



# Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018

Raport Rzecznika Praw Obywatelskich

**30<sup>lat</sup>**  
**RPO**  
1988-2018



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

## **Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018.**

### **Raport Rzecznika Praw Obywatelskich**

#### **Opracowanie:**

Monika Kołakowska-Skorupa

Jakub Wojsyk

#### **Redakcja:**

Mirosław Wróblewski

#### **Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa 2017

**ISBN 978-83-65029-38-6**

Oddano do składu w sierpniu 2018 r.

Podpisano do druku we wrześniu 2018 r.

Nakład: 500 egz.

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów:</b> .....	<b>5</b>
<b>Wstęp</b> .....	<b>8</b>
<b>Wolność zgromadzeń – podstawy prawne i zakres</b> .....	<b>14</b>
Regulacje międzynarodowe .....	14
Regulacje europejskie.....	21
Regulacje polskie .....	31
<b>Realizacja wolności zgromadzeń w Polsce</b> .....	<b>37</b>
Ewolucja polskiego prawa w zakresie obrony wolności zgromadzeń .....	37
Orzecznictwo sądów polskich.....	44
Nowelizacja prawa o zgromadzeniach z dnia 13 grudnia 2016 r. i krytyczna opinia RPO odnośnie do proponowanych zmian.....	52
<b>Działania RPO wobec przypadków naruszeń wolności zgromadzeń. Opis spraw dotyczących zgromadzeń publicznych odbywanych w latach 2016-2018</b> .....	<b>62</b>
Zgromadzenie KOD pod Galerią Piastów w Legnicy w dniu 1 kwietnia 2016 r. ....	62
Zgromadzenie przed Teatrem Powszechnym w Warszawie 4 maja 2017 r. ....	64
Zgromadzenia w Puszczy Białowieskiej .....	67
Zgromadzenie KOD w Radomiu w dniu 24 czerwca 2017 r. ....	96
Oświadczenie RPO w związku z wydarzeniami podczas demonstracji na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie w dniu 10 maja 2017 r. ....	99
Zgromadzenie publiczne na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie w dniach 9-10 lipca 2017 r. ....	100
Ogrodzenie wzdłuż Krakowskiego Przedmieścia w Warszawie służące zabezpieczeniu zgromadzenia cyklicznego .....	106
Zgromadzenie publiczne przed siedzibą PiS w Warszawie w dniu 24 lipca 2017 r. ....	108
Zgromadzenie publiczne przy ul. Karowej w Warszawie dniu 10 września 2017 r. ....	112
Zgromadzenie publiczne podczas wizyty prezydenta Turcji w Warszawie w dniu 17 października 2017 r.....	116
Zgromadzenia publiczne we Wrocławiu w dniu 11 listopada 2017 r.....	120
Pikieta antyfaszystowska na skwerze Wysockiego w Warszawie w dniu 11 listopada 2017 r. ..	125
Zabezpieczanie przez Policję "Marszu Niepodległości" w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie .....	134
Organizacja zgromadzeń cyklicznych na tle sprawy dotyczącej zgromadzenia cyklicznego odbywanego z okazji Święta Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie – (zarządzenia zastępcze wydawane przez Wojewodę w odniesieniu do zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym). ....	138

Protest Obywateli RP w Warszawie przeciwko nowelizacji prawa wyborczego w dniu 7 grudnia 2017 r.....	144
Protest przeciwko zmianom w sądownictwie w Warszawie w dniu 8 grudnia 2017 r. ....	148
Manifestacja przed Senatem RP w Warszawie przeciwko debacie nt. zmian w ustawach o SN i KRS .....	150
Interwencja policji wobec uczestnika pokojowej kontrmanifestacji w Warszawie .....	152
Niedoszłe zgromadzenie przed Ambasadą Izraela w Warszawie w lutym 2018 r.....	155
Zgromadzenia publiczne odbywane na ulicach Warszawy w dniu 1 marca 2018 r. z okazji Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Wyklętych.....	163
Stosowanie przez policję art. art. 52 § 2 pkt 1 kw wobec uczestników pokojowych kontrdemonstracji m.in. w Puszczy Białowieskiej, Warszawie i Wrocławiu .....	168
Marsz kobiet w dniu 8 marca 2018 r. w Warszawie.....	174
Działania policji wobec uczestników czarnego protestu odbywanego w dniu 23 marca 2018 r. w Warszawie.....	176
Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy nowelizującej Prawo o zgromadzeniach w zakresie zgromadzeń cyklicznych. ....	179
<b>Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście zakazu Marszu Równości w Lublinie</b>	<b>182</b>
<b>Podsumowanie podejmowanych przez Rzecznika działań – przekrojowe ujęcie problemowe...184</b>	
Pierwszeństwo zgromadzeń cyklicznych .....	184
Zgromadzenia spontaniczne.....	187
Dopuszczalność wydania decyzji o zakazie zgromadzenia .....	192
Obowiązek zabezpieczenia zgromadzenia przez policję .....	194
Działania uniemożliwiające odbywanie legalnego zgromadzenia – usuwanie z miejsca odbywanego zgromadzenia, stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec uczestników demonstracji.....	198
Stosowanie sankcji wobec pokojowo manifestujących .....	201
<b>Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie przestrzegania wolności zgromadzeń publicznych w Polsce .....</b>	<b>205</b>
1. Wolność zgromadzeń publicznych jest zagwarantowana w Konstytucji RP oraz w aktach prawa międzynarodowego, których Polska zobowiązała się przestrzegać, .....	205
2. Podstawowymi obowiązkami organów władzy publicznej jest umożliwienie odbycia zgromadzenia i następnie zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu.....	206
3. Należy pamiętać, że władze publiczne, w szczególności Policja, ma przede wszystkim obowiązek zabezpieczyć zgromadzenie publiczne, tj. zapobiec naruszeniu integralności cielesnej osób fizycznych – zarówno organizatorów, uczestników zgromadzenia, kontrdemonstrantów, osób postronnych, jak i personelu zabezpieczającego przebieg zgromadzenia i funkcjonariuszy sił porządkowych – a także zapobiec naruszeniu mienia prywatnego lub publicznego.....	207
<b>Załączniki .....</b>	<b>208</b>

Wykaz spraw prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie wolności zgromadzeń publicznych w latach 2016-2018 .....	208
Wykaz przywołanego orzecznictwa.....	209
<b>Wykaz materiałów źródłowych .....</b>	<b>213</b>
1. Biuletyn Informacji Publicznej .....	213
2. Prasa, telewizja, portale internetowe .....	213
3. Inne materiały .....	217
<b>Wybór literatury.....</b>	<b>218</b>
<b>Akty prawne.....</b>	<b>219</b>
<b>Wyciąg z przepisów KK, KW i PP, w oparciu o które stawiane są zarzuty obywatelom korzystającym z wolności zgromadzeń .....</b>	<b>220</b>
1. Kodeks Karny .....	220
2. Kodeks Wykroczeń .....	221
3. Prawo Prasowe.....	223

## Wykaz skrótów:

<b>AI</b>	Amnesty International
<b>BIP</b>	Biuletyn Informacji Publicznej
<b>BOR</b>	Biuro Ochrony Rządu
<b>Dz. U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>Dz. Urz.-</b>	Dziennik Urzędowy
<b>RDLP -</b>	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
<b>EBC</b>	Europejski Bank Centralny
<b>EKPC</b>	Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)
<b>ETPCz</b>	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
<b>HFPC</b>	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
<b>HRW</b>	Human Rights Watch
<b>Ibid.</b>	Ibidem (łac. tamże)
<b>j.t.</b>	tekst jednolity
<b>KK</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (j.t. Dz. U. 2017, poz. 2204)
<b>KGP</b>	Komenda Główna Policji (Komendant Główny Policji)
<b>KMP</b>	Komenda Miejska Policji
<b>KOD</b>	Komitet Obrony Demokracji
<b>Konstytucja</b>	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
<b>KPCz</b>	Komitet Praw Człowieka ONZ
<b>KPP</b>	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

<b>KRP</b>	Komenda Rejonowa Policji
<b>KRS</b>	Krajowa Rada Sądownictwa
<b>KSP</b>	Komenda Stołeczna Policji
<b>KW -</b>	ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń
<b>łac.</b>	język łaciński
<b>MP</b>	Monitor Polski
<b>MPPOiP</b>	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.
<b>m</b>	metr
<b>m. st.</b>	Miasto Stołeczne
<b>Nr</b>	Numer
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>ONZ</b>	Organizacja Narodów Zjednoczonych
<b>op. cit.</b>	opus citatum (łac. dzieło cytowane)
<b>PDPC</b>	Powszechna Deklaracja Praw Człowieka
<b>PiS</b>	Prawo i Sprawiedliwość
<b>poz.</b>	pozycja
<b>późn.</b>	późniejsze
<b>PP -</b>	ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe
<b>PRL</b>	Polska Rzeczpospolita Ludowa
<b>RE</b>	Rada Europy
<b>red.</b>	redakcja

<b>RP</b>	Rzeczpospolita Polska
<b>RPO</b>	Rzecznik Praw Obywatelskich
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>SO</b>	Sąd Okręgowy
<b>SR</b>	Sąd Rejonowy
<b>SSO</b>	Sędzia Sądu Okręgowego
<b>SSR</b>	Sędzia Sądu Rejonowego
<b>sygn.</b>	sygnatura
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>u.p.o.z.</b>	ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny
<b>ww.</b>	wyżej wymienione
<b>wyd.</b>	wydanie
<b>zm.</b>	zmiany
<b>ZSRR</b>	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich
<b>zw.</b>	związek



# Wstęp

*Szanowni Państwo,*

*prawo do demonstracji i zgromadzeń publicznych, wolność słowa i wyrażania własnych poglądów należą do fundamentów demokracji. Zgromadzenia publiczne stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając obywatelom możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, współtworzenie demokratycznego państwa. Sposób, w jaki prawo zapewnia wolność zgromadzeń oraz jej praktyczne przestrzeganie przez władze, jest zatem z pewnością wskaźnikiem stanu demokracji<sup>1</sup>.*

*Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ stojący na straży praw i wolności człowieka i obywatela kontroluje przestrzeganie wolności zgromadzeń publicznych. W ostatnim roku podejmowałem liczne działania związane z odbywającymi się w Polsce manifestacjami. Na terenie całego kraju podczas organizacji i przebiegu tych zgromadzeń dochodziło bowiem do licznych naruszeń konstytucyjnej wolności zgromadzeń przez organy władzy publicznej. Moje zastrzeżenia dotyczyły także zmian prawodawczych w ustawie – Prawo o zgromadzeniach. Pragnę podkreślić, że istotą moich działań było przypominanie, że korzystanie z wolności zgromadzeń nie może być reglamentowane przez państwo. Rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy.*

*Niniejszy raport stanowi prezentację wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, a także omówienie podejmowanych działań. Przedstawia też stan prawny na koniec maja 2018 r., a także prezentuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) w zakresie ochrony wolności zgromadzeń. Zawiera również rekomendacje Rzecznika.*

*Jak wynika z raportu, obowiązujące przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach<sup>2</sup>, znacznie ograniczają wolność zgromadzeń publicznych. Artykuł 57 Konstytucji gwarantuje bowiem każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Takie same gwarancje wynikają także z prawa międzynarodowego, m.in. z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (art. 21), Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 11 EKPCz), a także Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 12).*

---

<sup>1</sup> Wyrok ETPCz *Moscow Branch of the Salvation Army* (Oddział Moskiewski Armii Zbawienia) p. Rosji z 5 października 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 72881/01, § 59.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2018 r. poz. 408 ).

*Nowelizacja ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 2016 r., wprowadzająca instytucję zgromadzeń cyklicznych, uniemożliwia korzystanie z tak określonej wolności zgromadzeń publicznych i budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia wypracowanych przez Trybunał Konstytucyjny i Europejski Trybunał Praw Człowieka standardów w zakresie przestrzegania wolności zgromadzeń publicznych, a także z punktu widzenia wytycznych Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka – instytucji OBWE (ODIHR) i Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo Rady Europy (Komisja Wenecka) w sprawie prawa do pokojowych zgromadzeń<sup>3</sup>.*

*Ponieważ w mojej ocenie ustawa – Prawo o zgromadzeniach jest fundamentalna z punktu widzenia przestrzegania praw i wolności jednostki, swoje krytyczne uwagi do nowelizacji ustawy z 2016 r.<sup>4</sup> przedstawiałem już na etapie prac parlamentarnych. Jak wówczas wskazywałem, zastosowanie zasady pierwszeństwa w stosunku do zgromadzeń cyklicznych stanowi ograniczenie prawa do pokojowej kontrmanifestacji, a także jest przejawem nierównego traktowania organizatorów takich zgromadzeń. Takie ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych i związanej z nią wolności wypowiedzi (art. 54 Konstytucji RP) nie znajduje usprawiedliwienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czy art. 11 ust. 2 EKPCz, które określają dopuszczalne granice wprowadzanych ograniczeń.*

*Jak przypominałem, Europejski Trybunał Praw Człowieka niejednokrotnie zwracał uwagę na prawo do kontrdemonstracji i przywiązywał istotną wagę do ochrony takich zgromadzeń publicznych, jeśli tylko mają pokojowy charakter. Podkreślałem również, że w świetle standardów OBWE to na państwie ciąży obowiązek ochrony i ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń odbywających się w tym samym miejscu i czasie. Państwo powinno podjąć właściwe działania w celu umożliwienia odbycia takich zgromadzeń w najszerszym możliwym zakresie tak, aby oba zgromadzenia pozostawały w zasięgu wzroku i słuchu. Co istotne, w trakcie prac parlamentarnych zastrzeżenia do projektu ustawy zgłaszali we wspólnym stanowisku także Dyrektor Biura ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy OBWE oraz Komisarz ds. Praw Człowieka Rady Europy oraz inne podmioty i instytucje, w tym liczne organizacje pozarządowe. Moich wątpliwości co do nowelizacji Prawa o zgromadzeniach nie rozwiązał również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie Kp 1/17, w którym*

---

<sup>3</sup> Drugie wydanie z 2010 r., dostępne na stronie: <http://www.osce.org/odihr/73405>

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 2017, poz. 579).

Trybunał stwierdził zgodność z Konstytucją zakwestionowanych przepisów dotyczących zgromadzeń cyklicznych<sup>5</sup>.

*Stosowanie znowelizowanej ustawy uwidoczniło w praktyce problem ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych.*

*Podczas organizacji i przebiegu zgromadzeń cyklicznych w Warszawie dochodziło do ingerencji władzy publicznej i w konsekwencji do naruszenia wolności innych organizatorów i uczestników zgromadzeń. Odbywanie zgromadzeń cyklicznych powodowało, że w tym samym czasie i miejscu nie były możliwe kontrmanifestacje (organ gminy wydawał decyzję zakazującą odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie zwykłym, wojewoda wydawał zarządzenia zastępcze w odniesieniu do zgromadzeń zgłaszanych w trybie uproszczonym). Również odbywanie kontrademonstracji często powodowało ingerencję policji, która np. legitymowała jej uczestników czy stawiała im zarzuty zakłócenia legalnego zgromadzenia). Dochodziło również do sytuacji, że z powodu prac nad zabezpieczeniem miejsca planowanego zgromadzenia cyklicznego usuwano uczestników innych legalnych zgromadzeń, uniemożliwiając im tym samym ich odbycie.*

*Wielokrotnie podkreślałem, że nie ma podstawy prawnej w ustawie – Prawo o zgromadzeniach do zakazania odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym w sytuacji, gdy w tym samym czasie i miejscu odbywało się zgromadzenie cykliczne (uwagę tę należy odnieść także do zgromadzeń spontanicznych). Pomimo braku takiej podstawy w ustawie wojewoda mazowiecki wydawał jednak zarządzenia zastępcze, które następnie w wielu przypadkach były uchylane przez sądy<sup>6</sup>.*

*W tym kontekście zwracałem również uwagę, że zarządzenia wojewody wydawane były w dniu, w którym odbywało się zgromadzenie, przez co uniemożliwiono uczestnikom zgromadzeń odwołania się od decyzji wojewody (sądy umarzały postępowania w tych sprawach)<sup>7</sup>.*

---

<sup>5</sup> W odniesieniu do tego wyroku należy jednak mieć na uwadze, to że Trybunał orzekał w składzie niewłaściwie obsadzonym.

<sup>6</sup> Np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17, postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 38/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 31 maja 2017, sygn. akt XXIV Ns 43/17, postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I Acz 889/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 11 listopada 2017, sygn. akt XXIV Ns 97/17, por. postanowienie Sądu Okręgowego z 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt XXV NS 129/17., postanowienie Sądu Apelacyjnego z 13 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI Acz 1981/17

<sup>7</sup> Por. wyrok ETPCz z dnia 3 maja 2017 r. w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce skarga nr 1543/06. Należy przypomnieć, że ETPCz w tym wyroku stwierdzając naruszenie przez polskie władze art. 11, 13 i 14 Konwencji, wskazywał, że wydanie decyzji odmawiającej zezwolenia na zorganizowanie Parady Równości wpływało negatywnie na uczestników zgromadzenia.

*W wystąpieniach wskazywałem również na obowiązki władzy publicznej w zakresie wolności zgromadzeń publicznych, tj. na obowiązek umożliwienia przeprowadzenia zgromadzenia, a następnie zabezpieczenia jego przebiegu.*

*W tym kontekście mój niepokój wzbudziły decyzje Prezydenta m.st. Warszawy, a także Wojewody Mazowieckiego, które zakazywały odbycia zgromadzenia. Poważne zastrzeżenia budziło wydanie przez Wojewodę rozporządzenia porządkowego, które miało na celu uniemożliwienie przeprowadzenia manifestacji. Należy przy tym wskazać także na działania policji (a także BOR, SOP czy Straży Leśnej), które uniemożliwiały swobodne korzystanie z wolności uczestnikom zgromadzeń publicznych. Policja legitymowała pokojowo manifestujących oraz stosowała wobec nich środki przymusu bezpośredniego, zarzucając im m.in. zakłócanie spokoju i porządku publicznego lub zakłócanie legalnego zgromadzenia. W mojej opinii działania policji nie uwzględniały istoty wolności zgromadzeń publicznych.*

*Jak podkreślałem, takie działanie może natomiast tworzyć w społeczeństwie efekt mrozący i powodować obawę obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń publicznych, powstrzymując bądź zniechęcając do udziału w innych manifestacjach stanowiących realizację konstytucyjnych praw i wolności.*

*Z punktu widzenia obowiązku zabezpieczenia zgromadzeń publicznych poważne zaniepokojenie budziły natomiast sytuacje, w których manifestacje odbywały się bez wsparcia ze strony policji (np. w Radomiu), a także takie, gdzie policja nie reagowała na naruszenia wolności ze strony innych osób (np. uczestników kontrmanifestacji, czy też funkcjonariuszy innych państw, np. tureckich, czy też innych służb, np. BOR).*

*Przedmiotem mojego zainteresowania były także spontaniczne manifestacje odbywane w Puszczy Białowieskiej, których uczestnicy zostali narażeni na sankcje ze strony policji i straży leśnej. Protesty obrońców Puszczy miały jednak na celu powstrzymanie podjętych przez Lasy Państwowe działań, związanych z wycinką drzew w Puszczy Białowieskiej, a ich zasadność potwierdził wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie Puszczy Białowieskiej (C- 441/17). Trybunał uznał, że podjęte przez Polskę działania gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej naruszały prawo Unii. Dlatego też w mojej ocenie wnioski o ukaranie czy akty oskarżenia w sprawach przeciwko obrońcom Puszczy powinny być wycofane.*

*Stanowiska Rzecznika przedstawiane w powyższych sprawach nie były jednak najczęściej brane pod uwagę. Niniejszy raport stanowi zatem formę zwrócenia uwagi opinii publicznej, polskich obywateli oraz osób mieszkających w Rzeczypospolitej Polskiej, a także polskich władz publicznych na*

*dostrzeżone przez Rzecznika naruszenia prawa i zastrzeżenia w zakresie realizacji wolności zgromadzeń.*

*Należy także wskazać na liczne apele innych podmiotów w tym organizacji pozarządowych biorących aktywny udział w ochronie wolności zgromadzeń. Trzeba w tym miejscu podkreślić ważne działania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która m.in. doprowadziła do wydania korzystnych orzeczeń sądowych na rzecz uczestników manifestacji organizowanych w trybie uproszczonym wyrażających niezgodę na organizowane zgromadzenia cykliczne. Zasadnicze nieprawidłowości w zakresie działania organów państwa, czy policji przedstawiają zaś raporty Amnesty International, czy Obywateli RP z odbywanych zgromadzeń publicznych na terenie Polski. Chociaż władze publiczne (m.in. policja, straż leśna, wojewoda) stosowały wobec demonstrantów sankcje w postaci mandatów i wniosków o ukaranie, w postępowaniu sądowym niejednokrotnie dochodziło do uniewinniania tych osób. Sądy stosując bezpośrednio Konstytucję zaznaczały, że działania uczestników manifestacji stanowiły realizację wolności zgromadzeń i wolności słowa.*

*Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. przypomina, że została ona ustanowiona z myślą o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Przypomnieć więc należy, że wolność zgromadzeń publicznych była jedną z najważniejszych wolności, o którą walczyła w czasach komunistycznej opresji totalitarnej demokratyczna opozycja i ruch „Solidarności”. Wśród 21 postulatów Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego z 17 sierpnia 1980 r. jako punkt 2 i 3 znalazły się prawo do strajku i wolność słowa, które najpełniej realizowane były podczas publicznych manifestacji. Manifestacje te były z zaciętością rozbijane przez uzbrojone po zęby oddziały MO i ZOMO.*

*Dzisiaj nikt nie może twierdzić, że państwo polskie równie opresyjnie traktuje swoich obywateli, a walka o wolność zgromadzeń kończy się w więzieniach. Podkreślić jednak należy z całą mocą, że wolność zgromadzeń publicznych jest źrenicą wolności w demokratycznym państwie prawa i wszelkie próby jej ograniczenia, tłumienia aktywności obywateli, zniechęcania ich do udziału na skutek represji wykroczeniowej, czy działań administracji państwowej, musi spotkać się ze stanowczym sprzeciwem organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności w Rzeczypospolitej.*

*Rekomendacje zawarte w tym raporcie dotyczą działań, które mogą doprowadzić do przywrócenia porządku prawnego zgodnego z Konstytucją, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Kartą Praw Podstawowych UE, czyli powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji Prawa o zgromadzeniach z 2016 r. Za kluczowe uważam wprowadzenie zmian w ustawie – Prawo o zgromadzeniach, które uchylą przepisy dotyczące zgromadzeń cyklicznych. Konieczne jest*

*też stosowanie powołanych wyżej standardów konstytucyjnych, europejskich i międzynarodowych odnośnie do przestrzegania w praktyce wolności zgromadzeń publicznych.*

*Ufam, że niniejszy raport, zawierający liczne dane, informacje o postępowaniach oraz działaniach organów państwa, a także rekomendacje mające na celu poprawę sytuacji, przyczyni się do poważnej debaty oraz pomoże przywrócić odpowiedni standard ochrony wolności zgromadzeń w naszym państwie.*

***Adam Bodnar***

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

# Wolność zgromadzeń – podstawy prawne i zakres

## Regulacje międzynarodowe

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC), uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, „każdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzania się”.<sup>8</sup> Jakkolwiek w momencie uchwalenia Deklaracja nie tworzyła prawa międzynarodowego i miała jedynie charakter niewiążącego standardu, dziś uważana jest ona za prawo zwyczajowe, a więc powszechnie obowiązujące.

16 grudnia 1966 r. podjęta została rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 2200A (XXI); na jej podstawie zawarto traktat określający w sposób wiążący podstawowe prawa i wolności człowieka oraz zobowiązania państw wobec swych obywateli - Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP), który wszedł w życie w dniu 23 marca 1976 r., a Polska ratyfikowała go w roku 1977. Pakt był w dużej mierze powtórzeniem treści wcześniejszej PDPC.

Część III MPPOiP zawiera przepisy gwarantujące obywatelom podstawowe prawa i wolności, w tym m.in. prawo do gromadzenia się. Zgodnie z art. 21 MPPOiP:

***Uznaje się prawo do spokojnego gromadzenia się. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.***<sup>9</sup>

Obok prawa do wolności wypowiedzi i prawa do zrzeszania się, wolność zgromadzeń stanowi dla obywatela gwarancję faktycznego udziału w życiu politycznym i społecznym, a jej zapewnienie jest nieodzowne dla wyrażania w sferze publicznej przekonań i poglądów oraz dla rzeczywistego oddziaływania na otoczenie społeczne i polityczne lub dla okazywania przynależności do pewnych wspólnot; wolność do pokojowego gromadzenia się odgrywa też szczególną rolę w urzeczywistnianiu praw grup mniejszościowych do pełnego i równoprawnego udziału w życiu politycznym i społecznym<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r., [https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/deklaracja\\_prawa\\_czlowieka.pdf](https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/deklaracja_prawa_czlowieka.pdf) (dostęp 5 lutego 2018 r.).

<sup>9</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167), s. 8.

