgromadzeń publicznych, przyjmować taką wykładnię aktów prawnych, która zapewni możliwość nieskrępowanego korzystania z wolności zgromadzeń.
- 2) **Władze publiczne powinny też przestrzegać wypracowanych przez Trybunał Konstytucyjny i Europejski Trybunał Praw Człowieka standardów konstytucyjnych i europejskich w zakresie wolności zgromadzeń publicznych.** Ważną wskazówkę stanowią też wytyczne opracowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka – instytucji OBWE (ODIHR) i Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo Rady Europy (Komisję Wenecką) w sprawie prawa do pokojowych zgromadzeń. Należy podkreślić, że rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy.
- 3) Należy pamiętać, że z ochrony konstytucyjnej i międzynarodowej korzystają jedynie pokojowe manifestacje. Dlatego też **uczestnicy wszystkich manifestacji powinni zachowywać się w sposób szanujący prawa i wolności innych osób, porządek publiczny, unikać mowy nienawiści oraz ograniczać zachowania i gesty, które mogą prowokować przemoc.** Należy dbać o kulturę zgromadzeń publicznych. Samo bowiem prawo, nawet najbardziej precyzyjne, nie wystarczy, jeśli nie towarzyszy mu

- dobra wola oraz poszanowanie godności drugiego człowieka. Jednakże, pojedyncze niepokojowe, nawet agresywne, zachowania uczestników zgromadzenia nie mogą prowadzić do pociągania do odpowiedzialności zbiorowej, szerokiego użycia środków przymusu bezpośredniego, czy rozwiązania zgromadzenia. Zachowania pojedynczych uczestników nie świadczą bowiem o niepokojowym charakterze całego zgromadzenia.
- 4) Podstawowym obowiązkiem organów władzy publicznej jest umożliwienie odbycia zgromadzenia i następnie zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu. Dlatego też **wydanie decyzji przez organ gminy – o zakazie odbycia zgromadzenia – powinno następować w wyjątkowych przypadkach i w oparciu o realne zagrożenia.** Decyzja nie może być oparta jedynie na przypuszczeniach o niepokojowych zamiarach uczestników zgromadzeń. Należy pamiętać, że za pokojowym charakterem zgromadzenia przemawia domniemanie.
  - 5) **Niedopuszczalne są też takie działania władz publicznych, które utrudniają przeprowadzenie zgromadzenia poprzez podjęcie decyzji mającej na celu zakazanie odbycia zgromadzenia na innej podstawie niż *Prawo o zgromadzeniach*,** np. poprzez wydanie decyzji o zakazie ruchu w danym miejscu. W ten sposób wypacza się wolność zgromadzeń publicznych.
  - 6) **Funkcjonariusze policji i innych służb nie powinni podejmować czynności (legitymować, stosować sankcji, wszczynać postępowań), które utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają pokojowym manifestantom/kontrmanifestantom korzystanie z wolności zgromadzeń publicznych.** W ocenie Rzecznika, Policja i funkcjonariusze innych służb powinny wycofać wnioski o ukaranie oraz akty oskarżenia w sprawach odnoszących się do uczestników zgromadzeń publicznych w przypadkach, w których działania organów państwa naruszały powyższe zasady.
  - 7) **Prawo do odbycia kontrmanifestacji** zostało potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dlatego też, w celu zagwarantowania prawa do kontrmanifestacji niezbędna jest zmiana Prawa o zgromadzeniach zmierzająca do wyeliminowania konieczności spełnienia przesłanki wymagającej odbywania zgromadzeń w odległości 100 m pomiędzy zgromadzeniami, a także umożliwiającej przeprowadzenie kontrmanifestacji wobec zgromadzeń cyklicznych.

- 8) **Policja zobowiązana jest chronić wszystkich uczestników pokojowych manifestacji i kontrmanifestacji (które są realizowane w granicach prawa) niezależnie od wyrażanych przez nich poglądów i dbać o to aby w trakcie demonstracji nie dochodziło do aktów przemocy.** W przypadkach, w których doszło do zaniedbań Policji w zakresie ich obowiązków względem manifestantów, w tym bierności Policji wobec naruszeń praw uczestników zgromadzeń, odpowiedzialni za to funkcjonariusze powinni ponieść odpowiedzialność karną i dyscyplinarną.
- 9) **Podjęmowane przez Policję działania wobec uczestników zgromadzeń publicznych powinny być adekwatne do stwierdzonych naruszeń.** Nie może zatem karać manifestantów za wyrażanie swoich poglądów w formie okrzyków, za pomocą transparentów, megafonów, jeżeli przybierają one postać pokojowego manifestowania.
- 10) **Także zastosowane przez Policję wobec uczestników zgromadzeń publicznych środki przymusu bezpośredniego powinny być proporcjonalne i adekwatne.** Również przyjęte metody zabezpieczenia zgromadzenia – np. odgradzanie zgromadzeń betonowymi ogrodzeniami, taktyka przetrzymywania manifestantów w tzw. „kotle” – powinny mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych, koniecznych, mających na celu odizolowanie osób agresywnych lub łamiących prawo i nie prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości korzystania z praw innych osób<sup>1</sup>.

Należy ponadto wskazać, że jest oczywistym, iż ze względu na trwającą pandemię oraz konieczność troski o zdrowie współobywateli należy stosować niezbędne wytyczne sanitarne, w tym korzystać z maseczek oraz zachować rekomendowane odległości między uczestnikami. Sytuacja zgromadzenia spontanicznego nie wyłącza konieczności stosowania tych zasad.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), zwracam się

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej: M. Kołakowska-Skorupa, J. Wojsyk, M. Wróblewski (red.), *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018*, Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2018, dostępny na stronie rpo.gov.pl



do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o uwzględnienie w działalności służb opisanych standardów.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/