<sup>10</sup> A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, *Komentarz do art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] Wieruszewski R. (red.), Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K.,

Art. 21 MPPOiP ma zastosowanie w szczególności do zgromadzeń, w ramach których prezentowane są opinie i idee odnoszące się do istotnych problemów społecznych i publicznych. Opinie i idee te nie muszą cechować się ściśle politycznym charakterem, ale cel zgromadzenia i głoszone na nim treści powinny wykraczać poza obszar prywatny oraz być adresowane do opinii publicznej lub rządzących, ponieważ innego rodzaju zgromadzenia (prywatne, religijne, zawodowe) podlegają ochronie na podstawie innych przepisów MPPOiP.<sup>11</sup> Obserwacja celów, dla których odbywa się większość zgromadzeń publicznych, zdaje się potwierdzać tezę, iż umiejscowienie przepisu o wolności zgromadzeń w bezpośrednim sąsiedztwie przepisu o wolności słowa pozwala pojmować wolność zgromadzeń jako szczególnego rodzaju postać swobody wypowiedzi.<sup>12</sup>

Wolność zgromadzeń, o której mowa w art. 21 MPPOiP, dotyczy nie tylko organizacji i przeprowadzenia zgromadzenia, ale też możliwości pokojowego w nim uczestniczenia przez jednostkę (wolność indywidualna) pośród większej liczby osób (nie w pojedynkę – pojedynczy protest nie jest zgromadzeniem) na terenie zarówno publicznym, jak i prywatnym.<sup>13</sup> Zakres ochrony przyznanej w MPPOiP obejmuje nie tylko **wolność od nieuprawnionej ingerencji władz publicznych**, lecz również innych rodzajów naruszeń. Efektywne i rzeczywiste poszanowanie wolności zgromadzeń nie może się przy tym ograniczać wyłącznie do istnienia po stronie władz publicznych obowiązku powstrzymania się od ingerencji w organizację lub przebieg pokojowego zgromadzenia, istnieją bowiem także pozytywne zobowiązania państwa do zagwarantowania bezpiecznego korzystania z omawianej wolności. Stąd organy władzy mają **obowiązek umożliwić przeprowadzenie pokojowego zgromadzenia** również wtedy, kiedy jego uczestnicy będą protestować przeciw polityce rządu lub działaniom większości parlamentarnej, a ich protest będą się starali zakłócić lub udaremnić uczestnicy kontrmanifestacji, np. zwolennicy partii rządzącej lub prezydenta albo gdy osoby trzecie będą usiłować pozbawić zgromadzenie przymiotu pokojowości poprzez działania noszące znamiona prowokacji.<sup>14</sup> Ustawodawca krajowy ma przy tym obowiązek stworzenia takich przepisów prawa w zakresie realizacji prawa do wolności zgromadzeń, aby obywatele mogli **skutecznie odwołać się od negatywnej decyzji władz** odnośnie do wniosku o udzielenie zgody na przeprowadzenie zgromadzenia; w szczególności musi istnieć gwarancja, że postępowanie przed sądem administracyjnym zakończy się **przed terminem planowanego zgromadzenia**, ponieważ międzynarodowe standardy przewidują możliwość weryfikacji legalności decyzji władz zakazującej

---

Sobczak W., Wiśniewski L., *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*. LEX 2012.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.



zgromadzenia jeszcze przed jego datą<sup>15</sup>. W wydanych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE/ODIHR) zaleceniach skupionych w „*Guidelines on freedom of peaceful assembly*” w paragrafie 93 znajduje się kategoryczne wskazanie, że okres pomiędzy zgłoszeniem zgromadzenia a terminem jego odbycia nie powinien być zbyt długi (należy przez to rozumieć kilka dni), ale powinien wystarczyć na rozpatrzenie odwołania przez sąd celem zbadania legalności zakazu zgromadzenia.<sup>16</sup>

Wolność zgromadzeń podlega ograniczeniom obligatoryjnym i fakultatywnym. Te pierwsze, wynikające z art. 21 MPPOiP, zakazują szerzenia propagandy wojennej, popierania nienawiści narodowej, rasowej i religijnej z zamiarem podżegania do dyskryminacji, wrogości lub przemocy. W rezultacie władze nie mogą wydać zgody na takie zgromadzenie, a trwające powinno zostać rozwiązane. Natomiast ograniczenia fakultatywne, przewidziane w art. 21 MPPOiP, to takie, które są zgodne z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub publicznego, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności publicznej bądź praw i wolności innych osób. Ograniczenie zakresu wolności gromadzenia się zawarte jest już w pierwszych słowach art. 21 MPPOiP w przymiotniku „**pokojowy**” jako cechy charakteryzującej zgromadzenie podlegające ochronie prawnej. Stąd też na prawo do zwołania pokojowego zgromadzenia nie mogą powoływać się uczestnicy zamieszek i starć ulicznych lub bójek, natomiast **manifestacje obywatelskiego nieposłuszeństwa** przebiegające bez elementów przemocy objęte są ochroną przyznaną przez omawiany przepis. „Pokojowego” charakteru zgromadzenia nie należy jednak łączyć z kontrowersyjnością opinii wyrażanych przez jego uczestników, ponieważ może być ono uznane za pokojowe nawet jeśli prezentowane opinie drażnią, oburzają lub obrażają część społeczeństwa.<sup>17</sup> „Wątpliwości mogą natomiast dotyczyć pokojowości zgromadzenia, podczas którego formułowane są nienawistne treści, takie jak hasła antysemickie i rasistowskie, również wówczas gdy zgromadzenie przebiega bez jakichkolwiek przejawów fizycznej przemocy lub agresji. Wydaje się, że w przypadku kiedy manifestowane hasła i zachowanie uczestników zgromadzenia byłoby tak intensywnie nienawistne wobec określonej grupy, że wywoływałoby u osób należących do takiej grupy odczucia fizycznego wręcz zagrożenia, można byłoby stwierdzić utratę przez zgromadzenie przymiotu pokojowości”.<sup>18</sup> Przymiotnik „pokojowy” w potocznym rozumieniu oznacza

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> A. Bodnar, A. Pietryka. „Wolności konstytucyjne. Co rusz to ograniczenia?”. *Gazeta Wyborcza*, 15 marca 2010 r.,

[http://wyborcza.pl/1,76842,7663506,Wolnoscikonstytucyjne\\_Co\\_rusz\\_to\\_ograniczenia.html](http://wyborcza.pl/1,76842,7663506,Wolnoscikonstytucyjne_Co_rusz_to_ograniczenia.html)

(dostęp w dniu 6 lutego 2018 r.).

<sup>17</sup> Aleksandra Gliszczyńska-Grabias. *Przeciwdziałanie antysemityzmowi*. LEX 2014 oraz Wyrok ETPCz w sprawie Stankov i Zjednoczona Macedońska Organizacja Ilinden przeciwko Bułgarii z 2 października 2001 r., połączone skargi nr 29221/95 i 29225/95.

<sup>18</sup> Gliszczyńska-Grabias, op. cit.

„spokojny”, „pozbawiony agresji”, „nienastawiony wrogo lub konfrontacyjnie”, lecz na potrzeby interpretacji art. 21 MPPOiP można ponadto przyjąć, że zgromadzenie pokojowe to takie zgromadzenie, które przebiega bez rozruchów, zamieszek, przemocy, użycia broni, przy czym pojedyncze incydenty (ekscesy) nie powodują utraty przez całe zgromadzenie przymiotu pokojowości.<sup>19</sup> Policja powinna przechodzić szkolenia w zakresie postępowania wobec pokojowych manifestacji obywatelskiego nieposłuszeństwa i ich prawidłowego zabezpieczenia, aby **wykluczyć ryzyko arbitralnych zatrzymań i brutalnych metod kontroli** zgromadzonych protestantów (np. bicia lub poniżania).<sup>20</sup>

Wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń muszą być zgodne z **zasadą proporcjonalności**, a środki stosowane przez władze powinny być absolutnie konieczne do zachowania porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego czy pozostałych przesłanek dopuszczalności ograniczeń: w niektórych przypadkach odizolowanie i aresztowanie agresywnych uczestników zgromadzenia spełni wymóg proporcjonalności w stopniu wyższym aniżeli całkowity zakaz zwołania zgromadzenia lub jego rozwiązanie, bowiem niedopuszczalne jest stosowanie odpowiedzialności zbiorowej wszystkich uczestników zgromadzenia za czyny kilku spośród nich. Należy przy tym zwrócić uwagę na nieostrość pojęć określających warunki ograniczenia wolności zgromadzeń, takich jak „bezpieczeństwo narodowe”, „porządek publiczny”, czy „moralność publiczna”, stwarzające władzom i służbom porządkowym pole do nadużyć zakazów i ograniczeń.<sup>21</sup>

Warto ponadto zwrócić uwagę, że art. 21 MPPOiP mówi o ograniczeniach „**zgodnych z ustawą**”, a nie o konieczności umocowania ograniczenia w ustawie wprost. Rozwiązanie to pozwala na szerszy zakres interwencji właściwych organów i służb, np. rozwiązanie zgromadzenia przez policję, co zwiększa elastyczność działań organów i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, ale nie powinno być nadużywane – szczególnie że jest to rozwiązanie wyjątkowe na gruncie Paktu, zwykle wymagającego zapisania ograniczenia w ustawie.<sup>22</sup>

Przesłanka dopuszczalności ograniczenia wolności zgromadzeń, przewidująca, że uprawnione będzie jedynie takie ograniczenie, które uznaje się za **konieczne w demokratycznym społeczeństwie** zawsze budziła wątpliwości co do odmiennego rozumienia i interpretacji pojęcia społeczeństwa demokratycznego w różnych państwach i regionach, jednakże za wprowadzeniem takiego postanowienia przemawiał argument, że do zapewnienia pełnej ochrony przyznanej w art. 21 MPPOiP niezbędne jest, aby jej ograniczenia znajdowały oparcie w pewnych fundamentalnych zasadach wyrażonych m.in. w PDPC. Tak zatem zakaz wnoszenia podczas zgromadzenia

---

<sup>19</sup> Gliszczyńska-Grabias, Wiśniewski, op. cit.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

transparentów, na których widnieją treści znieważające honor i godność urzędników państwowych, nie może być uznany za konieczny cel ograniczenia wolności zgromadzania się w społeczeństwie demokratycznym i stanowiłby nadmierną i nieadekwatną ingerencję władz w wolność przewidzianą w art. 21 Paktu. Za konieczny w społeczeństwie demokratycznym można natomiast uznać obowiązek władz **ochrony społeczeństwa przed „wrogami demokracji”**, przez co restrykcje stosowane przez państwa wobec zgromadzeń organizacji ekstremistycznych, np. neofaszystowskich, uznaje się zazwyczaj za uzasadnione.<sup>23</sup>

Ograniczenie wolności zgromadzeń w celu ochrony **bezpieczeństwa narodowego** dopuszczalne jest jedynie w bardzo wyjątkowych okolicznościach wystąpienia realnego zagrożenia w postaci np. prób wymuszenia zmiany rządu siłą lub nawoływania do wojny, stąd częściej spotykane jest ograniczenie wolności zgromadzeń ze względu na wymóg zapewnienia **bezpieczeństwa publicznego** – uczestników zgromadzenia, osób postronnych lub mienia.<sup>24</sup>

Obowiązek **zabezpieczenia lub przywrócenia porządku publicznego** jest najczęściej przywoływanym przez organy władzy uzasadnieniem zakazania lub rozwiązania zgromadzenia, a jest on realizowany poprzez ustanowienie **wymogu wcześniejszej notyfikacji** przez organizatorów czasu, miejsca i celu zgromadzenia, przy czym uznaje się, że naruszają zasadę proporcjonalności np. obowiązek powiadomienia o zgromadzeniu wcześniej niż 2 tygodnie przed jego planowaną datą lub zakaz organizowania zgromadzeń na głównych drogach publicznych. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na zjawisko tzw. **zgromadzeń spontanicznych**, których nie sposób przewidzieć i w konsekwencji notyfikować z wyprzedzeniem. Zgromadzenia tego typu stanowią przeważnie bezpośrednią reakcję na zaskakujące, ważne wydarzenia, np. przyjęcie kontrowersyjnej ustawy, wydanie kontrowersyjnego wyroku, doniosłe zjawisko polityczne lub społeczne. Wówczas elementem przesądzającym o skuteczności przekazu publicznego jest czas zwołania i przeprowadzenia zgromadzenia, następujący bezpośrednio lub wkrótce po wydarzeniu budzącym sprzeciw lub emocje społeczne, czyli właśnie spontaniczność zgromadzenia. Prawo krajowe powinno zatem wyraźnie przewidywać **wyjątek od obowiązku wcześniejszej notyfikacji**, gdy dokonanie takiego zgłoszenia byłoby nierealne lub niepraktyczne. Innymi słowy, stwierdzenie nielegalności spontanicznego zgromadzenia wyłącznie na podstawie braku dochowania obowiązku uprzedniej notyfikacji nie może następować w sposób automatyczny, lecz powinno zostać rozważone w kontekście okoliczności każdego indywidualnego przypadku.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

Ograniczenia ze względu na zdrowie publiczne mogą być w świetle MPPOiP dozwolone np. w przypadku zagrożenia wybuchem epidemii lub katastrofą ekologiczną, natomiast bardziej kontrowersyjne są przypadki ograniczania wolności zgromadzeń z uwagi na konieczność ochrony moralności publicznej, występujące np. w kontekście tzw. marszów równości postulujących tolerancję lub akceptację odmienności na tle orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej. Pomimo takich kontrowersji międzynarodowe standardy nakazują w sposób jasny i zdecydowany, że państwo będące stroną MPPOiP jest zobowiązane do podjęcia wszelkich niezbędnych środków zmierzających do zapewnienia poszanowania prawa osób należących do mniejszości seksualnych do pokojowego zgromadzania się.<sup>26</sup>

Wreszcie MPPOiP przewiduje możliwość ograniczania wolności zgromadzeń ze względu na prawa i wolności innych osób, tj. np. przypadkowych przechodniów lub tej części uczestników zgromadzenia, która zachowuje się pokojowo, mimo że całego zgromadzenia nie można już określić mianem pokojowego. W takich przypadkach ochronie ze strony państwa podlegać będą takie wartości jak życie i zdrowie tych osób, ich nietykalność cielesna i bezpieczeństwo osobiste, honor, reputacja, własność prywatna i inne.<sup>27</sup>

Zawarty w Części IV MPPOiP art. 28 powołał **Komitet Praw Człowieka** (KPCz) mający stać na straży przestrzegania przez państwa zobowiązań traktatowych. Choć początkowo obywatele nie mogli składać skarg do KPCz, ratyfikacja **Pierwszego Protokołu Fakultatywnego** uczyniła to możliwym. Polska ratyfikowała Protokół w dniu 7 listopada 1991 r., umożliwiając swoim obywatelom składanie prywatnych skarg przeciw państwu (art. 1). Skarga obywatela na państwo naruszające prawa określone w MPPOiP powinna spełniać określone wymogi formalne: nie może być anonimowa (art. 3), powinna być należycie umotywowana (nie może być nadużyciem, art. 3), przed jej złożeniem należy wyczerpać wszystkie dostępne krajowe środki odwoławcze (art. 2, art. 5 ust. 2 lit. b)), a przedmiot skargi nie może być jednocześnie przedmiotem innego postępowania (art. 5 ust. 2 lit. a)).<sup>28</sup> O skardze uznanej wstępnie za zasadną KPCz powiadamia państwo skarżone, które w ciągu 6 miesięcy ma przedstawić Komitetowi „pisemne wyjaśnienia lub oświadczenia naświetlające sprawę oraz wykazujące ewentualne środki zaradcze, jakie mogłyby być przez nie podjęte” (art. 4 ust. 2). Swój pogląd na sprawę KPCz przekazuje stronom sporu (art. 5 ust. 4) i włącza go do swego rocznego sprawozdania (art. 6), jednakże nie jest on umocowany do wydawania wiążących wyroków wobec państw naruszających postanowienia MPPOiP. Może on żądać od państwa zaprzestania dalszych

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz. U. 1994 Nr 23 poz. 80), s. 294.

naruszeń, lecz państwo nie jest takimi żądaniemi związane i może je odrzucić bez dalszych konsekwencji w postaci jakichkolwiek sankcji ze strony KPCz.

W dotychczasowym **orzecznictwie KPCz** jedynie dwukrotnie rozpatrywano kwestię naruszenia art. 21 MPPOiP przez państwo-stronę Paktu i w obu przypadkach skarżące kwestionowały zakwalifikowanie przez władze sytuacji, w których brały czynny udział, jako zgromadzeń publicznych, twierdząc, że były po prostu obecne w tłumie ludzi (sprawa Kivenmaa przeciwko Finlandii)<sup>29</sup> lub na wydarzeniu masowym (sprawa Zalesskaya przeciwko Białorusi)<sup>30</sup> nie stanowiącym zgromadzenia publicznego w myśl przepisów krajowego prawa o zgromadzeniach. W obu stanach faktycznych skarżące zostały ukarane grzywną za roznoszenie ulotek wśród przechodniów. W pierwszej ze spraw KPCz przyznał rację skarżącej stwierdzając, że zebranie się kilku osób w miejscu ceremonii powitania głów państw odbywających oficjalną wizytę publicznie ogłoszoną wcześniej przez władze państwa-strony nie może być uznane za demonstrację, a w zakresie, w jakim państwo to utrzymuje, że wzniesienie transparentu przekształca obecność tych osób w demonstrację, jakiegokolwiek ograniczenie prawa do zgromadzeń musi zawierać się w zakresie klauzul z art. 21 MPPOiP, natomiast zastosowanie fińskiej ustawy o demonstracjach w tym konkretnym przypadku wykraczało poza te klauzule.<sup>31</sup> Zdanie odrębne od decyzji KPCz złożył jednakże sędzia K. Herndl, według którego Komitet błędnie zdefiniował elementy konstytuujące pokojowe zgromadzenie, pomijając element odróżniający zgromadzenie od incydentalnego zbiorowiska osób (np. ludzi czekających na autobus albo słuchających koncertu), tj. oczywistego zamiaru lub celu zebranych osób, w tym przypadku umyślnego włączenia się w wydarzenie celem rozdania ulotek i wzniesienia transparentu, co odróżniało tę grupę od pozostałych uczestników zbiorowiska obserwujących wizytę głowy państwa. W literaturze prezentowane jest stanowisko podobne do zdania odrębnego i krytyczne wobec decyzji KPCz, tj. że Finlandia słusznie uznała skarżącą za organizatorkę demonstracji politycznej i w tej sytuacji KPCz powinien dokonać oceny proporcjonalności reakcji władz i adekwatności kary nałożonej na skarżącą przez państwo.<sup>32</sup> W drugiej sprawie KPCz również przyznał rację skarżącej i stwierdził, iż władze białoruskie nie dowiodły, że zastosowane ograniczenia wolności zgromadzenia (zakaz rozdawania czasopisma i ulotek przechodniom podczas wydarzenia masowego) spełniło przesłanki z art. 21 MPPOiP, tj. Białoruś nie udowodniła, że zakaz dystrybuowania czasopisma i ulotek był zgodny z ustawą i konieczny w demokratycznym społeczeństwie ze względu na bezpieczeństwo

---

<sup>29</sup> Decyzja KPCz w sprawie nr 412/1990 Kivenmaa przeciwko Finlandii z 31 marca 1994 r.

<sup>30</sup> Decyzja KPCz w sprawie nr 1604/2007 Zalesskaya przeciwko Białorusi z 28 marca 2011 r.

<sup>31</sup> Roman Wieruszewski (red.), Aleksandra Gliszczyńska, Katarzyna Sękowska-Kozłowska. *Komitet Praw Człowieka ONZ: wybór orzecznictwa*. Wolters Kluwer Polska 2009, s. 274-275.

<sup>32</sup> Gliszczyńska-Grabias, Wiśniewski, op. cit.

narodowe lub publiczne albo porządek publiczny, dla ochrony zdrowia publicznego lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.<sup>33</sup>

## Regulacje europejskie

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (**Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC**),<sup>34</sup> jest umową międzynarodową zawartą przez państwa członkowskie **Rady Europy (RE)**. EKPC weszła w życie dnia 3 września 1953 r. i obecnie jej stroną jest każde z 47 państw członkowskich RE. Istotą Konwencji oraz tym, co wyróżnia ją na tle innych dokumentów w obszarze praw człowieka jest nie wyliczenie praw i wolności przysługujących obywatelom państw stron, lecz ustanowienie procedury kontrolnej umożliwiającej **żądanie zaprzestania naruszania praw, przywrócenia stanu zgodnego z prawem** i przyznanie odpowiedniego **zadośćuczynienia finansowego** osobom poszkodowanym.

Polska podpisała EKPC w dniu przystąpienia do Rady Europy, tj. 26 listopada 1991 r., a następnie ratyfikowała ją w dniu 19 stycznia 1993 r., kiedy to Konwencja weszła wobec Polski w życie, natomiast w dniu 1 maja 1993 r. rząd RP uznał jurysdykcję **Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPCz)**, co pozwoliło składać skargi przeciwko Polsce obywatelom państw członkowskich RE, a także odwiedzającym Polskę obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom.

**Art. 11 EKPC** dotyczy wolności zgromadzania się. Zgodnie z ust. 1,

***każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się, a w myśl ust. 2, wykonywanie tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.***

Treść art. 11 EKPC jest zatem w znacznej mierze podobna do treści art. 21 MPPOiP, choć nieco bardziej rozbudowana i restrykcyjna, w szczególności w zakresie w jakim dopuszcza ograniczenie wolności zgromadzania się, gdy **ograniczenie** takie zostało „**określone ustawą**”, a nie gdy jest tylko „zgodne z ustawą”. Przepis ten ma na celu nie tylko ochronę jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych, lecz także nałożenie na władze publiczne obowiązku pozytywnego w zakresie podjęcia działań koniecznych do zapewnienia skutecznego korzystania z tej wolności, przy

---

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

czym dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzania się „muszą być wąsko interpretowane i mogą je usprawiedliwiać jedynie ważne i przekonujące powody”.<sup>35</sup>

Zgodnie z **orzecnictwem ETPCz**, w społeczeństwie demokratycznym prawo do swobodnego pokojowego zgromadzania się jest prawem fundamentalnym, a jego istotą jest **możliwość obywateli publicznego wyrażania swoich opinii i sprzeciwu w różnych formach, w tym kwestionowania polityki i decyzji władz**,<sup>36</sup> przy czym prawo to nie może być interpretowane w sposób zawężający.<sup>37</sup> Przez zgromadzenie publiczne należy rozumieć zarówno **zgromadzenie statyczne jak i pochód**, a na prawo do pokojowego zgromadzania się mogą powoływać się zarówno **organizatorzy, jak i uczestnicy** zgromadzenia.<sup>38</sup>

Z uwagi na fakt, iż w krajowych systemach prawnych mogą funkcjonować różne definicje zgromadzeń, pojęcie zgromadzenia w EKPC ma charakter autonomiczny, tj. właściwy dla Konwencji i wiążący dla państw stron, niezależnie od odmiennych regulacji krajowych w tym zakresie.<sup>39</sup> Zgodnie ze stanowiskiem ETPCz, **nie każda obecność osób znajdujących się w pewnej liczbie w jednym miejscu musi zostać uznana za zgromadzenie**, stanowiące specyficzną formę komunikowania idei (przez to zgromadzenie na zewnątrz); sama obecność grupy osób, szczególnie w miejscu publicznie dostępnym, może być wyrazem poparcia dla określonej idei; zgromadzenie może też służyć wymianie idei między występującymi mówcami i świadomymi jego uczestnikami, nawet gdy ci drudzy nie podzielają głoszonych przez mówcę poglądów.<sup>40</sup>

**Zgromadzenie podlega ochronie z art. 11 EKPCz nawet jeśli jako demonstracja jest uciążliwa, irytująca lub obraźliwa dla osób o innych poglądach**, sprzeciwiających się głoszonym przez uczestników manifestacji hasłom. **Wyjątkiem jest zgromadzenie, którego organizatorzy lub uczestnicy mają gwałtowne zamiary lub w inny sposób godzą w fundamenty demokratycznego społeczeństwa**.<sup>41</sup> Prawo do wolności pokojowego zgromadzania się nie ustaje nawet jeśli w trakcie demonstracji dojdzie do incydentalnych aktów przemocy lub innych karalnych działań ze strony osób trzecich, gdy zachowanie danego demonstranta wskazuje, iż on sam postępował w sposób pokojowy. Także okoliczność, iż jednostki agresywne nie należące do organizacji odpowiedzialnej za przeprowadzenie zgromadzenia, przyłączą się do niego, nie może być jako taka przyczyną

---

<sup>35</sup> Marek Antoni Nowicki. Komentarz do art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer Polska 2017.

<sup>36</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Çiloğlu i inni przeciwko Turcji z 6 marca 2007 r., skarga nr 73333/01, § 51.

<sup>37</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Taranenko przeciwko Rosji z 15 maja 2014 r., skarga nr 19554/05, § 65.

<sup>38</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Djavit An przeciwko Turcji z 20 lutego 2003 r., skarga nr 20652/92, § 56.

<sup>39</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Tatár i Fáber przeciwko Węgrom z 12 czerwca 2012 r., połączone skargi nr 26005/08 i 26160/08, § 38.

<sup>40</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Karademirci i inni przeciwko Turcji z 25 stycznia 2005 r., połączone skargi nr 37096/97 i 37101/91, § 26.

<sup>41</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Tatár i Fáber, op. cit., § 37; wyrok ETPCz w sprawie Taranenko, op. cit., § 66.

pozbawienia tego prawa. Nawet w przypadku faktycznego ryzyka naruszenia porządku na skutek zdarzeń będących poza kontrolą organizatorów, zgromadzenie nie przestaje być objęte ochroną art. 11 ust. 1 EKPCz i wszelkie ograniczenia swobody demonstrujących muszą być zgodne z treścią art. 11 ust. 2 EKPCz.<sup>42</sup>

**Wymóg uprzedniej notyfikacji, czy wręcz uzyskania zgody** na przeprowadzenie zgromadzenia publicznego, uzasadniony kwestiami bezpieczeństwa i porządku publicznego, sam w sobie nie stanowi naruszenia art. 11 EKPCz,<sup>43</sup> chyba że jest on tylko pretekstem do uniemożliwienia korzystania z prawa do pokojowego zgromadzania się,<sup>44</sup> przy czym to władze muszą wykazać, iż starały się podjąć właściwe działania dla zagwarantowania sprawnego przebiegu zgromadzenia bez względu na jego formę.<sup>45</sup> Obowiązek wcześniejszego zawiadomienia ma zapobiegać zakłóceniom porządku i przestępstwom, a nie jedynie godzić prawa demonstrantów z prawami innych osób, na co pozwala wstępna procedura administracyjna,<sup>46</sup> nie stanowiąca jednak ukrytej przeszkody dla wolności pokojowego zgromadzania się.<sup>47</sup> „Wymaganie przez państwo zezwoleń oznacza również **możliwość nakładania kar na uczestników demonstracji uznanych za nielegalne**. Równocześnie swoboda udziału w pokojowym zgromadzeniu jest tak ważna, że **nikogo nie należy karać – nawet najłagodniej – za udział w demonstracji, która nie była zakazana, o ile uczestnik sam nie popełnił przy tej okazji żadnego czynu naganego**. Dotyczy to również demonstracji, podczas których doszło do wyrządzenia szkody albo innego zakłócenia porządku”.<sup>48</sup> **Brak zezwolenia na odbycie zgromadzenia i wynikająca z tego „bezprawność” działania demonstrujących nie dają władzom swobody w arbitralnym rozwiązaniu zgromadzenia, lecz są one zobowiązane do zachowania proporcjonalności interwencji: należy ustalić powód braku zezwolenia, relewantny interes publiczny i ocenić potencjalne ryzyka, przy czym istotnymi elementami takiej oceny są też metody stosowane przez policję do zniechęcenia demonstrantów, ograniczenia ich możliwości poruszania się, mobilności, zepchnięcia do lub okrążenia na konkretnej i ograniczonej przestrzeni, a także rozproszenia demonstracji przez policję, w tym przy użyciu siły, sygnałów dźwiękowych, wody, pojazdów, innych narzędzi.**<sup>49</sup>

---

<sup>42</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 94.

<sup>43</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Çiloğlu, op. cit., § 47.

<sup>44</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Balçık i inni przeciwko Turcji z 29 listopada 2007 r., skarga nr 25/02, § 49; decyzja ETPCz w sprawie Skiba przeciwko Polsce z 7 lipca 2009 r., skarga nr 10659/03; wyrok ETPCz w sprawie Samüt Karabulut przeciwko Turcji z 27 stycznia 2009 r., skarga nr 16999/04, §35.

<sup>45</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Sergey Kuznetsov przeciwko Rosji z 23 października 2008 r., skarga nr 10877/04, §42; decyzja ETPCz w sprawie Rai i Evans przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 17 listopada 2009 r., połączone skargi nr 26258/07 i 26255/07.

<sup>46</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Berladir i inni przeciwko Rosji z 10 lipca 2012 r., skarga nr 34202/06, § 54.

<sup>47</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 148.

<sup>48</sup> Ibid., § 149 i Nowicki, op. cit.

<sup>49</sup> Ibid., § 151.



**Władze nie mogą uzasadniać zakazu demonstracji tym, że mogłaby ona wywołać kontrakcję z użyciem przemocy ze strony przeciwników lub grup ekstremistycznych**, ponieważ z prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się korzysta każdy, kto ma zamiar zorganizować pokojową demonstrację lub w niej uczestniczyć, a ewentualność kontrmanifestacji z użyciem przemocy lub przyłączenia się ekstremistów skłonnych do agresji, nienależących do organizacji odpowiedzialnej za przeprowadzenie zgromadzenia, nie może doprowadzić do odebrania tego prawa, i nawet w przypadku zaistnienia realnego ryzyka, że pochód publiczny doprowadzi do naruszenia porządku publicznego na skutek zdarzeń, na które organizatorzy nie mają wpływu, nie może wyłącznie z tego powodu być pozbawiony ochrony wynikającej z art. 11 EKPCz.<sup>50</sup> Władze publiczne uprawnione są jednak do nakładania niezbędnych restrykcji dotyczących miejsca, czasu, formy oraz sposobu przeprowadzenia zaplanowanego zgromadzenia,<sup>51</sup> jeśli nie służą one utrudnieniu lub ograniczeniu zgromadzenia, a realizują uprawniony cel.<sup>52</sup>

Orzecznictwo ETPCz potwierdza, że to **na władzach państwowych ciąży obowiązek zagwarantowania pluralizmu**, a zatem faktyczne poszanowanie wolności zgromadzania się nie może sprowadzać się wyłącznie do powstrzymania się od ingerencji, lecz obejmuje również pozytywny obowiązek zapewnienia skutecznego korzystania z tej wolności,<sup>53</sup> co ma szczególne **znaczenie dla obywateli wyrażających poglądy niepopularne, należących do mniejszości i podatnych na dyskryminację, represje i szykany**.<sup>54</sup> To władze państwowe mają zatem obowiązek zagwarantowania pokojowego przebiegu wszelkich legalnych manifestacji, a także bezpieczeństwa ich uczestników i organizatorów.<sup>55</sup> Demonstracja może przy tym drażnić, irytować i obrażać osoby o innych poglądach, nie akceptujące skandowanych haseł, a mimo to należy zapewnić uczestnikom możliwość jej bezpiecznego odbycia, bez obaw o atak fizyczny ze strony adwersarzy, w przeciwnym bowiem razie strach mógłby powstrzymać stowarzyszenia lub inne grupy o wspólnych ideach, nawet kontrowersyjnych, przed otwartym ich wyrażaniem, a **prawo do kontrmanifestacji nie może sięgać tak daleko, że stanie się ograniczeniem prawa do manifestacji**.<sup>56</sup>

**Uczestnicy kontrdemonstracji mają prawo wyrażać swój sprzeciw wobec postulatów demonstrantów**, a władze państwowe zobowiązane są chronić prawo do zgromadzania się „po obu stronach barykady” i poszukiwać rozwiązań możliwie najmniej restrykcyjnych, umożliwiających

---

<sup>50</sup> Nowicki, op. cit.

<sup>51</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Berladir i inni przeciwko Rosji z 10 lipca 2012 r., skarga nr 34202/06, § 54.

<sup>52</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Primov i inni przeciwko Rosji z 12 czerwca 2014 r., skarga nr 17391/06, § 130.

<sup>53</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Oya Ataman przeciwko Turcji z 5 grudnia 2006 r., skarga nr 74552/01, § 35.

<sup>54</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce z 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06, § 64.

<sup>55</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Plattform "Ärzte für das Leben" przeciwko Austrii z 21 czerwca 1988 r., skarga nr 10126/82, § 34; wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 159.

<sup>56</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Plattform "Ärzte für das Leben", op. cit., § 31-39; wyrok ETPCz w sprawie Fáber przeciwko Węgrom z 24 lipca 2012 r., skarga nr 40721/08, § 38.

pokojowe odbycie obu zgromadzeń. **Władze mogą podjąć działania w celu obrony jednej manifestacji przed drugą, jeśli jednoznacznie wykażą, że istnieje rzeczywiste i poważne zagrożenie w postaci spodziewanego użycia przemocy przez oponentów**, przy czym muszą one przedstawić **konkretne prognozy** odnośnie do skali zakłóceń umożliwiające **ustalenie zakresu środków niezbędnych do zapobieżenia gwałtownym starciom**.<sup>57</sup> Należy mieć na uwadze, że jakiegokolwiek środki zostaną podjęte, choćby najbardziej restrykcyjne, władze nie są w stanie zagwarantować demonstrantom całkowitego bezpieczeństwa i wyeliminować wszelkich zagrożeń, a pewne ryzyko jest wpisane w charakter licznego skupiska osób, w szczególności wzburzonych. Stąd **władze dysponują pewną gamą środków bezpieczeństwa, których mają obowiązek użyć dla zapewnienia ochrony zgromadzenia, lecz nie mogą zagwarantować pomyślnego zastosowania tych środków**, spodziewanych rezultatów i absolutnego bezpieczeństwa. Jednakże **istotne są działania prewencyjne**, jak przede wszystkim **obecność w miejscu demonstracji służb ratunkowych** (pierwszej pomocy) i np. kierujących ruchem drogowym.<sup>58</sup>

**W przypadku agresji ze strony demonstrantów i zastosowania przez nich przemocy lub realnej groźby jej użycia, władza może podjąć ingerencję w celu zapobieżenia zakłóceniom porządku lub przestępstwu albo ochrony praw i wolności innych osób. Jednak to na władzy ciąży obowiązek udowodnienia**, że faktycznie organizatorzy lub uczestnicy mają gwałtowne zamiary, podlegają do przemocy lub w inny sposób godzą w podstawy demokratycznego społeczeństwa, w stopniu uzasadniającym interwencję.<sup>59</sup>

Pomiędzy interesami państwa a interesami uczestników zgromadzeń powinna być zachowana rozsądna równowaga. Stąd więc **władze nie powinny karać dyscyplinarnie przedstawicieli zawodów uczestniczących w zgromadzeniach, na których wyrażane są krytyczne opinie pod adresem władz tychże zawodów, w sposób na tyle dotkliwy, że powstrzymałoby ich to w przyszłości od udziału w tego typu zgromadzeniach**. Zgodnie z takim stanowiskiem ETPCz należy przyjąć, iż nauczyciele gromadzący się, by w sposób pokojowy krytykować politykę ministerstwa edukacji, lekarze gromadzący się, by pokojowo demonstrować swoje negatywne stanowisko wobec działań ministerstwa zdrowia lub sędziowie zbierający się, by wyrazić swój sprzeciw wobec kroków podejmowanych przez ministra sprawiedliwości, nie powinni być karani

---

<sup>57</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Plattform "Ärzte für das Leben", op. cit., § 40, 43; wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius, op. cit., §158-160; wyrok ETPCz w sprawie Frumkin przeciwko Rosji z 5 stycznia 2016 r., skarga nr 74568/12, § 96, 126-130.

<sup>58</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Giuliani i Gaggio przeciwko Włochom z 24 marca 2011 r., skarga nr 23458/02, § 251; wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius, op. cit.

<sup>59</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa przeciwko Republice Mołdowy (nr 2) z 2 lutego 2010 r., skarga nr 25196/04, § 23; wyrok ETPCz w sprawie Frumkin, op. cit., § 98.

dyscyplinarnie w sposób mogący zniechęcić członków tych i innych grup zawodowych do pokojowego gromadzenia się i protestowania w przyszłości.<sup>60</sup>

W społeczeństwie demokratycznym władze zobowiązane są umożliwić pokojowe manifestowanie idei politycznych, nawet kwestionujących istniejący porządek, zarówno w drodze zgromadzania się jak i innymi legalnymi środkami, ponieważ każda ingerencja władzy w sytuacji innej niż podżeganie do przemocy lub odrzucenia demokratycznego ustroju państwa sama godzi w demokrację, a w najlepszym wypadku jej nie sprzyja.<sup>61</sup>

Jedynie nadzwyczajne okoliczności usprawiedliwiają użycie przez władze tak skrajnego środka jakim jest zakaz demonstracji. W pierwszej kolejności władze powinny rozważyć podjęcie decyzji i czynności umożliwiających pokojowe zgromadzenie.<sup>62</sup> Jeśli istnieją **opcje alternatywne**, powinny one zostać przedstawione organizatorom zgromadzenia w czasie umożliwiającym odniesienie się do nich, a nie dopiero w ostatniej chwili przed zgromadzeniem, aby byli oni w stanie skutecznie zareagować (np. zmienić czas, miejsce lub formę protestu).<sup>63</sup> Władze powinny być też w stałym kontakcie z organizatorami zgromadzenia i utrzymywać z nimi na tyle sprawną komunikację, aby w sposób elastyczny i skuteczny móc reagować na bieżące zajścia stwarzające zagrożenie dla manifestantów lub osób postronnych i podejmować ewentualne wspólne działania dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestników marszu oraz innych osób znajdujących się w pobliżu.<sup>64</sup> Z treści art. 11 EKPC, zgodnie z orzecznictwem ETPCz, **nie można wywodzić prawa do zorganizowania miasteczka namiotowego w dowolnym miejscu**.<sup>65</sup> Prawo do wolności swobodnego, pokojowego zgromadzania się obejmuje też możliwość opuszczenia zgromadzenia w rozsądnym czasie na wezwanie policji.<sup>66</sup> Nawet legalna manifestacja, której organizatorzy uzyskali wymagane zezwolenie, może w pewnym momencie przerodzić się w zamieszki – wówczas może zostać rozwiązana i rozproszona przez policję.<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Ezelin przeciwko Francji z 26 kwietnia 1991 r., skarga nr 11800/85, § 52.

<sup>61</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Stankov i Zjednoczona Macedońska Organizacja Ilinden przeciwko Bułgarii z 2 października 2001 r., połączone skargi nr 29221/95 i 29225/95, § 97; wyrok ETPCz w sprawie Sergey Kuznetsov, op. cit., § 45; wyrok ETPCz w sprawie Alekseyev przeciwko Rosji z 21 października 2010 r., połączone skargi nr 4916/07, 25924/08 i 14599/09, § 80; wyrok ETPCz w sprawie Fáber, op. cit., § 37; wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius, op. cit., § 145.

<sup>62</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Barankevich przeciwko Rosji z 26 lipca 2007 r., skarga nr 10519/03, § 33; wyrok ETPCz w sprawie Primov, op. cit., § 131.

<sup>63</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Primov, op. cit., § 147.

<sup>64</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Frumkin, op. cit., § 129.

<sup>65</sup> Ibid., § 107.

<sup>66</sup> Ibid., § 166.

<sup>67</sup> Ibid., § 137.

Jeżeli zgromadzenie odbywa się w miejscu publicznym, każdy może w nim uczestniczyć, nie wyłączając **dzieci**, których obecność na zgromadzeniu zależy od decyzji rodziców bądź prawnych opiekunów.<sup>68</sup>

Brak oficjalnego zezwolenia na odbycie zgromadzenia publicznego może działać zniechęcająco na uczestników i potencjalnych uczestników, którzy mogą obawiać się, że nie zostanie im zapewniona ochrona przed ewentualnym zagrożeniem ze strony przeciwników. Stąd, dla zapewnienia skutecznego i niezakłóconego korzystania z wolności zgromadzania się, **domniemywa się jego legalność**.<sup>69</sup> Jednakże brak zezwolenia lub wcześniejszej notyfikacji o zgromadzeniu może stanowić podstawę do rozproszenia zebranego tłumu. **Zgromadzenie spontaniczne ma pierwszeństwo przed demonstracją zaplanowaną i zgłoszoną tylko w wyjątkowych okolicznościach, tj. kiedy stanowi natychmiastową reakcję na bieżące wydarzenia i wcześniejsze jego zgłoszenie nie było możliwe lub miałyby się z celem – wówczas władze nie powinny ingerować w pokojowe zgromadzenie**.<sup>70</sup> Wszelka ingerencja powinna czynić zadość zasadzie proporcjonalności, być poprzedzona analizą sytuacji (interesu publicznego, ryzyka i zagrożeń) i przyczyn nieuzyskania zezwolenia, a nie być automatyczną. Proporcjonalna powinna być przy tym nie tylko ingerencja jako taka (ograniczenie przestrzeni zgromadzenia, rozproszenie manifestacji), ale też użyte przez służby porządkowe środki (w orzecznictwie przyjmuje się, że użycie gazu pieprzowego wobec demonstrantów, nawet w sytuacji poważnego zakłócenia przez nich porządku, jest środkiem zbyt radykalnym i nieuprawnionym).<sup>71</sup> W sytuacji gwałtownych starć między demonstrantami a policją należy ocenić, **kto użył przemocy jako pierwszy**, bowiem zdarza się, że to policja atakuje pokojową demonstrację jako pierwsza w celu eskalacji napięcia i wywołania zamieszek dających pretekst do rozwiązania zgromadzenia.<sup>72</sup>

**Władze nie mogą zakazać zgromadzenia wyłącznie dlatego, że nie zgadzają się z treściami głoszonymi przez demonstrantów**, szczególnie jeśli protest wymierzony jest w organ władzy właściwy do wydania lub odmowy zezwolenia. Wszelkie ograniczenia wolności zgromadzania się podyktowane kwestiami światopoglądowymi pozostają pod szczególną kontrolą ETPCz, aby uniknąć nadużyć i arbitralnych decyzji władz.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa, op. cit., § 74.

<sup>69</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski, op. cit., § 67.

<sup>70</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom z 17 lipca 2007 r., skarga nr 25691/04, § 36; wyrok ETPCz w sprawie Éva Molnár przeciwko Węgrom z dnia 7 października 2008 r., skarga nr 10346/05, § 38; decyzja ETPCz w sprawie Skiba; wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius, op. cit., § 153.

<sup>71</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Oya Ataman, op. cit., § 38-42.

<sup>72</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Nurettin Aldemir i inni przeciwko Turcji z 18 grudnia 2007 r., połączone skargi nr 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 i 32138/02, § 45.

<sup>73</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Primov, op. cit., § 135.

W związku z tym, że wszelkiego rodzaju manifestacje i pochody mogą wywoływać zakłócenia w otoczeniu, np. ruchu miejskim, i powodować negatywne emocje u części mieszkańców lub uczestników ruchu drogowego, nawet wrogie i agresywne,<sup>74</sup> niezwykle istotne jest, by organizatorzy demonstracji postępowali zgodnie z przepisami, szanując obowiązujące prawo.<sup>75</sup> Jednak **sam fakt, iż zgromadzenie zostało zorganizowane z naruszeniem przepisów lub uczestnicy demonstracji naruszają prawo, nie usprawiedliwia zamachu na wolność zgromadzania się i nie stanowi podstawy do rozwiązania zgromadzenia.**<sup>76</sup> Przepisy dotyczące zgromadzeń, np. w zakresie wcześniejszego zawiadomienia, są ważne dla sprawnego przebiegu demonstracji, mogą przyczynić się do ograniczenia zakłóceń ruchu drogowego i zwiększyć bezpieczeństwo uczestników, osób trzecich i mienia, ale istnienie regulacji nie może być celem samym w sobie.<sup>77</sup> Uznaje się, że **władze publiczne powinny się wykazywać pewną tolerancją dla demonstracji, których uczestnicy nie są agresywni i nie stosują przemocy, nawet gdy zwołano je nielegalnie**, ponieważ tylko w ten sposób istota art. 11 EKPC może być zachowana.<sup>78</sup> Granice tolerancji władz wobec nielegalnej demonstracji wyznaczają konkretne okoliczności w indywidualnych przypadkach, w szczególności takie czynniki jak czas trwania manifestacji, jej intensywność i oddziaływanie na otoczenie (np. długotrwałe zakłócenia w ruchu drogowym), możliwość wyrażenia swoich haseł i poglądów w sposób dostatecznie czytelny i dający się zauważyć.<sup>79</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 2 EKPC, władze państwa mogą określić ograniczenia prawa do zgromadzeń, jeśli w istocie ma to chronić prawa innych osób, zapewniać porządek i bezpieczeństwo, jednakże musi do być dokonane w drodze ustawy, a nie jedynie na jej podstawie.<sup>80</sup> Pojęcie „ograniczenia” prawa do wolności zgromadzeń należy przy tym rozumieć szeroko, jako działania władz podjęte przed zgromadzeniem, w jego trakcie i po (np. sankcje). Zakaz odbycia zgromadzenia może w oczywisty sposób zniechęcić potencjalnych uczestników obawiających się o swoje bezpieczeństwo, stanowi więc ingerencję w wolność zgromadzeń, mimo że samo

<sup>74</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Patyi i inni przeciwko Węgrom z 7 października 2008 r., skarga nr 5529/05, § 40; wyrok ETPCz w sprawie Barraco przeciwko Francji z 5 marca 2009 r., skarga nr 31684/05, § 43.

<sup>75</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Çiloglu, op. cit., § 48; wyrok ETPCz w sprawie Primov, op. cit., § 117.

<sup>76</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Cisse przeciwko Francji z dnia 9 kwietnia 2002 r., skarga nr 51346/99, § 50; wyrok ETPCz w sprawie Çiloglu, op. cit., § 49; wyrok ETPCz w sprawie Hyde Park i inni przeciwko Republice Mołdowy (nr 5 i 6) z dnia 14 września 2010 r., połączone skargi nr 6991/08 i 15084/08; wyrok ETPCz w sprawie Kasparov przeciwko Rosji z dnia 3 października 2013 r., skarga nr 21613/07, § 91; wyrok ETPCz w sprawie Navalnyy i Yashin przeciwko Rosji z dnia 4 grudnia 2014 r., skarga nr 76204/11.

<sup>77</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Kasparov, op. cit., § 91.

<sup>78</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Patyi, op. cit., § 43; wyrok ETPCz w sprawie Oya Ataman, op. cit., § 41–42; wyrok ETPCz w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom, § 37; wyrok ETPCz w sprawie Ashughyan przeciwko Armenii z dnia 17 lipca 2008 r., skarga nr 33268/03, § 90; wyrok ETPCz w sprawie Giuliani, op. cit.; wyrok ETPCz w sprawie Akgöl i Göl przeciwko Turcji z dnia 17 maja 2011 r., połączone skargi nr 28495/06 i 28516/06, § 43; wyrok ETPCz w sprawie Berladir, op. cit., § 38; wyrok ETPCz w sprawie Primov, op. cit., § 118.

<sup>79</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Cisse, op. cit., § 51–52; wyrok ETPCz w sprawie Éva Molnár, op. cit., § 42–43; wyrok ETPCz w sprawie Navalnyy i Yashin, op. cit., § 63–64; wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius, op. cit., § 155–157 i 176–177.

<sup>80</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Éva Molnár, op. cit., § 34.

zgromadzenie się odbędzie i przebiegnie bez faktycznych przeszkód.<sup>81</sup> Za ingerencję w wolność zgromadzania się należy uznać także zakaz lub odmowę wydania zgody na podróż do innej miejscowości przez osobę celem wzięcia przez nią udziału w proteście.<sup>82</sup> Wreszcie **naruszeniem wolności zgromadzania się jest podejmowanie przez władze w trakcie demonstracji takich działań jak rozproszenie jej przez policję, zatrzymywanie jej uczestników, karanie za udział w zgromadzeniu.**<sup>83</sup> Z uwagi na obowiązywanie zasady proporcjonalności, oceniając zasadność ingerencji w wolność zgromadzania się, władze powinny zachować równowagę między podejmowanymi czynnościami opartymi na art. 11 ust. 2 EKPC a innymi wolnościami, w szczególności **wolnością formułowania i wyrażania opinii** i poglądów (swobodą wypowiedzi) poprzez **słowa, gesty albo milczenie** zgromadzonych jednostek,<sup>84</sup> a także – jak się wydaje, w rozsądnych granicach – emisję dźwięku (np. elementy muzyczne, gwizdki, kołatki, werble itp.) lub światła (ekrany smartfonów, świece, itp.). Celowe naruszenie przez organizatorów regulacji oraz „normalnego życia”, tj. np. trwałe zablokowanie głównej drogi, emisja intensywnych sygnałów dźwiękowych wykraczających poza obszar zgromadzenia, emisja intensywnych strumieni świetlnych mogących oślepić osoby przebywające poza obszarem zgromadzenia i inne dające się uniknąć zachowania wykraczające poza zwyczajowo przyjęte normy uciążliwości zgromadzenia w miejscu publicznym, mogą być pozbawione uprzywilejowanej ochrony wynikającej z art. 11 EKPC przysługującej wypowiedziom o tematyce politycznej i społecznej, a władze dysponują szerokim – w granicach rozsądku – wachlarzem możliwości reakcji na tego typu działania uczestników.<sup>85</sup>

Należy przede wszystkim mieć na uwadze, że działania władz wobec organizatorów lub uczestników zgromadzeń, np. **zatrzymania, przetrzymywanie w areszcie, wymierzanie kar** (nie tylko finansowych lub ograniczenia albo pozbawienia wolności, ale też nagany i innych przewidzianych przepisami prawa krajowego), **mogą skutecznie wywołać uczucie zniechęcenia lub zastraszenia** u obywateli, którzy wówczas mniej chętnie popierać będą idee alternatywne wobec prezentowanych przez rządzącą większość i **zmniejszą swe czynne zaangażowanie w debatę publiczną.**<sup>86</sup>

O ile Europejska Konwencja Praw Człowieka związana jest z systemem Rady Europy, kolejny dokument przyjęty został w ramach Unii Europejskiej, do której Polska przystąpiła w roku 2004. **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP),**<sup>87</sup> bo o niej mowa, to zbiór fundamentalnych praw

---

<sup>81</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski, op. cit., § 66-68.

<sup>82</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Djavit An, op. cit., § 59-62.

<sup>83</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Hyde Park, op. cit., § 9, 13, 16, 41, 44, 48; wyrok ETPCz w sprawie Kasparov, op. cit., § 84; decyzja ETPCz w sprawie Ziliberberg przeciwko Republice Mołdowy z 4 maja 2004 r., skarga nr 61821/00.

<sup>84</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Fáber, op. cit., § 41.

<sup>85</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius, op. cit., § 156.

<sup>86</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Frumkin, op. cit., § 140.

<sup>87</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02; Dz. Urz. UE z 30 marca 2010 r., s. 389-403).

człowieka i swobód obywatelskich przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. przez Parlament Europejski, Radę UE i Komisję Europejską.

W tym miejscu warto wyjaśnić – ponieważ często dochodzi to pomyłek – różnice między Radą Europy, Radą Europejską i Radą UE. Rada Europy jest odrębną organizacją międzynarodową z siedzibą w Strasburgu, założoną w roku 1949 w Londynie, specjalizującą się w prawach człowieka, a należy do niej 47 państw, w tym Rosja i Turcja, wobec których toczyło się wiele spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka przywołanych wcześniej. Rada Europejska natomiast to ciało polityczne składające się z głów państw i szefów rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej. Podczas szczytów Rady Europejskiej wyznaczane są kolejne cele i działania dla UE jako całości. W końcu Rada UE, zwana też Radą Ministrów, jest organem UE i nie ma stałego składu – zasiadają w niej ministrowie rządów państw członkowskich w zależności o przedmiotu spotkania – np. poszczególni Ministrowie Finansów albo Ministrowie Spraw Zagranicznych z każdego kraju członkowskiego UE. W świetle powyższego rozróżnienia należy rozumieć odmienny charakter Europejskiej Konwencji Praw Człowieka pod auspicjami Rady Europy oraz Karty Praw Podstawowych UE. Rozróżnienie tych dokumentów ma istotne znaczenie z kilku powodów, przede wszystkim różnych państw stron obu dokumentów, różnego zakresu praw i obowiązków zapisanych w obu dokumentach oraz różnej jurysdykcji (właściwości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE), przy czym czynnik drugi (zakres swobód) zdaje się być ściśle powiązany z czynnikiem pierwszym (sygnatariuszami).

KPP nabrała mocy wiążącej dzięki traktatowi lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., przy czym do traktatu lizbońskiego dołączony został protokół dodatkowy, nr 30, tzw. „protokół brytyjski”, zawierający klauzulę *opt-out*, zgodnie z którą Wielka Brytania, Czechy i Polska ograniczyły ochronę prawną swoich obywateli wynikającą z KPP. Należy jednak wskazać, że zastrzeżenie to w świetle orzecznictwa TSUE nie powoduje, że KPP nie ma zastosowania w stosunku do Polski.

Należy wskazać, że do kwestii wolności zgromadzeń odnosi się art. 12 ust. 1 KPP, który stanowi:

***Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.***

Art. 12 ust. 2 KPP natomiast stanowi, że partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli.

Należy również zwrócić uwagę na wyrok TSUE z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republice Austrii. W wyroku tym Trybunał orzekł, że fakt, że właściwe władze państwa członkowskiego nie zakazały zgromadzenia w takich okolicznościach jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, nie pozostaje w sprzeczności z art. 30 i 34 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 28 WE i 29 WE) w związku z jego art. 5 (obecnie art. 10 WE).

## Regulacje polskie

Zgodnie z **art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenia tej wolności może określać ustawa.**<sup>88</sup> Przepis ten został umieszczony w części rozdziału II ustawy zasadniczej, zatytułowanej „Wolności i prawa polityczne”, i rozpoczyna on serię regulacji odnoszących się do tej kategorii wolności i praw, co wskazuje na szczególną rangę wolności zgromadzeń w sferze życia politycznego. Jednocześnie umieszczenie w tym podrozdziale określonych wolności i praw nie nadaje im bardziej politycznego znaczenia niż to, jakie miałyby usytuowane w innych miejscach Konstytucji, ani nie oznacza, by mogły się odnosić tylko do politycznej dziedziny życia społecznego.<sup>89</sup>

Omawiane uprawnienie Konstytucja określa nie jako „prawo” zgromadzeń, lecz jako „**wolność**” zgromadzeń, co ma istotne znaczenie, ponieważ wolności państwo nie stwarza, a ma jedynie zabezpieczać realizację już istniejącej wolności.<sup>90</sup> Nie ulega wątpliwości, iż wolność pokojowych zgromadzeń jest nieodzownym elementem demokracji i pluralizmu, jednakże ma ona złożony charakter z uwagi na styczność z innymi wartościami prawnie chronionymi. Z jednej strony zakres swobody zgromadzania się wyznacza podstawy systemu demokratycznego współczesnego państwa, a z drugiej strony państwo zobowiązane jest chronić takie fundamentalne wartości, jak bezpieczeństwo, życie i zdrowie obywateli, swobodę poruszania się.

Wolność zgromadzeń zapewnia możliwość korzystania przez osoby fizyczne z wielu przysługujących im praw i wolności, w szczególności politycznych, gwarantuje każdemu swobodę organizowania pokojowych demonstracji w zgodzie z prawem i przyjętym programem zgromadzenia oraz uczestniczenia w nich, bez względu na ich cel, a także umożliwia kierowanie przebiegiem

---

<sup>88</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>89</sup> Wojciech Sokolewicz, Krzysztof Wojtyczek. Komentarz do art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), Derlatka M., Działocha K., Jarosz-Żukowska S., Łukaszczyk A., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzciniński J., Wiącek M., Wojtyczek K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II. Wydawnictwo Sejmowe 2016, wyd. II.

<sup>90</sup> Wiesław Skrzydło. Komentarz do art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX 2013. Wydanie VII.



zgromadzenia. Zgromadzenie cechować się powinno ograniczonym czasem trwania, zwołanie *ad hoc*, brak stałych ram organizacyjnych i otwartość na nieograniczoną liczbę uczestników.<sup>91</sup>

Konstytucyjne pojęcie zgromadzenia i jego ochrona obejmuje nie tylko zgromadzenia o charakterze publicznym, lecz także prywatnym, pod warunkiem ich pokojowego przebiegu, wolnego od naruszania nietykalności cielesnej osób uczestniczących i postronnych oraz od niszczenia wszelkiego mienia, od agresji, napaści lub odwetu, a na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia niezakłóconego przebiegu zgromadzenia.<sup>92</sup> Przebieg zgromadzenia powodujący wyrządzenie szkód w majątku publicznym skutkuje odpowiedzialnością cywilną organizatorów zgromadzenia.<sup>93</sup> Wolność zgromadzeń ma przy tym wymiar pozytywny wyrażający się w prawie do organizowania zgromadzenia i uczestniczenia w nim, jak i wymiar negatywny, polegający na prawie do niebrania udziału w zgromadzeniu, tj. wolności od bycia przymuszonym do uczestnictwa w zgromadzeniu.<sup>94</sup>

Artykuł 57 nie precyzuje klauzul ograniczających wolność zgromadzania się, odsyłając jedynie do „ustawy” (rozumianej jako typ aktu prawnego rangi ustawowej, nie jako konkretna ustawa), dając ustawodawcy **możliwość ograniczenia wolności zgromadzeń na drodze ustawowej**. Wobec takiego ukształtowania normy należy zastosować ogólną klauzulę ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw ujętą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ocena proporcjonalności ograniczenia wolności zgromadzeń musi być więc prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów konieczności ograniczenia. Jest to podyktowane szczególnym znaczeniem tej wolności zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i w kontekście rozwoju demokratycznego społeczeństwa. Oznacza to możliwość wprowadzania ograniczeń tylko w sytuacjach, w których istnieje szczególnie istotna potrzeba ochrony jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego względu nie można traktować jako konieczne takich ograniczeń wolności zgromadzeń, które prowadzą do zamrożenia debaty społecznej i wymuszonego milczenia o nieujawnionych zjawiskach<sup>95</sup>. To przemawia za traktowaniem ograniczeń wolności zgromadzeń w charakterze absolutnego **wyjątku**<sup>96</sup>. Takim przykładowym ograniczeniem – o charakterze proceduralnym – jest obowiązek organizatora zgromadzenia polegający na zawiadomieniu władzy publicznej (właściwego organu gminy) o planowanym zgromadzeniu.

---

<sup>91</sup> Anna Deryng, „Wolność zgromadzeń jako przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Uwagi wprowadzające”, [w:] Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*. LEX 2014

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Skrzydło, op. cit.

<sup>94</sup> Deryng, op. cit.

<sup>95</sup> Zob. wyrok z 10.7.2008 r., P 15/08

<sup>96</sup> Komentarz do art. 57 Konstytucji RP, M. Safjan

Zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń publicznych aktualnie reguluje **ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach** (Dz. U z 2015 r. poz. 1485, ze zm.; dalej: Prawo o zgromadzeniach z 2015 r.), przy czym nie stosuje się jej do zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej oraz zgromadzeń odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych.<sup>97</sup>

Należy wskazać, że ustawa ta została przyjęta w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, wydanego w postępowaniu zainicjowanym m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym Trybunał ocenił regulacje wówczas obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r., Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r. poz. 397; dalej: Prawo o zgromadzeniach z 1990 r.). Wyrok TK odnosił się m.in. do takich kwestii jak: kryterium liczby uczestników jako elementu identyfikującego zgromadzenie, terminu zgłoszenia zgromadzenia, wymogów zgłoszenia oraz pierwszeństwa w zgłaszaniu zgromadzenia, obowiązków przewodniczącego zgromadzenia, a także trybu odwoławczego. Przyjęte w 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, które, co do zasady, nie było kwestionowane przez środowiska prawnicze, wprowadzało m.in. zgromadzenia spontaniczne.

Istotną zmianę w zakresie wolności zgromadzeń wprowadziła zaś ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach publicznych z dniem 2 kwietnia 2017 r.,<sup>98</sup> (dalej także: nowelizacja ustawy z 2016 r.). Nowelizacja radykalnie ograniczyła wolność zgromadzeń przez wprowadzenie do Prawa o zgromadzeniach zasady pierwszeństwa w organizacji zgromadzeń cyklicznych i ograniczenie prawa do kontrmanifestacji. Należy, w tym miejscu wskazać, że stosowanie znowelizowanej ustawy (dalej: u.o.z.p.) w praktyce uwidocznilo ten problem.

Trzeba wskazać, że art. 3 ust. 1 u.p.o.z. definiuje **pojęcie zgromadzenia** jako zgrupowanie 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. Ust. 2 wprowadza **pojęcie zgromadzenia spontanicznego**, tj. odbywającego się w związku z 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. Dodatkowe regulacje odnoszące się do zgromadzenia spontanicznego, w tym do możliwości jego rozwiązania przez funkcjonariusza policji, zawarte są w rozdziale 4 (art. 27, 28 u.o.z.p.).

Dodatkowo, nowelizacja ustawy z 2016 r. wprowadziła **pojęcie zgromadzenia cyklicznego**, którego postępowanie reguluje rozdział 3a (art. 26a-26e u.o.z.p.). Zgodnie z art. 26a u.o.z.p. jeżeli

---

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 2015, poz. 1485 z późn. zm.)

<sup>98</sup> Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 2017, poz. 579)

zgromadzenia są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń.

Ustawa przewiduje obowiązek **zawiadomienia (notyfikacji) organu gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia**, w przypadku zgromadzeń zgłoszonych w trybie zwykłym (art. 7 u.p.o.z.) oraz w trybie uproszczonym (art. 22 u.p.o.z.), co istotne brak jest takiego wymogu przy organizacji zgromadzeń spontanicznych. W przypadku zaś zgromadzeń cyklicznych wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. wymagana jest zgoda wojewody (art. 26a u.o.z.p.)

Jak stanowi art. 12 ust. 1 u.p.o.z., jeżeli wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, w szczególności w odległości mniejszej niż 100 metrów pomiędzy zgromadzeniami, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo w mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień. W przypadku gdy wniesione zawiadomienie nie spełniało wymagań formalnych określonych w art. 10 u.p.o.z., o kolejności wniesienia tego zawiadomienia decydują data, godzina i minuta jego ponownego wniesienia, o ile tak wniesione zawiadomienie spełnia te wymagania. Zgromadzeniom o których mowa w art. 26a, przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu zorganizowania zgromadzenia.

Należy zaznaczyć, że również ten przepis był przedmiotem nowelizacji z 2016 r. w zakresie określenia zachowania odległości 100 metrów pomiędzy zgromadzeniami oraz w zakresie przyznania pierwszeństwa zgromadzeniom cyklicznym.

W myśl art. 14 u.p.o.z., **organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia** nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli: 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 (tj. organizowane jest przez osobę nieposiadającą pełnej zdolności do czynności prawnych) lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne, jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13 (kolizja zgromadzeń), lub gdy zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a.

W tym miejscu również należy wskazać na to, że nowelizacji z 2016 r. wprowadziła obowiązek wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia w przypadku, gdy zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i w czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.o.z., organ gminy, po wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia, udostępnia niezwłocznie tę decyzję na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej i przekazuje ją organizatorowi za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o jej udostępnieniu. Jednocześnie organ gminy przekazuje decyzję o zakazie zgromadzenia wraz z aktami sprawy właściwemu sądowi okręgowemu. W myśl art. 16 ust. 1 u.p.o.z., odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w BIP. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia. W dalszej części przepis ten reguluje postępowanie odwoławcze przed sądem.

Należy również dodać, że zgodnie z art. 17 ust. 1 u.p.o.z., organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu. Wyznaczenie przedstawiciela jest obowiązkowe w przypadku gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia.

Istotna jest również **rola przewodniczącego zgromadzenia**, określona w u.o.z.p. W myśl art. 18 u.p.o.z., zgromadzeniem kieruje przewodniczący, przy czym przewodniczącym jest organizator zgromadzenia będący osobą fizyczną, chyba że inna osoba fizyczna wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia, albo osoba działająca w imieniu organizatora zgromadzenia, która wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia, w przypadku gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja. Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.p.o.z., organizator zgromadzenia oraz przewodniczący zgromadzenia są obowiązani do zapewnienia przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa oraz do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. W tym celu organizator zgromadzenia oraz przewodniczący zgromadzenia podejmują przewidziane w ustawie środki.

W myśl art. 20 ust. 1 u.p.o.z., **zgromadzenie może być rozwiązane** przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy u.p.o.z. albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go. Zgodnie z ust. 2, funkcjonariusz Policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w ust. 1.

W myśl ust. 3, rozwiązanie zgromadzenia na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia. Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia. Zgodnie z ust. 4, organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego, jednak od postanowienia tego ostatecznego nie przysługuje skarga kasacyjna.

Rozdział 3 u.o.z.p. reguluje **postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń publicznych**, przewidując w art. 21, że w przypadku gdy organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji, do organizacji takiego zgromadzenia organizator może zastosować przepisy niniejszego rozdziału. Istotne jest przy tym to, że zgromadzenie zgłoszone w trybie uproszczonym może być rozwiązane przez przedstawiciela gminy w przypadkach o których mowa w art. 25 ustawy.

Przepisy nowelizacji u.p.o.z. z grudnia 2016 r. i krytyczna ocena RPO z punktu widzenia realizacji wolności zgromadzeń będą przedmiotem analizy w dalszej części raportu.

# Realizacja wolności zgromadzeń w Polsce

## Ewolucja polskiego prawa w zakresie obrony wolności zgromadzeń

Po odzyskaniu niepodległości Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął konstytucję marcową z 1921 r. regulując kwestię wolności zgromadzeń. Zgodnie z art. 108 **ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**, obywatele mieli **prawo** koalicji, **zgromadzania się** i zawiązywania stowarzyszeń i związków, a wykonanie tych praw miały określać ustawy.<sup>99</sup>

Pierwszą z takich ustaw, obowiązującą w Polsce w początkach okresu międzywojennego, była **ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych**.<sup>100</sup> Jak wskazuje nazwa ustawy, dotyczyła ona zgromadzeń „przedwyborczych”. Była ona aktem bardzo związłym (siedem artykułów) i nierestrykcyjnym. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, wszystkie zgromadzenia, zwoływane przez wyborców, względnie przez kandydatów na posłów, w okresie wyborczym, tj. od dnia rozpisania wyborów aż do dnia wyborów, **nie wymagały zezwolenia** władz administracyjnych. W myśl art. 2, zgromadzenie przedwyborcze na drogach i placach publicznych winno być zgłoszone przez osobę zwołującą zgromadzenie przed odpowiednią władzą administracyjną I instancji lub najbliższym posterunkiem policyjnym w terminie nie późniejszym niż 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia. Zgodnie z art. 3, ww. **zgłoszenie mogło być pisemne lub ustne** i powinno było zawierać imię i nazwisko zwołującego, oświadczenie, że zgromadzenie jest przedwyborcze, adres zwołującego. Władze miały niezwłocznie wystawić poświadczenie o zgłoszeniu zgromadzenia, przy czym zarówno zgłoszenie jak i poświadczenie były wolne od opłat. Akt ten, obecnie archiwalny, obowiązywał w Polsce przez niemalże dekadę, od dnia 18 sierpnia 1922 r. do uchylenia z dniem 7 czerwca 1932 r.

Kolejna ustawa okresu międzywojennego, oparta jeszcze na konstytucji marcowej, ogłoszona w dniu 7 czerwca 1932 r. **ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach** uchyliła nie tylko wcześniejszą ustawę z roku 1922 w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych, lecz także obowiązujące jeszcze wówczas przepisy z czasów rozbiorów, tj. rosyjskie tymczasowe przepisy o zgromadzeniach z 4/17 marca 1906 r., rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 25 maja 1910 r. o zgromadzeniach, austriacką ustawę o zgromadzeniach z 15 listopada 1867 r. i postanowienia niemieckiej ustawy o stowarzyszeniach z dnia 19 kwietnia 1908 r. w odniesieniu do zebrań i zgromadzeń.<sup>101</sup> Zgodnie z art. 1 ustawy z 1932 r., zgromadzenia dzieliły się na publiczne i niepubliczne (zebrania), natomiast w myśl art. 2 rozróżniono zgromadzenia w lokalach i „pod gołym

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267)

<sup>100</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych (Dz. U. 1922 Nr 66, poz. 594).

<sup>101</sup> Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach (Dz. U. 1932 Nr 48, poz. 450).

niebem”, do tych drugich zaliczając manifestacja publiczne i pochody. Zgodnie z art. 5, każdy pełnoletni **obywatel polski**, posiadający zdolność do działań prawnych, mógł zwoływać zgromadzenie i na nim przewodniczyć. Warunkiem było więc w tamtych czasach posiadanie obywatelstwa polskiego. W myśl art. 7 ust. 1 zgromadzenie pod gołym niebem mogło się odbyć **tylko za zezwoleniem** władzy sprawującej nadzór nad zgromadzeniami i zebraniem, tj. „powiatowej władzy administracji ogólnej”, podanie o takie zezwolenie winno być złożone **na piśmie** najpóźniej na 3 dni przed zgromadzeniem. Zgodnie z art. 10 ust. 1, władza mogła odmówić zezwolenia na zgromadzenie, jeśli odbycie zgromadzenia sprzeciwiałoby się przepisom ustawy o zgromadzeniach lub ustaw karnych, albo jeżeli zagrażałoby bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu. **Art. 11 ust. 1 zakazywał ponadto odbywania zgromadzeń w promieniu 0,5 km od miejsca urzędowego pobytu Prezydenta RP, od miejsca posiedzeń Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego, przez cały czas trwania sesji**, oraz od obiektów wojskowych. W myśl art. 13-14, każde zgromadzenie winno mieć przewodniczącego, który otwiera, kieruje obradami i zamyka zgromadzenie; przewodniczący zgromadzenia odpowiedzialny był za przebieg zgromadzenia i obowiązany był z tego tytułu czuwać nad przestrzeganiem przepisów ustawy o zgromadzeniach oraz przeciwdziałać wszystkiemu, co zagraża bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu; przewodniczący miał prawo usunąć ze zgromadzenia uczestnika, jeżeli swoim zachowaniem uniemożliwiał on obrady lub usiłował je w sposób gwałtowny udaremnić; w przypadku gdy zgromadzenie nie podporządkowywało się zarządzeniom przewodniczącego, wydanym w wykonaniu jego obowiązków, lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwiał się ustawie karnej, przewodniczący powinien był zgromadzenie rozwiązać. Na podstawie art. 15-16, władza mogła delegować na każde zgromadzenie swych przedstawicieli; przedstawiciel władzy, przybywając na zgromadzenie, winien był okazać przewodniczącemu swoją delegację; przedstawiciel władzy otrzymywał miejsce według swego wyboru, a przewodniczący winien był mu udzielać na żądanie informacji o osobach mówców i wnioskodawców, jak również o treści zgłaszanych wniosków i rezolucji; przedstawiciel władzy miał prawo zgromadzenie rozwiązać, gdy zgromadzenie nie podporządkowywało się zarządzeniom przewodniczącego, wydanym w wykonaniu jego obowiązków, lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwiał się ustawie karnej, a przewodniczący nie dopełnił nałożonych nań obowiązków lub nie zastosował się do żądania przedstawiciela władzy co do rozwiązania zgromadzenia, albo jeśli pomimo wyczerpania porządku dziennego nie zamknął posiedzenia; rozwiązanie zgromadzenia należało poprzedzić ostrzeżeniem. Zgodnie z treścią art. 17, każdy uczestnik zgromadzenia winien był podporządkować się wezwaniom i zarządzeniom przewodniczącego zgromadzenia, względnie przedstawiciela władzy, a z chwilą zamknięcia lub rozwiązania zgromadzenia obowiązani byli rozejść się bezzwłocznie. Kolejne rozdziały ustawy o zgromadzeniach z 1932 r. poświęcone były zgromadzeniom niepublicznym (zebraniom), zjazdom oraz zgromadzeniom przedwyborczym. Ustawa ta obowiązywała do dnia 21 kwietnia 1962 r.

Wkrótce po wejściu w życie ustawy o zgromadzeniach z 1932 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął nową ustawę zasadniczą, tj. **Ustawę Konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1935 r.** (tzw. konstytucję kwietniową).<sup>102</sup> Uchyłała ona konstytucję z marca 1921 r. i, co znamienne dla czasów autorytaryzmu, nie regulowała kwestii swobód obywatelskich, w tym **nie gwarantowała wolności zgromadzeń**, koncentrując się na kompetencjach i zasadach funkcjonowania poszczególnych władz, instytucji i sił zbrojnych. Konstytucja kwietniowa weszła w życie w dniu 24 kwietnia 1935 r., a wygasła z dniem 20 lutego 1947 r., dzień po uchwaleniu tzw. Małej Konstytucji, tj. **Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej**.<sup>103</sup> Ta ostatnia nawiązywała w swej konstrukcji i treści do konstytucji marcowej z 1921 r., jednakże nie regulowała kwestii swobód obywatelskich. Brak ten został w pewien sposób uzupełniony **Deklaracją Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich**, nie posiadającą jednak rangi ustawy i nieogłoszoną w żadnym wydawnictwie urzędowym, a zatem niemającą mocy wiążącej. Warto jednak wspomnieć, że w deklaracji tej znalazło się stwierdzenie, że *Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego, deklaruje uroczyście, iż w swych pracach konstytucyjnych i ustawodawczych oraz przy wykonywaniu kontroli nad działalnością Rządu i ustalaniu zasadniczego kierunku polityki Państwa – będzie kontynuować realizację podstawowych praw i wolności obywatelskich, jak (...) e) wolność prasy, słowa, stowarzyszeń, zebrań, zgromadzeń publicznych i „manifestacyj”*. Inną sprawą jest, jak ta deklaracja została wypełniona treścią i konkretnymi działaniami władz w okresie obowiązywania Małej Konstytucji od lutego 1947 r. do lipca 1952 r., kiedy to uchwalona została przez Sejm Ustawodawczy „stalinowska” Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wzorowana na konstytucji ZSRR z 1936 r. i obowiązująca – ze zmianami – prawie pół wieku, aż do października 1997 r.<sup>104</sup> Konstytucja PRL z lipca 1952 r. regulowała w rozdziale 7 kwestie praw i obowiązków obywateli, przy czym art. 71 stanowił, iż Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji, a urzeczywistnieniu tej wolności służyć miało oddanie do użytku „ludu pracującego” i jego organizacji drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych i sal, środków łączności, radia oraz innych niezbędnych środków materialnych. Realia okresu PRL nie odzwierciedlały jednak słów i zapewnień zapisanych w ówczesnej Konstytucji, przeciwnie, stanowiły ich wypaczenie lub wręcz zaprzeczenie.

---

<sup>102</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227).

<sup>103</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1947 Nr 18, poz. 71).

<sup>104</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232).



Kolejnym historycznym i archiwalnym już polskim aktem prawnym, regulującym wolność zgromadzania się była **ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach**.<sup>105</sup> Zgodnie z treścią art. 1 tejże ustawy, normowała ona zwoływanie i odbywanie zgromadzeń, pojmowanych jako wszelkie zgrupowanie osób zwołane w celu wspólnych obrad lub w **celu wspólnego zmanifestowania swego stanowiska** w związku z pewnym zagadnieniem lub zjawiskiem, przy czym za zgromadzenia uznano w tym akcie prawnym **również zjazdy, wiece, manifestacje, pochody, prelekcje, odczyty, procesje i pielgrzymki**. W myśl art. 2, prawo zwoływania zgromadzeń przysługiwało organizacjom zawodowym, samorządowym, spółdzielczym i innym organizacjom społecznym oraz pełnoletnim obywatelom polskim posiadającym zdolność do czynności prawnych i nie pozbawionym praw publicznych i obywatelskich praw honorowych. Zwierzchni nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy sprawował Minister Spraw Wewnętrznych. Co charakterystyczne, ustawa odwoływała się w pierwszej kolejności do zgromadzeń zwoływanych przez **organizacje zawodowe** i te organizacje **społeczne**, które powołane były z mocy prawa do załatwiania **spraw z zakresu administracji państwowej**. Dla odbycia takiego zgromadzenia wymagane było **zawiadomienie** „organu spraw wewnętrznych prezydium powiatowej, miejskiej lub dzielnicowej **rady narodowej**” na trzy dni przed terminem odbycia zgromadzenia. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy, prezydium wojewódzkiej rady narodowej na wniosek prezydium powiatowej, miejskiej lub dzielnicowej rady narodowej mogło na „pewien okres czasu”, nie dłuższy niż 3 miesiące, zamiast ww. zawiadomień, wprowadzić obowiązek uzyskiwania zezwoleń, jeżeli wymagałyby tego względy porządku publicznego. Natomiast zwoływanie i odbywanie **innych zgromadzeń**, tj. nieorganizowanych przez ww. organizacje, **wymagało uprzedniego zezwolenia** organu spraw wewnętrznych prezydium powiatowej, miejskiej lub dzielnicowej rady narodowej właściwej ze względu na miejsce, w którym miało się odbyć zgromadzenie, a w przypadku pochodu, procesji lub pielgrzymki – ze względu na miejsce ich organizowania. **Podanie należało złożyć co najmniej na 7 dni przed planowanym odbyciem zgromadzenia**, a w „uzasadnionych i wyjątkowych przypadkach”, gdy zachodziła konieczność szybkiego zwołania zgromadzenia, podanie można było złożyć w terminie 3 dni przed planowanym odbyciem zgromadzenia. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, przyjęcie zawiadomienia o odbyciu zgromadzenia względnie wydanie zezwolenia na zwołanie i odbycie zgromadzenia organ spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej **mógł uzależnić od wprowadzenia poprawek do proponowanego porządku zgromadzenia**. W myśl art. 10 ustawy, organ spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej właściwy do przyjęcia zawiadomienia o odbyciu zgromadzenia lub do wydania zezwolenia na zwołanie i odbycie zgromadzenia **zakazywał** odbycia zgromadzenia lub **odmawiał zezwolenia**, jeżeli odbycie zgromadzenia sprzeciwiało się przepisom ustawy o

---

<sup>105</sup> Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach (Dz. U. 1962 Nr 20, poz. 89).

zgromadzeniach lub ustaw karnych, było **sprzeczne z interesem społecznym** albo jeżeli zagrażałoby bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu; decyzję o zakazie lub odmowie zezwolenia należało podać na piśmie do wiadomości zwołującego nie później jak w przeddzień odbycia zgromadzenia; w przypadkach wyjątkowych mogących spowodować znaczne szkody dla „interesu społecznego” organ spraw wewnętrznych mógł zakazać odbycia zgromadzenia lub cofnąć zezwolenie nawet bezpośrednio przed rozpoczęciem zgromadzenia, a decyzja zakazująca zwołania lub odbycia zgromadzenia podlegała natychmiastowemu wykonaniu. Treść art. 11-12 ustawy z 1962 r. stanowiła powtórzenie treści przepisów art. 13-14 ustawy z roku 1932, regulujących kwestie przewodniczącego i rozwiązania zgromadzenia, natomiast treść art. 13-14 ustawy z 1962 r. nawiązywała wprost do treści przepisów art. 15-16 ustawy z roku 1932, regulujących kwestie delegowania przedstawiciela władzy – tu: organu spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej. Nowością w ustawie z 1962 r. był art. 17, zgodnie z którym **organy Milicji Obywatelskiej miały wkroczyć w miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie, w razie wezwania ich przez przedstawiciela organu spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej lub przewodniczącego zgromadzenia**. Jeżeli w zgromadzeniu nie uczestniczył przedstawiciel organu spraw wewnętrznych, a zgromadzenie mogło by zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu lub jego przebieg był sprzeczny z celem zgromadzenia lub z ustawą karną, organy Milicji Obywatelskiej mogły wkroczyć w miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie, w celu sprawdzenia tych okoliczności, a w razie ich stwierdzenia zgromadzenie rozwiązać. Ustawa z roku 1962 uchylona została z dniem 1 sierpnia 1990 r.

Okres transformacji ustrojowej przyniósł nową **ustawę, z dnia 5 lipca 1990 r., Prawo o zgromadzeniach**, która weszła w życie z dniem 1 sierpnia 1990 r.<sup>106</sup> Już pierwszy artykuł tej ustawy zapowiadał jakościową zmianę, a stanowił on, iż „**każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się**”. Zgromadzenie zdefiniowano jako zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Zgodnie z art. 2 ustawy z 1990 r., wolność zgromadzania się podlegała ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób, a także (co dodano nowelizacją w 1999 r.) ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Prawo organizowania zgromadzeń nadano osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom i grupom osób, nie wspominając tym razem o konieczności posiadania polskiego obywatelstwa. Jednocześnie z zakresu regulacji ustawy wyłączono zgromadzenia organizowane przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego, a także zgromadzenia odbywane w ramach działalności Kościoła Katolickiego, innych kościołów oraz

---

<sup>106</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 1990 Nr 51, poz. 297).

związków wyznaniowych. W art. 5 uregulowano, iż postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń należy do zadań zleconych organów gminy, przy czym w roku 2000 dodano ust. 2, zgodnie z którym organem odwoławczym od decyzji organów gminy jest wojewoda. W myśl art. 6, zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, zwane zgromadzeniami publicznymi, wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia, przy czym jeżeli zgromadzenia organizowane są w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych organ gminy zawiadamia właściwego komendanta policji oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Rada gminy może określić miejsca, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia. W roku 2012 dodany został przepis art. 6 ust. 2b, zgodnie z którym, zgromadzenia organizowane przez 2 lub większą liczbę organizatorów w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, mogą się odbyć, jeżeli jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Jeżeli oddzielenie lub odbycie zgromadzeń nie jest możliwe, stosuje się art. 7a, również dodany nowelą z 2012 r. W myśl tego przepisu, jeżeli w tym samym czasie i miejscu lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają, zgłoszonych zostało 2 lub więcej zgromadzeń i nie jest możliwe ich oddzielenie lub odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organ gminy niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Zgodnie z art. 8 ustawy z 1990 r., organ gminy zakazywał zgromadzenia publicznego, jeżeli jego cel lub odbycie sprzeciwiały się tej ustawie lub naruszały przepisy ustaw karnych, a także jeżeli odbycie zgromadzenia mogło zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. W roku 2012 dodano ust. 2, zgodnie z którym organ gminy zakazywał zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, także jeżeli organizator zgromadzenia, pomimo wezwania z art. 7a, nie dokonał we właściwym terminie zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Ust. 2 utracił jednak moc z dniem 3 października 2014 r., ponieważ został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP wyrokiem TK z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12).<sup>107</sup> Kolejne przepisy ustawy z 1990 r. regulowały kwestię doręczenia decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego (art. 9, zmieniony w roku 2012, a następnie w 2015 r. uznany za niekonstytucyjny w części dotyczącej terminów podjęcia działań przez organy władzy publicznej), kwestię przewodniczącego zgromadzenia (art. 10) oraz kwestię delegowania przez organ gminy swoich przedstawicieli na zgromadzenie i zapewnienia ochrony policyjnej (od

---

<sup>107</sup> Wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12 (Dz. U. 2014 poz. 1327).

2012 r., art. 11). Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z 1990 r., zgromadzenie mogło być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy naruszało przepisy omawianej ustawy albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbraniał się to uczynić. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2012 r., rozwiązanie zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy na podstawie ust. 1 następowało przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu lub w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym – ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia.

Na początek obowiązywania ustawy o zgromadzeniach z 1990 r. przypadło uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, tj. kolejnej tzw. Małej Konstytucji, nie regulującej jednak kwestii wolności obywatelskich (w mocy pozostawały przepisy dotychczasowe).<sup>108</sup> Mała Konstytucja z 1992 r. oraz pozostające w mocy przepisy Konstytucji PRL z 1952 r. uchylone zostały z dniem 17 października 1997 r. za sprawą **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.**, omówionej bliżej w rozdziale I.3. niniejszego raportu. W tym miejscu warto jedynie przypomnieć art. 57 Konstytucji z 1997 r., zgodnie z którym **każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenia tej wolności może określać ustawa.**

Ustawę o zgromadzeniach z 1990 r. uchyliła natomiast dopiero ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, która została uchwalona m.in. jako wyraz realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r. (K 44/12) oraz wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06, zob. część raportu I.3).

Nowelizacja tej ustawy, przyjęta w grudniu 2016 r., będzie przedmiotem osobnej dogłębnej analizy w dalszej części raportu (II.3)

---

<sup>108</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 Nr 84, poz. 426).

## Orzecznictwo sądów polskich

Wcześniejsze rozdziały niniejszego raportu przywoływały orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu bazujące na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Odnosząc się do polskiego orzecznictwa należy przede wszystkim wskazać na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Wolność zgromadzeń została szeroko omówiona w wyrokach TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 142); 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 105), 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 4); 10 lipca 2008 r. sygn. P 15/08 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 105) oraz 18 września 2014 r., sygn. K 44/12 (OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 92). Na wypracowane w ramach orzecznictwa TK standardy Rzecznik powoływał się w swoich wystąpieniach.

Należy przy tym wspomnieć, że orzecznictwo polskich sądów w zakresie wolności zgromadzeń kształtowało się już w okresie II Rzeczypospolitej. Przykładowo, zgodnie z wyrokiem SN z dnia 17 października 1933 r., nie każde „skupienie się pewnej ilości osób zwołanych w określonym celu jest zgromadzeniem w myśl ustawy”; zgromadzeniem publicznym jest „skupienie pewnej ilości osób, zwołanych bądź w celu wspólnych obrad pod kierunkiem przewodniczącego, bądź celem wspólnego zmanifestowania swego stanowiska w związku z pewnym zagadnieniem lub zjawiskiem”.<sup>109</sup> W dniu 6 grudnia 1937 r. SN orzekł, że wszystkie pochody, nie wymienione w art. 27 lit. b) ustawy z 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach, o ile służyć miały zbiorowemu publicznemu zmanifestowaniu przez uczestników pochodu, uczuć, zapatrywań lub życzeń w jakiejś kwestii, podlegały przepisom o zgromadzeniach pod gołym niebem nawet, gdy pochody te odbywały się w formie swobodnej, nieuroczystej, i chociaż nie nabierały zewnętrznie wymowy protestu publicznego, tj. demonstracji.<sup>110</sup> W dniu 12 września 1938 r. SN orzekł, że zorganizowanie i następnie przewożenie pochodowi wyznawców sekty religijnej, nie będącej prawnie uznanym związkiem religijnym, było przestępstwem z art. 7 w zw. z art. 25 ustawy z 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach.<sup>111</sup> W dniu 14 października 1935 r. SN wydał wyrok, zgodnie z którym zgromadzenie pod gołym niebem mogło się odbyć dopiero po zezwoleniu władzy, nie wystarczało natomiast nieotrzymanie zakazu odbycia zgromadzenia na piśmie.<sup>112</sup> Powyższe przedwojenne wyroki SN utraciły już swą aktualność, natomiast uznaje się, że aktualne pozostają niektóre tezy innych rozstrzygnięć SN wydanych na gruncie ustawy z 1932 r., np. stwierdzenie zawarte w wyroku SN z dnia 6 kwietnia 1933 r., iż **uczestnik zgromadzenia zwołanego zgodnie z przepisami ustawy**

<sup>109</sup> Wyrok SN z 17 października 1933 r., sygn. akt III K 765/33.

<sup>110</sup> Wyrok SN z 6 grudnia 1937 r., sygn. akt III K 1331/37.

<sup>111</sup> Wyrok SN z 12 września 1938 r., sygn. akt II K 78/38.

<sup>112</sup> Wyrok SN z 14 października 1935 r., sygn. akt II K 1118/35.

**i odbywającego się na zasadzie zawiadomienia lub zezwolenia władzy może być uznawany za uczestnika nielegalnego zgromadzenia dopiero z chwilą jego rozwiązania.**<sup>113</sup>

Należy również przypomnieć, że w uchwale z dnia 16 marca 1994 r. sygn. akt W 8/93,<sup>114</sup> TK stwierdził, że **organ gminy tylko wtedy zakazuje zgromadzenia publicznego, gdy jego cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie – Prawo o zgromadzeniach lub naruszają przepisy ustaw karnych lub gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.** W uchwale tej TK podkreślił, że **policja nie może** na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, w sytuacji, **gdy legalne zgromadzenie nie zostało** w trybie art. 12 ustawy – Prawo o zgromadzeniach **rozwiązane** przez przewodniczącego lub przez przedstawiciela gminy, **żądać opuszczenia miejsca zgromadzenia a następnie stosować środków** przewidzianych w art. 16 ustawy o Policji.

Warto także przywołać orzecznictwo polskich sądów na gruncie ustawy z roku 1990, w szczególności zapadłe już po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2008 r.,<sup>115</sup> pojęcie zgromadzenia określone w art. 1 ust. 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach nie mogło być interpretowane bez odniesienia do treści art. 7 tej ustawy, który określał treść zawiadomienia poprzedzającego zorganizowanie zgromadzenia publicznego. Obligatoryjny charakter zawiadomienia, w którym organizator oprócz swoich danych osobowych lub danych osoby prawnej, czy organizacji, którą reprezentował, winien był wskazać cel, program oraz język, którym mieli porozumiewać się uczestnicy zgromadzenia, miejsce, datę i godzinę rozpoczęcia, planowany czas trwania, przewidywalną liczbę uczestników, projektowaną trasę przejścia, jeżeli przewidywało się zmianę miejsca w czasie trwania zgromadzenia oraz określenie planowanych przez organizatora środków służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia i środków, o których dostarczenie zwracał się do organu gminy – służył „doprecyzowaniu” pojęcia zgromadzenia. Ponadto, według Sądu, **okoliczności mające uzasadniać rozwiązanie zgromadzenia, a dotyczące zachowania przed rozpoczęciem zgromadzenia różnych grup osób znajdujących się w różnych częściach miasta, wnoszonych, lecz nie ustalonych co do treści i źródła pochodzenia hasła, nie mogły stanowić podstawy wysłania decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia.** Jak stwierdził Sąd, nawet okoliczność zagrożenia dóbr określonych w art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach (zdrowie lub życie ludzi albo mienie w znacznych rozmiarach) poprzez działania przeciwników zgromadzenia nie było i nie mogło być na gruncie obowiązującego prawa przesłanką do rozwiązania zgromadzenia. Natomiast zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 12 maja 2011 r.,<sup>116</sup> **kontrola zgodności**

---

<sup>113</sup> Wyrok SN z 6 kwietnia 1933 r., sygn. akt III K 145/33.

<sup>114</sup> Dz. U. 1994 Nr 39, poz. 148.

<sup>115</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 2 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 216/08.

<sup>116</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 12 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 68/11.

z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego dokonywana przez sąd administracyjny powinna brać pod uwagę przede wszystkim prawa obywateli wynikające z konstytucyjnie zagwarantowanej wolności do organizowania pokojowych zgromadzeń, a w dalszej kolejności odnosić się do ochrony praw i wolności innych osób. Zdaniem Sądu, **prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń obejmuje swym zakresem m.in. możliwość wyrażenia niezadowolenia z poglądów czy zachowań władz państwowych czy samorządowych.**

Uwagę należy zwrócić również na wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, TK orzekł m.in., że art. 1 pkt. 1 nowelizacji z 2004 r. ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 1990 r. oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zmieniający art. 3 ust. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach w zakresie w jakim **zakazywał uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwiał ich identyfikację, był niezgodny z art. 2 oraz z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**<sup>117</sup>

Istotny był również wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r. o sygn. P 15/08, w którym Trybunał orzekł o zgodności art. 52 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń z art. 57 Konstytucji RP, podkreślając jednocześnie, że **niedochowanie obowiązku zawiadomienia o zgromadzeniu przed manifestacją nie może rodzić automatycznej odpowiedzialności organizatora.**

Zgodnie z wyrokiem WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 r.,<sup>118</sup> **ustawowy wymóg notyfikacji z art. 6 ust. 1 ustawy z 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, polega na zawiadomieniu właściwego organu władzy publicznej o zamiarze zorganizowania i przeprowadzenia zgromadzenia publicznego;** tak ukształtowanego modelu regulowania granic wolności jednostki **nie można utożsamiać z odmiennym w swej istocie modelem ubiegania się o zgodę** na podjęcie określonej działalności; **notyfikowanie nie może być rozumiane jako składanie przez jednostkę wniosku o zezwolenie na korzystanie z wolności zgromadzeń; możliwość korzystania z tej wolności wynika bowiem z samej istoty konstytucyjnej wolności przysługującej jednostce;** w efekcie **brak zawiadomienia bądź też uchybienia w formie nie mogą – same przez się – skutkować uznaniem tak notyfikowanego zgromadzenia publicznego za nielegalne;** w przeciwnym razie zgłoszenie stawałoby się w istocie warunkiem zgromadzenia i przesądzało o możliwości jego przeprowadzenia.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 5 października 2010 r.,<sup>119</sup> dokonywana w trybie art. 7 i 8 ustawy z 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach **ocena zawiadomień organizatora musi być**

---

<sup>117</sup> Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04 (M.P. 2004 Nr 48, poz. 826).

<sup>118</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 242/15.

<sup>119</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 5 października 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1856/10.

oparta na dowodach odnoszących się do skonkretyzowanych okoliczności, a nie tylko do przypuszczeń czy założeń.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r.,<sup>120</sup> **wolność zgromadzeń jako jedna z cech demokratycznego ustroju państwa, zobowiązuje organy administracji publicznej, przy rozpoznawaniu zawiadomienia organizatora zgromadzenia w trybie art. 7 ustawy z 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach do oceny zawiadomienia pod kątem art. 7 i 8 ustawy, jednakże ocena czy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8 pkt 2) musi odnosić się do organizatorów i uczestników zgromadzenia, a nie do osób niechętnych zgromadzeniu.**

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 10 stycznia 2014 r.,<sup>121</sup> przewidzianą w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach **przesłankę ograniczenia wolności zgromadzeń poprzez wysoce restrykcyjny zakaz przeprowadzenia zgromadzenia, należy interpretować wąsko; pamiętać trzeba przy tym, iż w przypadku konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo, porządek publiczny – wolność zajmuje pozycję równorzędną. Wynikającym z art. 8 ust. 1 pkt 2 obowiązkiem organów administracji publicznej jest nie tylko formułowanie przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia, ale wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy. Wymaga to wykazania, iż w okolicznościach konkretnej sprawy zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo mienia w znacznych rozmiarach ma charakter realny.**

Zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2011 r.,<sup>122</sup> **wniesienie skargi na bezczynność organu polegającą na nierozpoznanie odwołania od decyzji zakazującej przeprowadzenia zgromadzenia publicznego, wydanej na podstawie art. 8 ustawy z 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, nie wymaga uprzedniego wniesienia zażalenia na bezczynność organu wyższego stopnia.**

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 25 maja 2006 r.,<sup>123</sup> **nie jest zadaniem organów administracji publicznej i sądów administracyjnych analizowanie haseł, idei i treści, które nie naruszają przepisów obowiązującego prawa, a którym służyć ma zgromadzenie, z punktu widzenia przekonań moralnych osób działających w imieniu organu administracji czy też sędziów zasiadających w składzie orzekającym sądu, bądź też przekonań dowolnej części społeczeństwa. Dokonywanie**

---

<sup>120</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 983/05.

<sup>121</sup> Wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2538/13.

<sup>122</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 19 maja 2011 r., sygn. akt III SAB/Gd 12/11.

<sup>123</sup> Wyrok NSA z 25 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 329/06.



**takich zabiegów zniweczyłoby konstytucyjną wolność zgromadzeń** (art. 57 Konstytucji RP), a ponadto **naruszałoby przepis art. 8 pkt 2 ustawy z 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach.**

W dniu 5 stycznia 2001 r. SN orzekł z kolei, iż **ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego powinna być dokonana przez sąd administracyjny przede wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzeń, a nie tylko pod kątem ochrony praw i wolności innych osób.**<sup>124</sup>

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 stycznia 2011 r.,<sup>125</sup> **art. 57 Konstytucji RP nie daje podstaw do wyprowadzenia, że jakiegokolwiek utrudnienia w ciągłości ruchu drogowego stanowią podstawę do wyłączenia konstytucyjnych wolności.**

W dniu 20 listopada 2009 r. WSA w Poznaniu orzekł, że **prawo do uzyskania ochrony i zabezpieczenia przez odpowiednie siły porządkowe stojące w dyspozycji władz publicznych przynależy osobom korzystającym z wolności zgromadzeń, zaś praktycznie rzecz biorąc – w najbardziej realnym wymiarze – organizatorom zgromadzenia.** Jest to ich **prawo podmiotowe „wpisane” w konstytucyjnie gwarantowaną wolność zgromadzeń.**<sup>126</sup>

Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05 art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym w części obejmującej wyraz „zgromadzenia” jest niezgodny z art. 57 Konstytucji RP.<sup>127</sup> Jak wskazywał TK skoro regulacja zawarta w prawie o ruchu drogowym dotyczy zgromadzeń jako instytucji konstytucyjnie gwarantowanej i szczegółowo regulowanej w prawie o zgromadzeniach, to oczywistym obowiązkiem ustawodawcy jest uwzględnienie konstytucyjnej odrębności zgromadzeń w stosunku do innych imprez regulowanych w art. 65 prawa o ruchu drogowym. Nieuwzględnienie konstytucyjnej odrębności zgromadzeń skutkuje niemożliwym do zaakceptowania – z konstytucyjnego punktu widzenia – obniżeniem standardu ochrony istoty zgromadzeń jako wolności konstytucyjnej. Trybunał zbadał ten przepis Prawa o ruchu drogowym uznając, że nie zachodzi przeszkoda w orzekaniu przez Trybunał pomimo tego, że TK kontrolował już wcześniej zakwestionowaną regulację w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia z 28 czerwca 2000 r. ,sygn. K. 34/99<sup>128</sup>, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142).

Natomiast we wspomnianym już wcześniej wyroku z dnia 18 września 2014 r.,<sup>129</sup> TK orzekł, że art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 1990 r., w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15” (uczestników zgromadzenia), był niezgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

<sup>124</sup> Wyrok SN z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 38/00.

<sup>125</sup> Wyrok NSA z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1907/10.

<sup>126</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 20 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 888/09.

<sup>127</sup> Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05.

<sup>128</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142.

<sup>129</sup> Wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12, op. cit.

z 1997 r. Ponadto, TK stwierdził, że art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 1990 r. w zakresie, w jakim określał obowiązek zawiadomienia nie później niż na 3 dni robocze przed datą zgromadzenia, był niezgodny z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wspomiano wcześniej w kontekście omawiania treści art. 7a, TK stwierdził również, że **art. 7a ust. 1 w części zawierającej wyrażenie „zgłoszonego później” oraz art. 7a ust. 2 w części zawierającej wyrażenie „wcześniej zgłoszonego” były niezgodne z art. 2 Konstytucji**. Za niezgodny z art. 2 Konstytucji TK uznał też art. 8 ust. 2 ustawy z 1990 r.

Warto na koniec tego rozdziału – dla weryfikacji skuteczności polskich przepisów i sądownictwa - przywołać kilka istotnych orzeczeń ETPCz w sprawach przeciwko Polsce, tj. po wyczerpaniu krajowej procedury odwoławczej. Przykładowo, w wyroku z dnia 2 maja 2017 r. Trybunał stwierdził, że **zważywszy na istotę debaty demokratycznej, czas zgromadzenia publicznego przeprowadzonego dla wyrażenia określonych opinii może mieć zasadnicze znaczenie dla politycznego i społecznego wymiaru takiego zgromadzenia; wolność zgromadzania się – jeżeli uniemożliwić jej wykonywanie we właściwym terminie – może zostać zupełnie zniweczona.**<sup>130</sup> W decyzji z dnia 7 lipca 2009 r. Trybunał stwierdził, że **prawo do zgromadzania się stanowi podstawowe prawo demokratycznego społeczeństwa** i, tak jak prawo do swobody wypowiedzi, jest jednym z fundamentów takiego społeczeństwa.<sup>131</sup> W związku z tym **nie może podlegać wykładni zawężającej**. Jako takie prawo to obejmuje przypadki zgromadzeń zarówno prywatnych, jak i przeprowadzanych w miejscach publicznych, zarówno demonstracji odbywających się w jednym miejscu, jak i marszy publicznych, a nadto może być wykonywane zarówno przez osoby prywatne, jak i przez organizatorów takich zgromadzeń. **Brak notyfikacji zgromadzenia sam w sobie nie stanowi podstawy do ingerencji w wolność zgromadzania się, a ukaranie mandatem przewodniczącego nienotyfikowanego zgromadzenia stanowi ingerencję w jego prawo do zgromadzania się. Jeżeli ingerencja ma realizować uzasadniony prawnie cel, a mianowicie ochronę porządku publicznego oraz zapobieganie przestępstwu, należy zbadać, czy w danych okolicznościach ingerencja taka jest środkiem koniecznym w demokratycznym społeczeństwie.** Wolność pokojowego zgromadzania się, której jednym z celów jest ochrona poglądów osobistych, podlega określonej liczbie interpretowanych wąsko wyjątków. **Badając, czy ograniczenia praw do wolności mogą zostać uznane za konieczne w demokratycznym społeczeństwie, państwo korzysta z pewnego marginesu uznania, który nie jest jednak nieograniczony. Proporcjonalność wymaga zrównoważenia przesłanek celowościowych z wymogami wolności wypowiedzi wykonywanej przy pomocy słów, gestów lub samego milczenia, przysługującej osobom zgromadzonym na ulicy lub w innych**

---

<sup>130</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce z 2 maja 2017 r., skarga nr 7389/09.

<sup>131</sup> Decyzja ETPCz w sprawie Skiba, op. cit.

miejscach publicznych. W wyjątkowych okolicznościach prawo do przeprowadzenia spontanicznego zgromadzenia może mieć charakter nadrzędny w stosunku do obowiązku notyfikacji władz o zgromadzeniu, zwłaszcza wówczas, gdy przeprowadzenie zgromadzenia stanowi bezpośrednią reakcję na bieżące wydarzenia. Takie odstępienie od zasady ogólnej może być uzasadnione zwłaszcza wówczas, gdy konieczność przestrzegania terminu powiadomienia władz o zgromadzeniu rodzi prawdopodobieństwo, iż reakcja taka będzie nieskuteczna. W wyroku z dnia 3 maja 2007 r. Trybunał stwierdził, że **domniemanie legalności zgromadzenia stanowi ważny aspekt skutecznego i niezakłóconego wykonywania wolności zgromadzania się, a odmowa zatwierdzenia zgłoszonego zgromadzenia (brak wydania zgody) może wpływać zniechęcająco na organizatorów i innych uczestników zgromadzenia przez niezapewnienie oficjalnej ochrony uczestników przed możliwymi wrogimi kontrmanifestacjami.**<sup>132</sup> Debata demokratyczna ma taki charakter, iż **czas przeprowadzenia zgromadzenia publicznego w celu wyrażenia określonych opinii może mieć zasadnicze znaczenie dla politycznego i społecznego ciężaru takiego zgromadzenia. Władze krajowe mogą zatem, w pewnych okolicznościach, odmówić wydania zgody na przeprowadzenie demonstracji, jeżeli taka odmowa jest zgodna z art. 11 EKPC, lecz nie mogą zmieniać daty, w której organizatorzy proponują jej przeprowadzenie.** Jeżeli zgromadzenie publiczne zostaje zorganizowane po tym, gdy dana kwestia społeczna traci swą istotność lub znaczenie w bieżącej debacie politycznej lub społecznej, wpływ takiego zgromadzenia może zostać poważnie zmniejszony. Wolność zgromadzania się – jeżeli nie może być wykonywana w sprzyjającym momencie – równie dobrze może zostać uznana za pozbawioną znaczenia. Należy zatem uznać, iż **dla skutecznego wykonywania wolności zgromadzania się ważne jest to, by obowiązujące prawo przewidywało rozsądne terminy, w ramach których władze państwowe, wydając odpowiednie decyzje, powinny działać.** Wreszcie w decyzji z dnia 22 października 2013 r. Trybunał powtórzył, że **prawo do swobody zgromadzania się jest podstawowym prawem demokratycznego społeczeństwa** i – tak jak prawo do wolności wypowiedzi – stanowi jeden z fundamentów tego społeczeństwa, a tym samym **prawo to nie może być interpretowane wąsko.**<sup>133</sup> Prawo to obejmuje zarówno spotkania prywatne, jak i spotkania mające miejsce w miejscach publicznych, **zarówno spotkania o charakterze statycznym, jak i pochody publiczne.** Nadto może być wykonywane przez osoby fizyczne oraz przez podmioty organizujące zgromadzenie. **Państwa muszą nie tylko chronić prawo do pokojowego zgromadzania się, lecz także powstrzymać się przed stosowaniem nieracjonalnych pośrednich ograniczeń tego prawa.** Trybunał powtórzył również, że z istoty debaty demokratycznej wynika, iż **czas zgromadzenia publicznego przeprowadzonego dla wyrażenia określonych opinii może mieć zasadnicze znaczenie**

---

<sup>132</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski, op. cit.

<sup>133</sup> Decyzja ETPCz w sprawie Stowarzyszenie „Poznańska Masa Krytyczna” przeciwko Polsce z 22 października 2013 r., skarga nr 26818/11.

dla politycznego i społecznego wymiaru takiego zgromadzenia. Nadto nagła konieczność przeprowadzenia debaty w danej sprawie może wymagać zorganizowania zgromadzenia w bardzo krótkim terminie. Władze krajowe mogą, w pewnych okolicznościach, odmówić wydania zezwolenia na przeprowadzenie demonstracji, jeżeli odmowa taka jest zgodna z art. 11 Konwencji, lecz nie mogą zmienić daty, w jakiej organizatorzy chcą przeprowadzić zgromadzenie. Jeżeli zgromadzenie publiczne zostaje zorganizowane po tym, jak dana kwestia społeczna traci swą istotność lub znaczenie w bieżącej debacie społecznej lub politycznej, wydźwięk zgromadzenia może zostać poważnie ograniczony. Wolność zgromadzania się – jeżeli uniemożliwić jej wykonywanie we właściwym terminie – może zostać zupełnie zniweczona.

Przywołane w niniejszym rozdziale orzecznictwo sądów polskich i ETPCz w sprawach przeciwko Polsce daje obraz wyzwań stojących naprzeciw właściwej realizacji wolności zgromadzania się przez organizatorów i uczestników zgromadzeń w Polsce.

## **Nowelizacja prawa o zgromadzeniach z dnia 13 grudnia 2016 r. i krytyczna opinia RPO odnośnie do proponowanych zmian.**

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, art. 1 pkt 1) nadała nowe brzmienie art. 12 ust. 1 u.p.o.z., dodając określenie zachowania odległości 100 metrów pomiędzy zgromadzeniami oraz przyznając pierwszeństwo zgromadzeniom cyklicznym wyboru miejsca i czasu zorganizowania zgromadzenia. Art. 1 pkt 2 ustawy wprowadzał zmiany w art. 14 dodając pkt 3 do tego artykułu, który przewidywał obowiązek wydania decyzji o zakazie zgromadzenia przez organ gminy gdy zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a. Art. 1 pkt 3 nadawał nowe brzmienie art. 26 wskazując, że „do zgromadzeń, o których mowa w art. 21, przepisy art. 12, art. 13, art. 17 i art. 19 ust. 1, 5 i 7 stosuje się odpowiednio”. Co wiązało się z odesłaniem w przypadku zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym do stosowania odpowiednio wskazanych przepisów, w tym dodanego art. 12 ustawy. Art. 1 pkt 4 dodał rozdział 3a (art. 26a-26e) regulujący postępowanie w sprawach zgromadzeń cyklicznych. Ponadto nowelizacja przewidywała w art. 2, że do zgromadzeń, o których organizacji wniesiono zawiadomienia przed dniem wejścia w życie nowelizacji (2 kwietnia 2017 r.) i które miały odbyć się w tym samym miejscu i czasie co zgromadzenia, o których mowa w nowym art. 26a u.p.o.z., stosować miano nowy art. 26b ust. 3 i 4 u.p.o.z. Art. 3 wskazywał zaś, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Do poselskiego projektu nowelizacji u.p.o.z. (druk sejmowy nr 1044) swoje krytyczne uwagi zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 29 listopada 2016 r. do Marszałka Sejmu, oraz w piśmie z dnia 2 grudnia 2018 r. do Marszałka Senatu (nr VII.613.12.2016 ). Rzecznik zwracał uwagę, że nowelizacja Prawa o zgromadzeniach nie odpowiada standardom państwa demokratycznego, standardom konstytucyjnym i międzynarodowym w zakresie wolności zgromadzeń. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczyły priorytetyzacji zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej oraz kościoły i związki wyznaniowe – takie rozwiązanie znalazło się w pierwotnej wersji projektu (druk sejmowy nr 1044) – a także wprowadzeniu instytucji zgromadzeń cyklicznych. W tym zakresie Rzecznik kwestionował regulacje przewidujące pierwszeństwo zorganizowania zgromadzeń cyklicznych oraz uniemożliwiające zorganizowania kontrmanifestacji, a także określające procedurę odwołania od decyzji wojewody o zakazie odbycia zgromadzenia.

W swojej opinii Rzecznik wskazywał, że: *projekt ustawy zakłada wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (...), a zatem w ustawie, której 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 (...).*

Intencją, przywołaną w uzasadnieniu do projektu Prawa o zgromadzeniach było „stworzenie takich warunków organizowania i odbywania zgromadzeń, które z jednej strony pozwolą na pełne i efektywne korzystanie przez obywateli i inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, z drugiej zaś zagwarantują zarówno uczestnikom zgromadzenia, jak osobom postronnym bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, a także zapewnią ochronę porządku publicznego i praw innych osób” (...).Zmiany te są związane bezpośrednio z zagwarantowaną w art. 57 Konstytucji wolnością zgromadzeń, zgodnie z którą każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a także powiązaną z nią, określoną w art. 54 Konstytucji, wolnością wyrażania swoich poglądów. Z tego względu **Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ powołany konstytucyjnie do stania na straży praw i wolności obywatelskich, zobowiązany jest do przedstawienia swojego stanowiska w sprawie procedowanego projektu i przedstawienia wątpliwości oraz zastrzeżeń dotyczących zaproponowanych rozwiązań prawnych.**

Ocenę przedstawionego projektu należy rozpocząć od przypomnienia istoty wolności zgromadzeń, której wagę i znaczenie wielokrotnie w swoich orzeczeniach podkreślał Trybunał Konstytucyjny. Wyjaśniał on m.in., że „Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. 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 stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej**” (zob. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. K 21/05). Ze wskazanych wyżej powodów, **konieczna jest szczególna ochrona wolności zgromadzeń publicznych przed nadmiernymi, bezzasadnymi ograniczeniami. W szczególności, ustawodawca ma obowiązek stworzenia takiego prawa, które chronić będzie przed instrumentalnym ograniczaniem przez władzę publiczną możliwości organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Należy zatem stanowczo podkreślić, że wyposażenie władzy publicznej w instrumenty ograniczające wolność zgromadzeń jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy są spełnione przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.** Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich

znalazła swój wyraz również w prawie międzynarodowym. Wolność pokojowego zgromadzania się gwarantują m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., a także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która w art. 11 ust. 1 gwarantuje prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się, zaś wąski zakres dopuszczalnych ograniczeń opisuje w art. 11 ust. 2. Wolność zgromadzeń należy również do praw podstawowych Unii Europejskiej, co potwierdza art. 12 Karty Praw Podstawowych UE.

**Odnosząc się zatem do przedstawionego projektu ustawy należy wskazać na te proponowane przepisy, które budzą zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich z punktu widzenia realizacji wolności zgromadzania się.** Projekt ustawy przewiduje zmianę art. 2 Prawa o zgromadzeniach, polegającą na wprowadzeniu zakazu możliwości zorganizowania zgromadzenia w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia: 1) organizowane przez organy władzy publicznej, 2) odbywane w ramach działalności kościołów i związków wyznaniowych. Ponadto, projekt ustawy przewiduje nowelizację art. 12 Prawa o zgromadzeniach polegającą na tym, że **w przypadku, w którym wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń choćby częściowo w jednym miejscu i czasie, bez względu na sytuację każdorazowo pierwszeństwo będzie miało zgromadzenie cykliczne.** Projekt ustawy przewiduje też dodanie całego rozdziału 3a w ustawie regulującego zasady wydawania decyzji w sprawie zwoływania zgromadzeń cyklicznych. **Uchwalenie ustawy w zaproponowanym kształcie oznaczać będzie zatem wprowadzenie hierarchii zgromadzeń w następującym kształcie: 1) zgromadzenia organizowane przez organy władzy publicznej lub zgromadzenia odbywane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, 2) zgromadzenia cykliczne, 3) zgromadzenia „zwykłe”, organizowane na podstawie przepisów rozdziału 2 Prawa o zgromadzeniach, 4) zgromadzenia spontaniczne.** Projekt ustawy przewiduje zatem, że **o pierwszeństwie w przypadku kolizji decydować będzie to, kto jest organizatorem zgromadzenia (przy przyznaniu pierwszeństwa zgromadzeniom organizowanym przez władze publiczne lub kościoły i inne związki wyznaniowe), a następnie rodzaj zgromadzenia – z pierwszeństwem przyznanym zgromadzeniom cyklicznym.** Tak skonstruowane przepisy wprowadzają zatem znaczące odstępstwo od obowiązującej obecnie zasady, że w sytuacji kolizyjnej nie ma znaczenia cel zgromadzenia, lecz wyłącznie kolejność zgłoszeń. Ponadto, w oparciu o obowiązujące przepisy nie wyklucza się możliwości odbycia zgromadzeń w jednym miejscu i czasie tak, że ich przebieg nie będzie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Należy podkreślić, że zastosowanie zasady pierwszeństwa w stosunku do wymienionych wyżej kategorii zgromadzeń jest przejawem nierównego traktowania organizatorów takich zgromadzeń, co może podawać w wątpliwość zgodność z Konstytucją proponowanego rozwiązania. Zasadniczą wątpliwość, z punktu widzenia realizacji praw obywatela,

*budzi także preferowanie zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej przed zgromadzeniami obywateli. Trzeba bowiem pamiętać, że wolność zgromadzeń należy do podstawowych politycznych praw człowieka, a zatem to obywatele powinni z niej przede wszystkim korzystać, realizując swoje prawa w formie będącej częścią demokracji bezpośredniej, nie zaś organy władzy publicznej, które nie są podmiotami konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Pragnę przypomnieć, że **możliwość ograniczenia organizowania kilku zgromadzeń w tym samym miejscu jest także wątpliwa w świetle EKPCz oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), interpretującego art. 11 EKPCz. ETPCz zwraca m.in. uwagę na prawo do kontrdemonstracji i przywiązuje istotną wagę do ochrony zgromadzeń publicznych, jeśli tylko mają pokojowy charakter. Przy czym w sprawie Cisse przeciwko Francji ETPCz wskazał, że w praktyce jedynymi typami wydarzeń, które nie mogą być zakwalifikowane jako pokojowe są te, których organizatorzy i uczestnicy wyrazili zamiar użycia przemocy (wyrok z 9 kwietnia 2002 r., skarga nr 51346/99). Istotny standard dotyczący obowiązków państwa związanych z odbyciem większej liczby zgromadzeń w jednym miejscu i czasie ETPCz ustanowił w wyroku w sprawie Platform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii (wyrok z 21 czerwca 1988 r., skarga nr 10126/82; zob. również wyrok w sprawie Djavit An przeciwko Turcji, wyrok z 20 lutego 2003 r., skarga nr 20652/92). Wskazał w nim m.in., że uczestnicy kontrdemonstracji mają prawo wyrażać swoją niezgodę z demonstrantami. Państwo ma więc obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania środków najmniej restrykcyjnych, które co do zasady umożliwiłyby odbycie obu demonstracji. Wreszcie, w Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie prawa do pokojowych zgromadzeń (drugie wydanie z 2010 r., dostępne na stronie: <http://www.osce.org/odihr/73405>) wskazano wyraźnie, że na państwie ciąży obowiązek ochrony i ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń odbywających się w tym samym miejscu i czasie. Państwo powinno podjąć właściwe działania w celu umożliwienia odbycia takich zgromadzeń w najszerszym możliwym zakresie tak, aby oba zgromadzenia pozostawały w zasięgu wzroku i słuchu. Kontrdemonstracje są bowiem szczególną formą zgromadzeń jednoczesnych, których uczestnicy wyrażają sprzeciw wobec poglądów manifestowanych przez uczestników drugiego zgromadzenia, a jedność miejsca i czasu dwóch zgromadzeń jest kluczowym elementem przekazu, jaki ma być zmanifestowany podczas obu demonstracji. Powyższy standard wyznaczony przez organizacje międzynarodowe nie jest spełniony w proponowanych przepisach projektu ustawy, bowiem przyznając pierwszeństwo jednym zgromadzeniom, jednocześnie uniemożliwia się przeprowadzenie innych w tym samym miejscu i czasie, ograniczając w ten sposób prawo do pokojowej kontrdemonstracji.***

*Projekt ustawy przewiduje dodanie w Prawie o zgromadzeniach przepisów regulujących postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie (dodawany rozdział 3a w Prawie o*



zgromadzeniach). **Zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń wydawać ma wojewoda w formie decyzji i na jej podstawie zgromadzenia cykliczne będą mogły się odbywać w okresie nie dłuższym niż 3 lata. W kontekście wyżej proponowanych rozwiązań przyznających pierwszeństwo zgromadzeniom cyklicznym, na taki okres zostanie zablokowana możliwość organizowania w tym miejscu innych zgromadzeń publicznych. Ponadto, w przypadku, gdy decyzja została wydana, a planowane już było wcześniej (i zgłoszone do właściwego organu gminy) zorganizowanie innego zgromadzenia w tym miejscu i czasie, organ gminy będzie zobowiązany do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, o której mowa w dodawanym art. 14 pkt 3 Prawa o zgromadzenia. Takie rozwiązanie musi rodzić zastrzeżenia z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji – osoby zgłaszające zamiar zwołania zgromadzenia mogą oczekiwać, że notyfikowane przez nich zgromadzenie odbędzie się, skoro nie otrzymali decyzji o zakazie. Należy też podkreślić, że w przypadku niewykonania obowiązku przez organ gminy, projekt ustawy przewiduje w art. 2 ust. 2 wydanie niezwłocznego zarządzenia zastępczego przez wojewodę. Nie jest też jasne (nie wskazano tego w ogóle w uzasadnieniu do projektu ustawy), dlaczego w procedurze podejmowania decyzji w sprawie odbywania zgromadzeń publicznych uczestniczyć ma wojewoda, a zatem organ administracji rządowej w terenie, który będzie miał bezpośredni wpływ na decyzje organu samorządu terytorialnego. Należy dodać, że obowiązująca ustawa nie przewidziała tego typu rozwiązania, pozostawiając decyzje w sprawach zgromadzeń organom gminy, znającym najlepiej problemy społeczności lokalnej, również te, których dotyczą organizowane zgromadzenia publiczne. Dodać przy tym należy, że to do wojewody (organu władzy wykonawczej) należeć będzie wykładnia ustawowych pojęć ogólnych i niedookreślonych, co grozić może arbitralnością podejmowanych decyzji w sprawach dotyczących konstytucyjnie chronionej wolności zgromadzeń. Przykładowo, wojewoda dokonywać będzie wykładni, jakie wydarzenia jego zdaniem mieszczą się w pojęciu ustawowym zawartym w art. 26a ust. 1, tj. „uczczenia doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń”. W przypadku, w którym wojewoda jednoosobowo uzna, że w jego opinii zgłoszone jako cykliczne zgromadzenie publiczne, mające na celu uczczenie wydarzenia z historii RP, nie jest wystarczająco „doniosłe i istotne”, nie wyrazi on zgody na skorzystanie z konstytucyjnej wolności zgromadzania się. Taka kompetencja wojewody wydaje się naruszać istotę konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Należy również zwrócić uwagę, że Prawo o zgromadzeniach obecnie reguluje procedurę odwołania się od decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia (art. 16 Prawa o zgromadzeniach) i wprowadza ścisłe terminy wydania decyzji, jak również terminy rozpatrzenia odwołania przez sąd okręgowy, a także możliwość zaskarżenia postanowienia sądu okręgowego do sądu apelacyjnego. W przypadku decyzji wojewody, o której mowa w dodawanym art. 26b, takiej możliwości w ogóle nie przewidziano – nie wskazano szczególnej drogi odwoławczej, a zwłaszcza krótkich terminów, które umożliwiłyby**

**zainteresowanym podmiotom** (w tym przede wszystkim organizatorom zgromadzenia, którego bezpośrednio dotyczy decyzja o zakazie zgromadzenia związana z organizacją zgromadzenia cyklicznego) **na odwołanie się do sądu od decyzji wojewody i rozpatrzenie tego odwołania w takim terminie, który umożliwiłby zorganizowanie zgromadzenia w zaplanowanym pierwotnie miejscu i czasie.** Co prawda, będzie nadal istniała teoretyczna możliwość zaskarżenia decyzji organu gminy, wydanej na podstawie art. 26b ust. 3 w zw. z art. 14 pkt 4 Prawa o zgromadzeniach po zmianach wprowadzonych procedowaną ustawą, ale wątpliwe jest, by umożliwiło to zbadanie zasadności decyzji wojewody przed datą planowanego zgromadzenia publicznego. Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że **proponowane w projekcie ustawy rozwiązania stanowią ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych i związanej z nią wolności wypowiedzi w sposób, który nie może być uznany za konieczny i niezbędny w demokratycznym państwie prawnym, a tym samym nie są spełnione przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale również m.in. art. 11 ust. 2 EKPCz, które uzasadniałyby wprowadzenie ograniczeń. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ocena proporcjonalności ograniczenia tej konkretnej wolności musi być prowadzona z uwzględnieniem surowych kryteriów jej niezbędności. Jest to podyktowane szczególnym znaczeniem zgromadzeń publicznych zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i w kontekście rozwoju społeczeństwa demokratycznego (zob. wyrok TK z 18 września 2014 r. w sprawie o sygn. K 44/12). Podobnie ETPCz wielokrotnie wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się (por. wyrok ETPCz w sprawie Stankov i The United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii, skarga nr 29221/95 i 29225/95). Wreszcie, na koniec należy dodać, że przedstawione uzasadnienie do projektu ustawy również nie wyjaśnia przesłanek, jakie przemawiają za wprowadzeniem proponowanych zmian – w szczególności nie wskazuje rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, nie odwołuje się do praktyki stosowania Prawa o zgromadzeniach ani do żadnych problemów związanych z jego interpretacją. Podsumowując, należy stwierdzić, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 1044) nie powinien zostać uchwalony, ponieważ proponowane w nim rozwiązania są niezgodne z Konstytucją i międzynarodowym standardem wyznaczającym zakres wolności zgromadzeń. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przedkładam uprzejmie Panu Marszałkowi niniejsze uwagi, jednocześnie zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o udostępnienie opinii Rzecznika Praw Obywatelskich organom Sejmu oraz posłom w celu zapoznania się z przedstawionymi argumentami i uwzględnienia ich w toku dalszych prac legislacyjnych nad ustawą.**

Należy również wskazać, że krytyczne uwagi do projektu nowelizacji przedstawiła także Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego w opinii z dnia 30 listopada 2016 r.<sup>134</sup> Jak wskazywano w opinii: *opiniowany projekt jako całość jest projektem antykonstytucyjnym i sprzecznym z zasadami prawa międzynarodowego. Wielokrotnie narusza on: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 57, art. 163, art. 228 ust. 1 i art. 233 ust. 1 Konstytucji RP oraz normy wiążące członka Rady Europy (art. 11 ust. 1 EKPC), a także wynikające z zobowiązań międzynarodowych Polski (art. 21 MPPOiP).*

Krytyczne stanowisko do proponowanych zmian przedstawiały także inne podmioty takie jak: OBWE, NRA, Rada Wydziału Prawa i Administracji UW, Komitet Helsiński w Polsce oraz liczne organizacje pozarządowe (zob. min. apel 194 organizacji pozarządowych do Prezydenta RP o niepodpisywanie ustawy)<sup>135</sup>. Na uwagę zasługuje stanowisko Dyrektora Biura ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) przy OBWE oraz Komisarza ds. Praw Człowieka Rady Europy, w którym wezwano władze polskie do zapewnienia dłuższego czasu na konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi środowiskami, na które wpłyną nowe przepisy. Zwracano również uwagę, że "nie należy przyjmować tych poprawek [poprawek do Prawa o zgromadzeniach] w obecnym kształcie, ponieważ znacznej części społeczeństwa niepotrzebnie i niewspółmiernie ograniczyłyby one możliwość realizowania prawa do swobodnego gromadzenia się, a tym samym naruszałyby postanowienia art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka"<sup>136</sup>.

W toku dalszych prac legislacyjnych odstąpiono od przepisów ustanawiających wprost pierwszeństwo zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej oraz kościoły i związki wyznaniowe, jednakże pozostawiono przepisy wprowadzające zgromadzenia cykliczne. W takim kształcie uchwaloną nowelizację ustawy, przed jej podpisaniem, Prezydent RP w trybie prewencyjnej kontroli norm, skierował do Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent wniósł o zbadanie zgodności: art. 1 pkt 4 nowelizacji u.p.o.z. z grudnia 2016 r. w zakresie, w jakim dodając rozdział 3a „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie” (art. 26a-26e), różnicuje status zgromadzeń publicznych przy zastosowaniu elementu konstrukcyjnego nieprzewidzianego na gruncie konstytucyjnym, z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji RP; art. 1 pkt 4 nowelizacji u.p.o.z. z grudnia 2016 r. w zakresie, w jakim dodając art. 26b ust. 4, wyłącza możliwość zaskarżenia przez organizatora zgromadzenia zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 57 Konstytucji RP; art. 2 nowelizacji u.p.o.z. z grudnia 2016 r. w zakresie,

---

<sup>134</sup> Sąd Najwyższy RP. „Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach”. Op. cit.

<sup>135</sup> <http://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-zgromadzeniach-druk-sejmowy-1044/>

<sup>136</sup> [http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/11/Zgromadzenia\\_PL.pdf](http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/11/Zgromadzenia_PL.pdf)

w jakim wprowadza zakaz odbycia zgromadzeń, nakazując stosowanie nowo ustanowionych przepisów do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie, z art. 2 Konstytucji RP.

**Wyrokiem z dnia 16 marca 2017 r. Kp 1/17, TK orzekł, że art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach, dodający do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485) rozdział 3a "Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie" (art. 26a-26e), jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 57 Konstytucji RP; art. 2 ustawy z 13 grudnia 2016 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.** Ponadto TK postanowił na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Trybunał nie podzielił wątpliwości co do niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów dotyczących zgromadzeń cyklicznych, wskazując m.in., że wprowadzenie instytucji zgromadzeń cyklicznych jest nowym, dodatkowym sposobem określenia prawnych ram realizacji wolności zgromadzeń. Ustawodawca dokonuje w tym przypadku ingerencji w tę wolność poprzez wskazanie określonych wymogów, po spełnieniu których można uznać zgromadzenie za cykliczne, oraz przez obowiązek uzyskania zgody właściwego organu na odbycie takiego zgromadzenia. Trybunał zaznaczył, że jest to ingerencja w wolność zgromadzeń, która ma charakter proporcjonalny i jest konstytucyjnie dopuszczalna, bo została określona w ustawie oraz służy realizacji określonych wartości takich jak bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Umożliwia też kształtowanie określonych postaw obywatelskich.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzając w ustawie zasadę stosowania prawa nowego wobec zgromadzeń, o których zamiarze organizacji wniesiono zawiadomienia przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, ustawodawca zastosował przepisy przejściowe pozwalające na działanie prawa wstecz. Nowe przepisy umożliwiają realizację wolności zgromadzeń osobom, które zgłosiły organowi gminy zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, by odbyły zgromadzenie w innym miejscu lub innym czasie. Ustawa zmieniająca nie likwiduje też możliwości odbycia zgromadzenia spontanicznego.

Umarzając zaś postępowanie w kwestii zarzutu dotyczącego możliwości zaskarżenia wydanego przez wojewodę zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia w przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku wydania decyzji o zakazie zgromadzenia w oparciu o nową przesłankę (tj. gdy zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa zmieniająca nie ustanawia wyraźnego zakazu zaskarżania zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia. Oznacza to, że można dokonać takiej wykładni kwestionowanej regulacji, że prawo do

zaskarżenia tego zarządzenia wojewody przez uprawnione podmioty nie zostało ustawą zmieniającą wyłączone. I tylko taka wykładnia będzie zgodna z konstytucją. Według Trybunału, argumenty podnoszone przez Wnioskodawcę odnoszą się do otoczenia normatywnego, które może dotyczyć ustanawianej instytucji, a nie samej normy wskazanej jako przedmiot kontroli przed Trybunałem.

Orzeczenie TK zapadło w pełnym składzie Trybunału, większością głosów. Przewodniczącą składu orzekającego była sędzia Julia Przyłębska, a sprawozdawcą sędzia Mariusz Muszyński. Jednakże do wyroku zostały zgłoszone zdania odrębne przez sędziów: Leona Kieresa (do postanowienia o umorzeniu postępowania, w zakresie pkt 1 i 2 wyroku Sędzia przyłączył się do uzasadnień zdań odrębnych Sędziów M. Pyziak Szafnickiej, S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz), Piotra Pszczołkowskiego (do postanowienia o umorzeniu postępowania), Małgorzatę Pyziak-Szafnicką (do całego orzeczenia) i Sławomirę Wronkowską-Jaśkiewicz (do całego orzeczenia).

W zdaniach odrębnych pojawiły się m.in. argumenty wskazujące na: niezgodność zakwestionowanych przepisów odnoszących się do zgromadzeń cyklicznych z art. 57 Konstytucji i art. 32 ust. 1 Konstytucji; niezgodność art. 2 zakwestionowanej ustawy z zasadą zaufania do państwa i prawa; konieczność merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutu Prezydenta odnoszącego się do art. 26b ust. 4, a także na niekonstytucyjność tej regulacji; rozpatrzenie sprawy przez niewłaściwie ukształtowany skład Trybunału – tj. wskazywano, że postanowienie rozpoznające wniosek o wyłączenie sędziów wydane zostało w składzie sprzecznym z art. 38 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie, nierozpoznania sprawy w pełnym składzie TK (w tym nieuzasadnione wyłączenie z rozpoznania sprawy sędziów S. Rymara, P. Tulei, M. Zubika, oraz niedopuszczenie do orzekania sędziego S. Biernata), wyznaczenie do składu orzekającego osób wybranych na obsadzone stanowiska sędziowskie.

Należy w tym miejscu zauważyć, że po wydaniu wyroku TK, pojawiły się głosy krytyczne co do orzeczenia Trybunału (zob. glosa dr hab. Monika Florczak-Wątor, LEX/el. 2017, nr 324075; dr Aleksandra Gliszczyńska-Grabias<sup>137</sup>). Podnoszono także argument, że Trybunał orzekał w składzie nieprawidłowo obsadzonym, przez co moc prawna tego orzeczenia jest wątpliwa.

W tym miejscu należy mieć na uwadze, że w ocenie Rzecznika, osoby zasiadające w składzie Trybunału wybrane w sposób niezgodny z prawem, tj. na stanowisko sędziego TK prawidłowo obsadzone, powinny podlegać wyłączeniu. Takie stanowisko RPO wielokrotnie wskazywał we wnioskach o wyłączenie sędziów: M. Muszyńskiego, H. Ciocha, L. Morawskiego, J. Piskorskiego, J.

---

<sup>137</sup> Aleksandra Gliszczyńska-Grabias. „ETPC ponownie w obronie wolności zgromadzeń: Ograniczenia tylko w wyjątkowych sytuacjach”. *Dziennik Gazeta Prawna*, 20 stycznia 2018 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1098020,etpc-w-obronie-wolnosci-zgromadzen.html> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Wyrembaka ze składu orzekającego TK w sprawach, w których RPO występował przed Trybunałem jako wnioskodawca lub jako uczestnik postępowania (np. w sprawach K 36/15, SK 37/15, K 17/14, K 1/17, U 1/17, K 10/15, K 2/15, K 9/16). Jak uzasadniał Rzecznika, prawidłowość wyboru przez Sejm VII kadencji trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w uchwałach z dnia 8 października 2015 r. w sprawie powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038 - 1040) i rozpoczynających kadencję w dniu 7 listopada 2015 r. została bowiem kilkakrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; wyrok z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16; postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15).

## **Działania RPO wobec przypadków naruszeń wolności zgromadzeń. Opis spraw dotyczących zgromadzeń publicznych odbywanych w latach 2016-2018**

W niniejszym rozdziale zostały opisane sprawy prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony wolności zgromadzeń. Należy jednak zaznaczyć, że na dzień wydania raportu<sup>138</sup> większa część spraw jest jeszcze w toku postępowania wyjaśniającego.

### **Zgromadzenie KOD pod Galerią Piastów w Legnicy w dniu 1 kwietnia 2016 r.**

**[VII.613.9.2016]**

Ze stanu faktycznego sprawy wynikało, że urzędnicy nie zezwolili na zorganizowanie przez KOD pikiety pod Galerią Piastów w Legnicy, która miała odbyć się w dniu 1 kwietnia 2016 r., wyłącznie z powodu niezachowania terminu notyfikacji, który wynosi 2 dni. Organizatorzy zrezygnowali więc z organizowania zgromadzenia na rzecz rozdawania ulotek informujących o marszu, który miał odbyć się we Wrocławiu. Policja podejmując interwencję wobec organizatora potraktowała zgromadzenie (pikietę), jako zwołane nielegalnie, gdyż bez uzyskania zezwolenia i skierowała wniosek do sądu o ukaranie.

**[3 listopada 2016 r.]** Podejmując z urzędu sprawę dotyczącą działania policji wobec członka KOD, któremu postawiono zarzut z art. 52 KW, Rzecznik zwracał uwagę, że zorganizowane zgromadzenie spełniało przesłanki zgromadzenia spontanicznego, o którym mowa w art. 27 i 28 u.p.o.z. Rzecznik zwracał uwagę na wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r. o sygn. P 15/08, w którym TK stwierdził, że niedochowanie obowiązku zawiadomienia o zgromadzeniu przed manifestacją nie może rodzić automatycznej odpowiedzialności organizatora. Co istotne, wyrok TK został wydany w stanie prawnym, w którym obowiązywała ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, a ustawa ta nie przewidywała możliwości zwołania zgromadzenia spontanicznego. Rzecznik wystąpił do Prezydenta miasta Wrocławia z prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, w szczególności wskazanie, kiedy nastąpiło zgłoszenie przez organizatorów planowanego zgromadzenia, jakie były przyczyny niewyrażenia zgody na jego odbycie, czy wydano decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia. Rzecznik wystąpił także do Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy o wskazanie jakie były przyczyny podjęcia przez funkcjonariuszy przedmiotowych działań, czy były podejmowane próby rozwiązania zgromadzenia, czy wniosek o ukaranie organizatorów lub uczestników został skierowany do sądu.

---

<sup>138</sup> stan spraw uwzględnionych w raporcie – czerwiec 2018 r.

**[24 listopada 2016 r.]** Organ wskazywał, że organizator zgłaszanego zgromadzenia został tylko pouczony, że nie dotrzymując wymaganego terminu złożenia zawiadomienia o zgromadzeniu (nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia) będzie traktowany jako zwołujący zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia.

**[7 grudnia 2016 r.]** Policja potraktowała zwołane zgromadzenie jako nielegalne, materiały zgromadzone w trakcie postępowania wyjaśniającego zostały skierowane do sądu.

**[24 stycznia 2017 r.]** Rzecznik w swoim kolejnym wystąpieniu do KMP w Legnicy wskazywał, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. u.p.o.z. (stan prawny przed nowelizacją) zorganizowanie zgromadzenia nie wymaga uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie. Ustawodawca przewidział natomiast w art. 7 oraz art. 22 u.p.o.z. obowiązek zgłoszenia czyli notyfikacji zgromadzenia. Rzecznik podkreślał, że jeżeli zgromadzenie ma charakter pokojowy, nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ani porządku publicznego, ani nie narusza określonych przepisów i nie zostało rozwiązane przez odpowiedni organ, to zgromadzenie takie podlega ochronie Konstytucyjnej i należy uznać legalność takiego zgromadzenia (zob. powoływany wyrok TK, sygn. P 15/08).

Rzecznik wystąpił również do SR w Legnicy o informacje nt. sprawy.

**[8 lutego 2017]** Z informacji uzyskanych z Sądu Rejonowego rozpatrującego wniosek Policji o ukaranie obwinionego w tej sprawie wynikało, że sąd postanowił odmówić wszczęcia postępowania o wykroczenie zarzucone przez Policję.



## **Zgromadzenie przed Teatrem Powszechnym w Warszawie 4 maja 2017 r.**

**[VII.613.3.2017]**

Z decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy (decyzja nr WV/5310/ZG/25/2017 z dnia 23 maja 2017 r.) wynikało, że organ zakazał zorganizowania zgromadzenia wokół Teatru Powszechnego, którego cel określony został w zawiadomieniu jako: „modlitwa różańcowa wynagradzająca Maryi Królowej Polski za bluźnierstwa przeciw Bogu, protest przeciw łamaniu Konstytucji przez Teatr Powszechny i deptaniu przez ten teatr prawa zabezpieczenia dowodów przestępstwa”. Organ uzasadniał decyzję tym, że zorganizowanie zgromadzenia w formie wskazanej w zawiadomieniu oznaczałoby blokowanie wejścia i wjazdu na teren Teatru. Wyczerpywałoby to znamiona czynu zabronionego określonego w art. 90 Kodeksu wykroczeń, zaś doprowadzenie do faktycznego pozbawienia wolności ludzi znajdujących się wewnątrz wypełniałoby znamiona przestępstwa określonego w art. 189 Kodeksu karnego. Wskazano także, że Organ zorganizował spotkanie z organizatorem zgromadzenia w celu omówienia planów przebiegu zgromadzenia, w szczególności osoby przewodniczącego i zapewnienia jego pokojowego przebiegu. Jednak podczas spotkania nie udało się doprowadzić do uzgodnienia z organizatorem takiego przebiegu zgromadzenia, które nie powodowałyby w praktyce zablokowania funkcjonowania Teatru Powszechnego. Organ wskazywał przy tym, że już w dniu 4 maja 2017 r. przed Teatrem Powszechnym doszło do protestów w związku z wystawioną tam sztuką „Klątwa”, podczas których zaatakowani zostali widzowie, a ponadto na stronach profili na portalu społecznościowym Facebook pojawiły się wpisy „nawołujące do »Oblężenia Teatru Powszechnego« oraz walki z »Klątwą«”. Uczestnikiem spotkania zorganizowanego w Urzędzie była natomiast jedna z osób biorących udział w tych protestach. Ponadto – zdaniem Organu – ze względu na długi czas trwania zgromadzenia wątpliwe było, czy planowane zgromadzenie wypełniało definicję zgromadzenia publicznego, o której mowa w art. 3 ust. 1u.p.o.z., a także czy zostaną spełnione warunki dyspozycji art. 18 i 19 ustawy, tj. nieprzerwana obecność przewodniczącego zgromadzenia i kierowania nim. Organ uznał tym samym, że faktycznym celem zorganizowania zgromadzenia było zajęcie terenu Teatru Powszechnego, a nie zorganizowanie zgromadzenia. W dniu 25 maja 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił decyzję wydaną przez Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zakazu zorganizowania zgromadzenia. Oceny sytuacji dokonał zatem niezawisły sąd co oznacza, że prawidłowo funkcjonują procedury przewidziane w ustawie - Prawo o zgromadzeniach.

**[29 maja 2017 r.]** Rzecznik wystąpił do Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy w związku z decyzją Prezydent Miasta o zakazie zwołania zgromadzenia publicznego. Rzecznik Praw Obywatelskich nie odnosił się do zaistniałej sytuacji. Jednak jako organ powołany konstytucyjnie do stania na straży praw i wolności obywatelskich, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15

lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik przypomniał standardy konstytucyjnych i międzynarodowe obowiązujące w zakresie wolności zgromadzeń.

Rzecznik wskazał, że wszelkie działania organu gminy zakazujące zorganizowania zgromadzenia uzasadniane wyłącznie potencjalną możliwością wywołania zakłóceń w funkcjonowaniu danej instytucji, które jedynie przypuszczalnie mogłyby w ocenie organu zagrażać zdrowiu i życiu obywateli, mogą prowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia wolności zgromadzania. W takim przypadku zagwarantowanie prawa do wolności zgromadzania przez organ wiąże się z aktywnością funkcjonariuszy policji, którzy powinni zabezpieczyć miejsce zgromadzenia w taki sposób, aby zapewnić bezpieczeństwo zarówno uczestników zgromadzenia jak i osób przebywających na terenie danej instytucji. Rzecznik przypomniał, że decyzja zakazująca zwołania zgromadzenia prowadzi zaś do naruszenia praw demonstrantów. Wydanie takiej decyzji, prowadzącej do naruszenia prawa do demonstrowania, musi być szczegółowo uzasadniona w oparciu o kryteria wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 ust. 2 EKPCz i nie może być oparte jedynie na formułowaniu przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia.

**[19 czerwca 2017 r.]** Prezydent Miasta St. Warszawy wskazała, w odpowiedzi, na okoliczności podjęcia decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia, a także poinformowała o przebiegu zgromadzenia. W którym bali udział przedstawiciele organu. Jak wskazała, „z przykrością stwierdzić muszę, że moje obawy dotyczące przebiegu przedmiotowego zgromadzenia, szczególnie w najtrudniejszym dniu 27 maja br., były niestety w pełni uzasadnione. Do zgromadzenia, za zgodą i wiedzą przewodniczącego, dołączyli bowiem przedstawiciele Młodzieży Wszechpolskiej i Obozu Narodowo-Radykalnego. Jak wskazuje przebieg wydarzeń, w istocie osoby te nastawione były wyłącznie na konfrontację z widzami i uczestnikami zgromadzenia zwołanego w obronie wolności słowa, wywołanie awantur i zamieszek, niedopuszczenie widzów na spektakl i wykrzykiwanie pod ich adresem obelg. Odpalone zostały także race i świece dymne. Zwracam również uwagę na fakt użycia wewnątrz samego teatru niebezpiecznych substancji chemicznych przez osoby, które kupiły bilety na spektakl. W konsekwencji tego wydarzenia poszkodowana została jedna osoba, a sprawę prowadzi Policja. Na podstawie obserwacji poczynionych na miejscu zgromadzeń z przykrością stwierdzić muszę także, że działania Policji w dniu 27 maja br. pozostawiają wiele do życzenia. Co prawda do pewnego momentu kontrolowała ona sytuację, uczestnicy przeciwstawnych sobie zgromadzeń zostali bowiem rozdzieleni podwójnym kordonem funkcjonariuszy Policji, stojącym w poprzek chodnika ul. Grochowskiej u zbiegu z al. Zieleniecką. Niestety około godziny 19.10 ponad 100 uczestników zgromadzenia, wobec którego sąd uchylił wydany zakaz, przy biernej postawie funkcjonariuszy Policji, opuściło al. Zieleniecką, przedostało się na drugą stronę kordonu oddzielającego zgromadzenia i zablokowało

utworzone z płotów wejście na teren Teatru Powszechnego. Następnie doszło do przepychanek z uczestnikami zgromadzenia zwołanego w celu obrony wolności słowa i odpalenia świecy dymnej. Organizator zgromadzenia, wobec którego wydany został uchylony zakaz, pełniący wówczas funkcję przewodniczącego zgromadzenia, przebywał na al. Zielenieckiej, w miejscu przez siebie wybranym, prowadząc swoje zgromadzenie. Policja dopiero po kilku minutach wzmocniła swoje siły i rozdzieliła potrójnym kordonem antagonistyczne zgromadzenia, dodać należy jednak, że wskutek dopuszczenia do takiej sytuacji, po zakończeniu sztuki pt. „Klątwa”, widzowie mieli ogromny problem z opuszczeniem gmachu teatru. W świetle powyższego stwierdzam również, iż niezmiernie cenną inicjatywą było wystawienie przez Dyрекcję Teatru Powszechnego, w uzgodnieniu z Biurem Bezpieczeństwa i Zarządzenia Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy i Policją, sztywnego wyplotowania wokół parkingu i skweru przed teatrem. Trudno bowiem wyobrazić sobie, do jakich sytuacji, zagrażających życiu i zdrowiu osób tam przebywających, mogłoby dojść, gdyby uczestnicy zgromadzeń uzyskali swobodny dostęp bezpośrednio przed gmach teatru. Na podkreślenie zasługuje również, że Policja wyciągnęła wnioski z wydarzeń do których doszło w dniu 27 maja br. i zabezpieczenie zgromadzeń w dniach kolejnych prowadzone było skuteczniej. Ponadto pragnę wskazać, iż organizator zgromadzenia, zapewne wskutek wydarzeń, do jakich doszło w dniu 27 maja br., zakończył swoje zgromadzenie w dniu 28 maja br., informując o tym fakcie ustnie około godz. 23.30 wyłącznie funkcjonariuszy Komendy Rejonowej Policji Warszawa VII”.

Prezydent Miasta poinformowała także że „kwestia zgromadzeń publicznych, a przede wszystkim konstytucyjne wolności obywateli związane z ich organizacją, są dla władz Miasta i dla mnie osobiście priorytetem. Dlatego każde zawiadomienie o zgromadzeniu analizowane jest z wielką starannością i uwagą, przede wszystkim pod kątem zagwarantowania praw i wolności obywatelskich. Liczba zgromadzeń zwołanych w Warszawie w roku ubiegłym wyniosła ponad 2500 i była kilka razy większa od liczby zgromadzeń zwołanych w latach ubiegłych. Do chwili obecnej w bieżącym roku przyjęto już ponad 1200 zawiadomień. Podjęcie ewentualnej decyzji o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia jest zawsze bardzo trudne. Zdarzają się jednak sytuacje, w których wydanie takiego zakazu jest konieczne, a w obecnym kształcie ustawy - Prawo o zgromadzeniach wręcz wymagane konkretnymi przepisami”. W piśmie zwracano także uwagę na praktykę organizowania od wielu lat spotkań z organizatorami i przewodniczącymi zgromadzeń zwoływanych w Warszawie, a także wypełnianie obowiązku delegowania swoich przedstawicieli na zgromadzenia.

## Zgromadzenia w Puszczy Białowieskiej

[VII.613.4.2017]

Jak wynikało z informacji prasowych, w Puszczy Białowieskiej od kilku tygodni trwały akcje protestacyjne przeciwko wycince drzew. Protestujący ekolodzy zapowiadali blokowanie maszyn wycinających las dopóki na miejsce nie przybędą naukowcy i nie stwierdzą, że wycinka jest niezbędna. Z dostępnych informacji wynikało także, że podczas manifestacji dochodziło do interwencji policji i straży leśnej, podczas której funkcjonariusze i strażnicy używali siły wobec uczestników zgromadzenia (jeden z uczestników został wyprowadzony w kajdankach), także legitymowali uczestników manifestacji, wręczali mandaty, straszili kobiety uczestniczące w spacerze ograniczeniem praw rodzicielskich. Ponadto, jak informowała prasa naukowcy, którzy próbowali dokonać wizji lokalnej zostali spisani przez straż leśną i wyproszeni z lasu z powodu obowiązującego na terenie lasu zakazu wstępu.

**[20 czerwca 2017 r.]** Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą zgromadzeń publicznych odbywających w Puszczy Białowieskiej. W ocenie Rzecznika, opisywane w mediach działanie policji i straży leśnej podczas przebiegu manifestacji w Puszczy Białowieskiej może prowadzić do naruszenia chronionej prawem wolności zgromadzeń. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że o ile w związku z odbywającymi się zgromadzeniami może zachodzić konieczność obecności policji, czy straży leśnej, o tyle podjęcie akcji przez funkcjonariuszy może wynikać jedynie z konieczności reagowania na łamanie prawa. W związku z tym, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych i Komendanta Powiatowej Policji w Hajnówce z prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedstawionej sprawie.

**[10 lipca 2017 r.]** Dyrektor RDLP poinformował, że straż leśna reagowała na wkroczenie przez uczestników zgromadzenia na teren lasu, na którym obowiązuje zakaz wstępu wprowadzony przez nadleśnictwa – na terenie lasu na którym wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, i w którym wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna, żadna osoba postronna, nie ma prawa przebywać na tym terenie, ani przez niego przechodzić. Wprowadzenie przedmiotowego zakazu jest wystarczającym, a zarazem i koniecznym rozwiązaniem prawnym dla zagwarantowania bezpieczeństwa osobom trzecim, w związku ze zdarzeniami powstałymi w lasach, którymi zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

**[6 lipca 2017 r.]** Komendant PP wskazywał, że działania Policji w przedmiotowym zakresie były poprzedzone zgłoszeniem osób pokrzywdzonych, Straży Leśnej i konkretnych nadleśniczych z prośbą o wsparcie prowadzonych przez nich działań. Zgłoszenia te dotyczyły blokowania sprzętu

służącego do wycinki drzew. Komendant poinformował, że „w bieżącym roku na terenie działania Komendy Powiatowej Policji w Hajnówce nie odbyło się żadne zgromadzenie, które zostałyby zgłoszone we właściwym urzędzie gminy, a którego celem byłoby wyrażenie sprzeciwu przeciwko przedmiotowej wycince”. Ponadto wskazywał, że „zachowania protestujących w żadnym wypadku nie można uznać za spontaniczne, gdyż do swoich działań byli oni bardzo dobrze przygotowani, posiadali przedmioty umożliwiające im skuteczne działanie z jednej strony, a z drugiej bardzo utrudniające podjęcie działań przywracających porządek prawny”. Z wyjaśnień Pana Komendanta wynikało również, że aktualnie toczą się postępowania sprawdzające dotyczące art. 191 § 1 KK, a ponadto Komenda Powiatowa Policji skierowała do Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim „16 wniosków o ukaranie z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń (w sprawie wydarzeń mających miejsce w dniu 8 czerwca 2017 roku w miejscowości Czerlonka Leśna)”, a także „prowadzone są czynności wyjaśniające w sprawie dot. zdarzeń w dniach 13-14 czerwca w miejscowości Postołowo. Ponadto w trakcie interwencji na miejscach protestów stwierdzono naruszenie między innymi przepisów art. 151 § 1 i art. 157§ 1 kw, które pozostają w gestii postępowań prowadzonych przez Straż Leśną”.

**[3 sierpnia 2017 r.]** Odnosząc się do stanowiska KPP w ponownym wystąpieniu do KPP, Rzecznik przypomniał definicję zgromadzenia spontanicznego oraz przesłanki jego rozwiązania, podkreślając, że Policja nie może zatem podejmować czynności uniemożliwiających pokojowo manifestującym korzystanie ze swojej wolności (np. usuwania z miejsca odbywanego zgromadzenia) w sytuacjach innych, niż te które przewiduje powyższy przepis ustawy.

Rzecznik wskazywał, że skoro zgromadzenia publiczne, które odbywały się w Puszczy Białowieskiej, nie zostały wcześniej zgłoszone do właściwego organu gminy, to należy uznać, że miały one charakter zgromadzeń spontanicznych, mających na celu zmanifestowanie protestu przeciwko aktualnym wydarzeniom – w tym przypadku – związanych z wycinką drzew w Puszczy Białowieskiej.

Jednocześnie Rzecznik podkreślał, że organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Każde zgromadzenie mające charakter pokojowy korzysta bowiem z ochrony gwarantowanej w Konstytucji RP i aktach prawa międzynarodowego. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że jeśli demonstranci nie biorą udziału w aktach przemocy, ważne jest, aby władze wykazały się pewnym stopniem tolerancji wobec pokojowych zgromadzeń, tak by wolność zgromadzeń gwarantowana przez art. 11 Konwencji nie została pozbawiona jakiegokolwiek substancji .

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika działania Policji, podejmowane wobec uczestników zgromadzeń budziły wątpliwości. Z informacji ogólnie dostępnych oraz wyjaśnień

przekazanych przez Komendanta nie wynikało bowiem, aby protestujący używali przemocy wobec osób trzecich, czy też stawiali opór policjantom i strażnikom leśnym albo niszczyli mienie publiczne czy prywatne. Należy zatem przyjąć, że manifestujący działali pokojowo i w granicach swojej wolności zgromadzeń. Zdaniem Rzecznika podjęte czynności i zastosowane przez Policję sankcje mogą tworzyć w społeczeństwie efekt mrozący i powodować obawę obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń publicznych, powstrzymując bądź zniechęcając do udziału w innych manifestacjach stanowiących realizację konstytucyjnych praw i wolności.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w ostatnim czasie również dochodziło do manifestacji w Puszczy Białowieskiej. Media wskazywały, że podczas protestów dochodziło do interwencji Policji i Straży leśnej, które pomimo próśb protestujących nie zagwarantowali im bezpieczeństwa podczas pokojowej manifestacji (protest odbywał się przy włączonych maszynach do wycinki drzew), a także usuwali uczestników zgromadzenia z miejsca zgromadzenia. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Policji z prośbą o przedstawienie Rzecznikowi uzupełniającego stanowiska dotyczącego podjętych przez Policję czynności, a także przedstawienie szczegółowych wyjaśnień w odniesieniu do manifestacji, które odbywały się w ostatnich dniach. W szczególności prosił o informacje, czy postawiono protestującym zarzuty, a jeśli tak to na jakiej podstawie prawnej.

**[28 sierpnia 2017 r.]** Komendant Powiatowy Policji nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika. W piśmie z dnia 28 sierpnia 2017 r. stwierdził, że „takie przedstawienie problemu podważa sens notyfikacji jakichkolwiek zgromadzeń oraz pozbawia racji bytu art. 52 § 2 pkt 2 kodeksu wykroczeń”. Jak wyjaśnił, „w przedmiotowym przypadku zdarzenie, które stało się podłożem protestów nie jest nagłe, ani trudne do przewidzenia zaś zwłoka w odbyciu tego zgromadzenia nie miały wpływu na jego celowość, stąd też zasadne jest stwierdzenie, iż wszelkie formy wyrażania poglądów na temat prowadzonych w Puszczy Białowieskiej prac, mogły być realizowane w sposób pokojowy i zgodnie z określonymi w ustawie trybami”.

Odnosząc się do kwestii braku reakcji policji w związku z niebezpieczeństwem grożącym osobom manifestującym, KPP wskazywał, że „w sytuacji, kiedy osoby protestujące wchodziły na teren objęty zakazem wstępu (wprowadzonym właśnie z uwagi na istniejące na terenie wycinki niebezpieczeństwa) i przypinały się do pracujących maszyn, zarówno w okolicy podwozia jak i pod uniesioną głowicą maszyny, osoby te same powodowały sytuację niebezpieczną zarówno dla ich zdrowia i życia, jak też dla bezpieczeństwa innych osób, w tym funkcjonariuszy prowadzących interwencję. Policja w zaistniałych sytuacjach prowadziła przede wszystkim czynności mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa. Sposób działania protestujących, zgodnie z oświadczeniami operatorów maszyn, powodował realne zagrożenie bezpieczeństwa publicznego. Wyłączenie maszyn

w sytuacji przebywania pod elementami roboczymi jakichkolwiek osób mógł spowodować niekontrolowane opuszczenie lub inny ruch maszyny skutkujący narażeniem na poważnie niebezpieczeństwo. Zapewniam, że wszelkie podejmowane przez funkcjonariuszy działania realizowane były przede wszystkim dla ochrony życia i zdrowia, a w dalszej kolejności szeroko rozumianego porządku publicznego, z poszanowaniem obowiązujących przepisów”.

**[21 sierpnia 2017 r.] Rzecznik wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego Policji z prośbą o wyjaśnienia w sprawie interwencji Policji w Obozie dla Puszczy.**

Uwagę Rzecznika zwróciły działania podjęte przez Policję w dniu 18 sierpnia 2017 r., które związane były z przeszukaniem Obozu dla Puszczy założonego przez osoby sprzeciwiające się wycince drzew w Puszczy Białowieskiej.

Z informacji prasowych wynikało, że w dniu 18 sierpnia 2017 r. po godzinie 8.00 do Obozu dla Puszczy weszła Policja. Jak wskazywały media „grupa około 20 policjantów, część w kominiarkach, sprawdza skrupulatnie pomieszczenia i namioty obozowiczów”. Z informacji prasowych wynikało, że „powodem wejścia i przeszukań jest podejrzenie, że na jego terenie znajdują się narkotyki”. Wskazywano także, iż Policja zakazała rejestrować przeprowadzane czynności.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedstawionej sprawie, w szczególności o informacje, jak przebiegała interwencja oraz na jakiej podstawie prawnej funkcjonariusze podjęli opisywane czynności i czy w związku z przeprowadzonymi czynnościami zostały postawione zarzuty wobec osób protestujących.

**[11 września 2017 r.]** KWP w odpowiedzi na pismo RPO poinformował, że w dniu 18 sierpnia 2017 roku funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w Hajnówce przy udziale funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku przeprowadzili zaplanowane czynności procesowe w „Obozie dla Puszczy” założonym przez osoby sprzeciwiające się wycince drzew w Puszczy Białowieskiej w miejscowości Pogorzelce 15 gmina Białowieża oraz na działce geodezyjnej nr 119 w Pogorzelcach, gdzie były parkowane pojazdy uczestników obozu. Powodem przeprowadzonych czynności była realizacja materiałów operacyjnych dotyczących uzyskanych informacji o używaniu narkotyków na terenie „Obozu”, a także weryfikacja zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa informujących o używaniu środków odurzających w ww. miejscu. Czynności zrealizowano na podst. art. 219 § 1 12 oraz art. 220 § 3 KPK. W dniu 21 sierpnia 2017 r. materiały z przeprowadzonych czynności - RSD.369.2017, przekazano do Prokuratury Rejonowej w Hajnówce z wnioskiem o zatwierdzenie przeszukania i zatwierdzenie postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie posiadania środków odurzających w miejscowości Pogorzelce, tj. o czyn z art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, na zasadzie art. 17 § 1 pkt 1 KPK wobec

stwierdzenia, że czynu nie popełniono. W dniu 24 sierpnia 2017 r. Prokuratura Rejonowa w Hajnówce w sprawie sygn. akt PR Ds.732.2017 zatwierdziła powyższe przeszukanie i postanowienie o umorzeniu dochodzenia.

Ponadto w ocenie KWP nazywanie opisanych w piśmie sytuacji zgromadzeniami, o których mowa w art. 57 Konstytucji RP oraz w u.p.o.z. jest błędną i nieuprawnioną interpretacją. W art. 1 u.p.o.z. reguluje zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń. Zgromadzenie zgodnie z art. 3 cytowanej ustawy jest zgrupowaniem 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. Dodatkowym, niezwykle ważnym elementem klasyfikującym zgrupowanie osób jako zgromadzenie jest realizacja zasad przy organizowaniu zgromadzenia, które są ustanowione w Rozdziałach 2 - 4 u.p.o.z. Aktualnie natomiast, najczęstsze działania niektórych grup osób charakteryzują się bezprawnymi zamiarami łamania praw innych osób fizycznych, bez jakichkolwiek prób realizacji swoich uprawnień według określonych norm prawnych. Z obserwacji wynika, iż grupom tym należy jedynie na dezinformacji, stawiając w negatywnym świetle prawne działania Policji, które skupiają się wyłącznie na realizacji ustawowych zadań wynikających z art. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji. Zachowania osób biorących udział w przedmiotowych zgrupowaniach przybierają najczęściej formę działań niezgodnych z prawem naruszając przy tym prawa obywatelskie osób fizycznych - wykonujących prace na terenach leśnych. Każdorazowo swoim działaniem utrudniają przedsiębiorcom oraz ich pracownikom wykonywanie pracy, narażając wymienionych na wymierne straty materialne związane uniemożliwieniem prowadzenia działalności zarobkowej, powodują sytuacje stresowe u osób fizycznych wykonujących prace zarobkowe, bezprawnie wymuszają na pracodawcy naruszenie przy tym podstawowych praw pracowników określonych w Ustawie z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (...) tj. prawo do wypoczynku, prawo do poszanowania godności, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zapewniono także, że działania podlaskich policjantów są nacechowane taktem i kulturą osobistą, a poszanowanie praw człowieka jest ich celem nadrzędnym.

**[8 listopada 2017 r.] Rzecznik wystąpił do KGP – podsumowując wszystkie sprawy RPO w sprawie zgromadzeń – w tym także odnosząc się do stanowisk KPP i KWP w sprawie Puszczy.**

Rzecznik wskazywał, że do zadań Rzecznika Praw Obywatelskich, jako organu stojącego na straży praw i wolności człowieka i obywatela, należy kontrola przestrzegania prawa do zgromadzeń. Z uwagą zatem Rzecznik przygląda się zgromadzeniom publicznym odbywanym na terenie całego kraju. Rzecznik podkreślał, że „dotychczas, w związku z interwencjami Policji



podejmowanymi podczas tych zgromadzeń, w ramach czynności podejmowanych w prowadzonych przez siebie sprawach, występowałem z prośbą o wyjaśnienia do właściwych komendantów Policji. Z niepokojem przyjmuję informacje, z których wynika, że Policja podejmuje czynności wobec osób pokojowo protestujących, które mogą uniemożliwiać im korzystanie z wolności zgromadzeń. Prowadzona przeze mnie wymiana stanowisk z właściwymi jednostkami Policji nie prowadzi do zadowalających efektów. W związku z tym kieruję do Pana Komendanta niniejsze wystąpienie, w którym odniosę się do problemów pojawiających się w prowadzonych przeze mnie sprawach”.

Odnosząc się do zgromadzeń odbywanych na terenie Puszczy Białowieskiej, Rzecznik zwrócił uwagę Komendanta Głównego Policji na niewłaściwą interpretację przepisów ustawy – prawo o zgromadzeniach przyjętą przez Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, która w ocenie Rzecznika może prowadzić do naruszenia art. 57 Konstytucji. Jak bowiem było podkreślane już we wcześniejszej korespondencji ustawa – Prawo o zgromadzeniach przewiduje możliwość zwołania zgromadzenia spontanicznego bez wcześniejszego zgłoszenia w związku z nagłym i niemożliwym do przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. W przypadku zgromadzeń odbywanych w Puszczy Białowieskiej mamy natomiast do czynienia z sytuacją organizowania spontanicznych manifestacji w związku z niezgodną z decyzją TS wycinką drzew w Puszczy Białowieskiej. Organizowane w Puszczy manifestacje mają więc na celu uniemożliwienie przeprowadzenia wycinki drzew, która odbywa się pomimo decyzji TS zobowiązującej do wstrzymania się od niej. W ocenie Rzecznika, organizowane w Puszczy zgromadzenia należy więc uznać za zgromadzenia spontaniczne.

Rzecznik przywoływał przy tym wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, z dnia 18 września 2014 r. K 44/12, wskazując, że wykładnia przepisów kodeksu wykroczeń powinna uwzględniać to, że zgromadzenia spontaniczne pozostają pod ochroną konstytucyjną. Jak wskazał Trybunał, brak wymaganego zawiadomienia lub złożenie go bez zachowania przewidzianych ustawowo terminów nie może automatycznie prowadzić do zakazu zgromadzenia, traktowanego jako nielegalne. Ponadto Rzecznik przytoczył wyrok ETPCz z 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bukta i inni przeciwko Węgrom*, w którym Trybunał stwierdził, że w szczególnych sytuacjach, kiedy uzasadniona jest natychmiastowa reakcja na zdarzenie polityczne poprzez odbycie zgromadzenia, rozwiązanie (rozpędzenie) pokojowego zgromadzenia tylko ze względu na brak jego wcześniejszego zgłoszenia jest nieproporcjonalnym ograniczeniem swobody gwarantowanej w art. 11 Konwencji. Jak wskazywał ETPCz „W niniejszej sprawie brak dowodów wskazujących na to, że skarżący stanowili zagrożenie publiczne przekraczające poziom zakłóceń mniejszej wagi, które nieuchronnie występują przy okazji zgromadzeń w miejscach publicznych. Jeśli demonstranci nie stosują aktów przemocy, władze

publiczne powinny wykazać się pewną dozą tolerancji wobec zgromadzenia, aby nie wydrążyć z treści swobody gwarantowanej w art. 11 EKPC”.

W związku z powyższym Rzecznik podkreślał, że odbywanie zgromadzeń spontanicznych – bez wcześniejszego zgłoszenia, w związku z potrzebą nagłego reagowania na wydarzenia związane ze sferą publiczną – w tym przypadku potrzebą powstrzymania wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej – w sposób pokojowy – podlega ochronie wynikającej z art. 57 Konstytucji i art. 11 Konwencji. Tym samym nie można zgodzić się ze stanowiskiem kwestionującym legalność zgromadzeń spontanicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej. Nie można również przyjąć, że celem odbywanych w Puszczy zgromadzeń jest „utrudnienie przejazdu i wykonywanej pracy” bez uwzględnienia kontekstu całej sprawy, tj. podejmowania przez protestujących działań polegających na powstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej, która odbywa się wbrew decyzji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto Rzecznik zauważał, że odbywane w Puszczy zgromadzenia mają charakter pokojowy. Tym samym w ocenie Rzecznika należy przyjąć, że manifestujący w Puszczy Białowieskiej działali pokojowo i w granicach swojej wolności zgromadzeń. Policja nie mogła zatem podejmować czynności uniemożliwiających pokojowo manifestującym korzystanie ze swojej wolności (np. usuwania z miejsca odbywanego zgromadzenia) w sytuacjach innych, niż te które przewiduje art. 28 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, a zatem będących podstawą rozwiązania zgromadzenia.

W swoim wystąpieniu Rzecznik zwracał również uwagę, że podejmowane przez Policję czynności i zastosowane sankcje mogą tworzyć w społeczeństwie efekt mrozący i powodować obawę obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń publicznych, powstrzymując bądź zniechęcając do udziału w innych manifestacjach stanowiących realizację konstytucyjnych praw i wolności (por. wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce z 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06 w którym podkreślano, że odmowa zgody na zgromadzenie mogła wywołać efekt mrozący (*chilling effect*) i zniechęcić inne osoby, odwołując od korzystania z wolności zgromadzeń ze względu na brak oficjalnej zgody na jego odbycie się i związany z tym brak gwarancji ochrony udzielanej przez władzę publiczną przed możliwymi wrogimi kontrademonstrantami).

Niemniej jednak Rzecznik wskazywał, że obowiązkiem Policji jest podejmowanie środków przymusu bezpośredniego, a nawet rozwiązanie zgromadzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających takie działanie. Przesłankę ograniczenia wolności zgromadzeń przez wysoce restrykcyjny zakaz przeprowadzenia zgromadzenia, należy jednak interpretować wąsko, a w razie konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo, porządek publiczny – trzeba pamiętać, że wolność zajmuje pozycję równorzędną<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> Zob. Komentarz do art. 57 Konstytucji RP; *Konstytucja RP* red. Safjan, Bosek 2016 wyd. 1/Sułkowski.

ETPCz zwracał też uwagę, że każdy środek ingerujący w wolność zgromadzania się i wypowiedzi stosowany w przypadkach innych niż podżeganie do przemocy lub odrzucanie zasad demokratycznych źle służy demokracji, a często stanowi jej zagrożenie. Fakt, że w podobnych przypadkach wcześniej dochodziło do wydarzeń wymuszających interwencje policji nie ma dużego znaczenia, jeśli możliwe były działania prewencyjne zapewniające dostateczną ochronę, takie jak rozdzielenie przez policję obu zgromadzeń. Trybunał wskazywał też wielokrotnie, że sam fakt, że zgromadzenie zostało zwołane niezgodnie z prawem albo jego uczestnicy je naruszają, nie może usprawiedliwiać zamachu na wolność zgromadzania się<sup>140</sup>.

**[11 grudnia 2017 r.]** Komendant Główny Policji podkreślał, że „stwierdzenie wyrażone przez Pana w końcowej części przekazanego do Komendy Głównej Policji wystąpienia, sugerujące, iż działania Policji mają na celu wywołanie „efektu mrożącego” i spowodowanie obawy obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń, uważam za nieuzasadnione. Ponadto Komendant poinformował, że zabezpieczenie zgromadzeń publicznych przez Policję poprzedzane jest szeregiem działań, w wyniku których opracowywana jest dokumentacja planistyczna wraz z wariantami działań na wypadek różnych zagrożeń. Przed rozpoczęciem zabezpieczenia, funkcjonariusze, podczas odprawy do służby, pouczani są każdorazowo o obowiązku działania zgodnie z prawem i z poszanowaniem praw człowieka, jego godności oraz zasad etyki zawodowej. Wskazywał także, że w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 1 grudnia 2017 r. - w skali całego kraju odnotowano ponad 13500 zgromadzeń w sprawach publicznych, do zabezpieczenia których skierowano blisko 250 000 policjantów. Podczas tych zgromadzeń odnotowano przypadki zbiorowego naruszenia porządku publicznego, w których Policja stosowała środki przymusu bezpośredniego. W trakcie ww. działań 27 policjantów odniosło obrażenia, a straty w mieniu policyjnym przekroczyły kwotę 50 000 zł. Wskazując na powyższe, jak również wobec powszechności korzystania z prawa do gromadzenia i skali tego zjawiska oraz w obliczu narastających antagonizmów społecznych, a także coraz częściej pojawiających się inkryminacji czynności podejmowanych przez Policję, w celu niezbędnym dla bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych, wskazywano, że Komendant podjął decyzję o powołaniu grupy roboczej pod przewodnictwem Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji do spraw Ochrony Praw Człowieka, która rozpocznie prace nad profesjonalizacją zabezpieczenia przez Policję zgromadzeń publicznych zarówno w aspektach prawnych, taktycznych oraz polityki public relations.

Komendant odniósł się do przepisów ustawy o Policji, ustawy – Prawo o zgromadzeniach, a także ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Wskazywał m.in. na zadania policji związane z zapewnieniem spokoju w miejscach publicznych oraz zapobieganiem popełnianiu

---

<sup>140</sup> Wyrok ETPCz z 2002 r. w sprawie *Cisse p. Francji*, skarga nr 51346/99; wyrok ETPCz z 2007 r. w sprawie *Çiloğlu i in. p. Turcji*, skarga 73333/01 oraz wyrok z 2014 r. w sprawie *Navalnyy i Yashin p. Rosji*, skarga nr 76204/11

przestępstw i wykroczeń, a także na prawa i obowiązki w odniesieniu do uczestników zgromadzeń publicznych zgromadzeń publicznych tj: prawo do rozwiązania zgromadzenia; prawo do podejmowania czynności w przypadku podejrzenia naruszenia przez uczestników zgromadzenia przepisów karnych (przywołując art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2015 r. w sprawie sposobu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów); legitymowania osób w przypadku podejrzenia popełnienia wykroczenia czy przestępstwa; zastosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej lub kajdanek wobec uczestników zgromadzeń, w przypadku niezastosowania się do poleceń policji dot. rozwiązania zgromadzenia (art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, art. 11 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego). Odnosząc się do kwestii użycia środków przymusu bezpośredniego wskazywał na obowiązek postępowania zgodnie z zasadą adekwatności użycia środków, zasadą szkody minimalnej oraz zasadą łączenia środków (art. 5-7 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego), a także na konieczność upewnienia się czy nie występuje zakaz przedmiotowy lub podmiotowy do użycia lub wykorzystania. Wskazywał również na postępowanie zgodne z procedurą przyjętą przed oraz po użyciu środków przymusu bezpośredniego, z czego wynika, że policjant środków tych może użyć po uprzednim bezskutecznym wezwaniu osoby do zachowania się zgodnego z prawem oraz po uprzedzeniu osoby o zamiarze użycia tych środków. Może natomiast odstąpić od wskazanego wezwania i uprzedzenia jedynie w sytuacji, gdy występuje bezpośrednio zagrożenie życia, zdrowia lub wolności policjanta lub innej osoby albo zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem dla dobra chronionego prawem. Komendant informował także, że zagadnienia związane z poszanowaniem praw człowieka i przestrzegania standardów ich ochrony w działalności Policji są przedmiotem intensywnych szkoleń.

Odnosząc się do podejmowanych działań przez policjantów w Puszczy Białowieskiej, Komendant wskazał, iż zgodnie postanowieniami Ustawy z dnia 5 kwietnia 2017 r. *o lasach*, strażnicy leśni przy wykonywaniu zadań związanych m.in. ze zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia, mają prawo do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, na zasadach określonych w *ustawie o Policji*. W jego ocenie, „analiza stanowisk opracowanych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, (...) Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce, w świetle powyższych rozważań, nie budzi wątpliwości co do podstaw prawnych i przyjętej metodyki działania przez podległych im policjantów. W przypadku Pana odmiennego stanowiska w przedmiotowej sprawie, podmiotem właściwym do oceny prawno-karnej działań podjętych przez funkcjonariuszy Policji może być właściwy organ Prokuratury”. Komendant podkreślił, że „wyrażoną przez Pana sugestią iż działania Policji mają na celu wzbudzenie obaw obywateli i zmagają do ograniczenia

swobody gwarantowanej w art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności uważam za nieuzasadnioną oraz stojącą w sprzeczności ze wskazanymi na wstępie danymi liczbowymi na temat skali zgromadzeń i ich intensywności. W sytuacjach przywołanych w Pana korespondencji, rola Policji ograniczała się do realizacji zadań określonych w art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* oraz do udzielenia wsparcia podmiotom pozapolicyjnym, które na mocy innych przepisów o takie wsparcie miały prawo się do Policji zwracać”.

**[2 października 2017 r.] Rzecznik wystąpił z prośbą o wyjaśnienia do Dyrektora RDLP w związku z interwencją straży leśnej wobec uczestnika zgromadzenia.**

Uwagę Rzecznika, zwróciły działania podjęte przez Straż Leśną w dniu 13 września 2017 r., które związane były z blokadą wycinki drzew przez aktywistów. Jak wynikało z informacji prasowych Straż Leśna miała brutalnie rozbić blokadę w Puszczy Białowieskiej. O brutalności strażników leśnych świadczyć miała relacja osoby poszkodowanej w mediach.

Rzecznik podkreślał, że zorganizowana spontanicznie demonstracja przeciwko wycince drzew, podlegała ochronie wynikającej z art. 57 Konstytucji RP. Władze publiczne, w tym Straż Leśna w przypadku odbywania zgromadzenia publicznego zobowiązane są natomiast przede wszystkim do zabezpieczenia pokojowych manifestacji, zaś użycie siły powinno nastąpić jedynie w sytuacji szczególnej, na przykład w celu ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Rzecznik wskazał również, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach Policja ma możliwość rozwiązania zgromadzenia, w sytuacji zaistnienia przestępstw wyliczonych w tym przepisie, np. jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, lub gdy jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W ocenie Rzecznika, o ile Straż Leśna ma możliwość użycia siły, w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających takie działanie, to jednak zastosowane przez nią środki przymusu zawsze powinny być proporcjonalne i minimalne. Rzecznik przypomniał, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, środki przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę.

**[15 września 2017]** W związku z interwencją strażników leśnych wobec uczestnika pokojowej demonstracji, **Rzecznik wystąpił również do Prokuratury Rejonowej w Hajnówce o zbadanie przedstawionej sprawy pod kątem możliwości przekroczenia uprawnień przez strażników leśnych i o poinformowanie Rzecznika o podjętych czynnościach w tej sprawie.** Rzecznik przytoczył argumenty przedstawione w wystąpieniu skierowanych do Dyrektora RDLP.

**[11 października 2017]** W odpowiedzi Prokuratur Rejonowy poinformował, że „aktualnie w Prokuraturze Rejonowej w Hajnówce prowadzone są trzy postępowania z art. 231 § 1 kk ,

dotyczące przekroczenia obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy Straży Leśnej w czasie organizowania blokad w Puszczy Białowieskiej. (...) W opisanej sprawie w dniu 15.09.2017r. od Prokuratury Rejonowej w Hajnówce wpłynęło zawiadomienie o przestępstwie podpisane przez (...) [poszkodowanego]. Z jego treści wynika, iż w dniu 13.09.2017r. w czasie blokowania wycinania drzew na terenie Puszczy Białowieskiej został brutalnie potraktowany przez Strażników Leśnych. W sprawie tej przyjęto kwalifikację z art. 231 § 1 kk i art. 160 § 1 kk. Postępowanie to zostanie przeprowadzone w formie śledztwa. Jednocześnie Prokurator wskazał, że „do tutejszej jednostki wpływają również zawiadomienia o przestępstwa dotyczące blokowania maszyn do wycinania drzew oraz naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariuszy Straży Leśnej w czasie interwencji i zmuszania ich do odstąpienia od czynności służbowych, które są składane przez przedstawicieli Nadleśnictw. Tego rodzaju postępowania są również prowadzone przez Prokuraturę Rejonową w Hajnówce”.

**[30 października 2017 r.]** Dyrektor RDLP poinformował, że „w dniu 13 września na terenie Nadleśnictwa Białowieża wycinano uschnięte bądź połamane, opierające się o inne, drzewa znajdujące się w pasie przy drodze. Działania te są zgodne z postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości UE z 27 lipca tego roku. Teren, na którym prowadzone są prace, jest objęty okresowym zakazem wstępu. Oznacza to, że osoby, które nie mają specjalnych uprawnień, nie mogą tam przebywać. (...)Działania tych osób są wykroczeniem ponieważ nie powinni oni przebywać w tym miejscu i powinni je opuścić na żądanie straży leśnej. W tej sytuacji straż leśna i policja były zobligowane do podjęcia stosownych czynności. Czynności te nie były ani dyskryminujące, ani uwłaczające, tylko adekwatne do okoliczności i miały na celu wyłącznie identyfikację osób popełniających wykroczenie oraz wyegzekwowanie od nich wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem. Jednocześnie informuję Pana Rzecznika, że żaden ze strażników leśnych pracujących w Puszczy Białowieskiej nie używał kajdanek podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych”.

W wyjaśnieniach wskazywano, że „na filmie nagrany przez jednego ze strażników leśnych widać jak młody mężczyzna zamiast oddalić się z miejsca w którym nie powinien przebywać rzuca się w kierunku forwardera, biegnąc po leżących na ziemi kłodach z kawałkiem metalowej rury w jednej ręce. Strażnicy leśni starają się go pochwycić by odciągnąć go na bezpieczną odległość od maszyny oraz usunąć z terenu objętego zakazem wstępu do lasu. Warto pamiętać, że w tego rodzaju sytuacjach Straż Leśna, zgodnie z art. 47 ustawy o lasach z 1991 r., ma prawo stosować środki przymusu bezpośredniego. To udaje się im dopiero po kilku minutach, ponieważ mężczyzna, zablokowany pomiędzy pniami, cały czas się szarpie, obejmuje nogami i rękami pnie, kurczowo się ich trzyma, chcąc utrudnić odciągnięcie go przez strażników tj. uniemożliwić wykonanie przez nich czynności służbowej do której są ustawowo uprawnieni. Jeden z interweniujących strażników został

uderzony w głowę metalową rurą, którą na rękę miał aktywista. Po badaniu lekarskim w trakcie którego dokonano także obdukcji lekarskiej, zraniony strażnik otrzymał 9-dniowe zwolnienie od pracy. Straż leśna zgłosiła do prokuratury fakt czynnej napaści na swojego funkcjonariusza. W końcu po chwili zostaje wyciągnięty spomiędzy pni i odniesiony kilka metrów dalej. Straż leśna po powstrzymaniu mężczyzny, z własnej inicjatywy, wezwała pogotowie ratunkowe. Mężczyzna po przewiezieniu do szpitala i badaniu lekarskim został zwolniony. W tym samym czasie kolejni aktywiści ignorując porządek prawny, przebywają w lesie objętym zakazem wstępu i zamiast go opuścić podejmują co raz próby podejścia w pobliże harwestera. Strażnikom udaje się ich powstrzymać. Wymienione zachowania aktywistów nie tylko wyczerpują znamiona wykroczeń, ale także przestępstw, o czym świadczą fakty. Reakcja strażników leśnych działających w ramach grupy interwencyjnej na terenie Puszczy Białowieskiej nie polega na stosowaniu jakiegokolwiek przemocy fizycznej, a jedynie najłagodniejsze z możliwych środków przymusu bezpośredniego i tylko w ostateczności. W żadnej z wyżej opisanych sytuacji nie ma w zachowaniu Straży Leśnej rzekomej brutalności, nie ma uciskania krtani, wykręcania kończyn czy „rzucania w błoto”, jak to opisywały niektóre media i sami aktywiści. Strażnicy leśni działają na podstawie przepisów zawartych w ustawie o lasach, która nakłada na nich m.in. obowiązek zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony mienia. Osoby blokujące prace w Puszczy i przebywające w miejscach objętych zakazem wstępu łamią obowiązujące prawo, dlatego strażnicy leśni mają obowiązek Interweniować”. W ocenie Dyrektora opisane zdarzenie w rzeczywistości miało przebieg inny od przedstawionego przez sprawców wykroczenia.

**[13 luty 2018] Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego VII Zamiejscowego Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Hajnówce z prośbą o udzielenie Rzecznikowi informacji na temat spraw, które toczą się w Sądzie Rejonowym w Hajnówce, dotyczących zgromadzeń publicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej.**

**[2 marca 2018]** Przewodniczący VII Zamiejscowego Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Hajnówce poinformował, że do Sądu wpłynęła duża ilość wniosków o ukaranie przede wszystkim o kwalifikacjach z art. 151 §1 kk i z art. 157 § 1 kw. [naruszenie zakazu wstępu na teren lasu] z różnych czasokresów skierowanych przez Lasy Państwowe. Część z tych spraw została połączono do wspólnego prowadzenia, ze względu na łączność przedmiotową. „Na podstawie analizy akt o tych kwalifikacjach trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy osoby, którym postawiono zarzuty dopuszczenia się wykroczeń uczestniczyły w zgromadzeniach publicznych, czy też jedynie zostały wylegitymowane w związku z uznaniem, iż doszło do przechodzenia przez las wbrew zakazowi”. Ponadto Przewodniczący nadesłał wyroki w sprawie o sygn. VII W417/17 (w. z 22.11.2017 r., nieprawomocny) oraz w sprawie o sygn. VII W 418/17 w. z dnia 10.01.2018 r., nieprawomocny)

dotyczące kwalifikacji czynu z art. 51 §1kw. tj. zakłócanie spokoju i porządku publicznego. Przewodniczący poinformował także o 8 sprawach będących w toku rozpoznania (sprawy o sygnaturach: VII W 519/17, VII W 569/17, VII W 583/17, VM W 585/17, VII W 642/17, VII W 655/17, VII W 819/17, VII W 926/17), które dotyczyły czynów z art. 51 §1 kw. (zakłócanie spokoju i porządku publicznego) art. 151 §1 kw., art. 157 § 1 kw. (naruszenie zakazu wstępu na teren lasu) 90 kw. (utrudnianie ruchu na drodze publicznej), 63a kw. (zakazu umieszczania plakatu, rysunku, afiszu w miejscu publicznym).

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, na nadesłane na prośbę RPO wyroki SR. **Wyrokiem z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt VII W 417/17, Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim Zamiejscowy VII Wydział Karny w Hajnówce** uznał za winnych obwinionych o to, że w dniu 8 czerwca 2017 r. w miejscowości Czerlonka leśna, gmina Hajnówka, zakłócili spój i porządek publiczny w ten sposób, że w ramach protestu przeciwko wycince Puszczy Białowieskiej zablokowali maszyny do przemysłowego pozyskania drewna w postaci harwestera i forwardera, uniemożliwiając ich wyjazd z miejsca postoju oraz wykonywanie prac leśnych tj. za czyn z art. 51§ 1 kw. Sąd odstąpił jednak od wymierzenia kary. Pomimo zwrócenia uwagi przez Sąd na aspekt międzynarodowy sprawy i stwierdzenie, że uznanie Sądu budziła motywacja i zaangażowanie obwinionych, dla których - co nie budziło wątpliwości - celem nadrzędnym była ochrona przyrody i zachowanie Puszczy Białowieskiej w stanie jak najbardziej zbliżonym do naturalnego, Sąd nie dostrzegł przesłanek do uniewinnienia obwinionych. Jak wskazywał Sąd „o ile bowiem protesty w obronie Puszczy Białowieskiej, zwłaszcza w świetle przedstawionych na wstępie uwarunkowań prawnomiędzynarodowych, budzą dość szeroką aprobatę społeczną, o tyle nietrudno sobie wyobrazić, że podobne metody zostaną w przyszłości użyte przez inną grupę osób do zwalczania działań władzy w imię własnych partykularnych interesów, które niekoniecznie będą znajdowały w odbiorze społecznym tak daleko idące usprawiedliwienie. Jak natomiast wynika z informacji ogólnodostępnych Sąd II instancji uniewinnił obwinionych<sup>141</sup>

W **wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt VII W 418/17** Sąd Rejonowy (w innym składzie) orzekł za ten sam czyn (tj. o to, że 8 czerwca 2017 roku, w miejscowości Czerlonka Leśna, gmina Hajnówka, zakłócili spój i porządek publiczny w ten sposób, że wspólnie z innymi, poprzez blokowanie sprzętu do prac leśnych, uniemożliwili wykonywanie prac uprawnionym pracownikom firmy leśnej, co wywołało uczucie oburzenia pracowników i mieszkańców), że obwinieni pomimo, że dopuścili się zachowań opisanych w zarzucie wniosku o ukaranie i które to zachowania zrealizowały znamiona czynu z art. 51§ 1 kodeksu wykroczeń, nie popełnili wykroczenia tymże przepisem

---

<sup>141</sup> <http://www.wspolczesna.pl/wiadomosci/bialystok/a/sad-uniewinnil-ekologow-blokujacych-wycinke-puszczy-bialowieskiej,13165181/>



stypizowanego, bowiem przypisanych im zachowań dopuścili się działając w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru prawnie chronionemu, którego to niebezpieczeństwa nie można było inaczej uniknąć, a dobro poświęcone nie przedstawiało wartości oczywiście większej niż dobro ratowane, a zatem działając w warunkach stanu wyższej konieczności przywołanej art. 16 §1 kodeksu wykroczeń, i w związku z powyższym uniewinnia każdego z wymienionych wcześniej obwinionych od popełnienia zarzuczonego każdemu z nich (wnioskiem o ukaranie) czynu z art. 51§ 1 kodeksu wykroczeń. W uzasadnieniu wyroku Sąd odniósł się do regulacji prawa międzynarodowego, a także do postanowienia NSA z dnia 17 października 2017 r. II OSK 2336/17, odrzucającego skargę kasacyjną m.in. RPO, uznając, że sporządzone dla nadleśnictwa przez MS zatwierdzenie aktu w postaci aneksu do planu urządzania lasu nie stanowi decyzji administracyjnej. Mając to na uwadze, Sąd wskazał, że „obecny system prawny w zakresie analizowanego stanu faktycznego (między innymi co do zakresu pozyskiwanego na terenach znajdujących się w zarządzie lasów państwowych drewna) cechuje się brakiem możliwości dostępu czynnika społecznego do sądownictwa, a także w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących kwestii środowiskowych w zakresie terenów objętych ustawowym władztwem przez PGL LP. Okoliczność owa ma natomiast istotne znaczenie, dla oceny zachowań obwinionych w niniejszej sprawie, jasno wskazując, iż niejako w obiektywny sposób pozbawieni oni byli alternatywnej możliwości rozwiązania sporu, bądź uzyskania decyzji o wstrzymaniu działań nieodwracalnych, do czasu wydania rozstrzygnięcia sporu, pomiędzy nimi a czynnikami decyzyjnymi w zakresie wycinki, co z kolei ma istotne znaczenie dla oceny czy zachowanie ich winno być oceniane jako podjęte w warunkach obrony przed niebezpieczeństwem dla dobra prawnego w imieniu którego stanęli, a którego nie można było uniknąć inaczej (niebezpieczeństwa) niż przez poświęcenie innego dobra chronionego prawem (zakłócenia porządku z art. 51 k.w). a zatem w kontekście istnienia podstaw do uznania ich działania w stanie wyższej konieczności wskazanej normą art. 16 k.w. Faktem jest, że cytowane orzeczenie zapadło w październiku 2017 roku. a zatem w chwili zachowań przez obwinionych podjętych nie mieli oni świadomości jego zaistnienia w przyszłości. Nie mniej, z treści tegoż orzeczenia jednoznacznie wynika, że w czerwcu 2017 roku nie istniała droga sądowa, ani też inna ścieżka dostępna prawem dla zawieszenia czy wstrzymania nieodwracalnych działań podejmowanych przez lasy państwowe w zakresie wycinki drzew dotkniętych gradacją komika drukarza” (wyrok nieprawomocny).

**[13 lutego 2018 r.] Rzecznik zwrócił się również do Prokuratora Rejonowego w Hajnówce z prośbą o przekazanie informacji na temat postępowań dot. zgromadzeń odbywanych w Puszczy prowadzonych w Prokuraturze.**

**[21 lutego 2018]** Prokurator Rejonowy poinformował, że aktualnie w tut. Prokuraturze Rejonowej w Hajnówce prowadzonych jest 14 postępowań dotyczących zdarzeń na terenie Puszczy Białowieskiej. Z przekazanych informacji wynika, że sześć spraw dotyczy przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy straży leśnej (tj. o czyn z art. 231 §1 kk PR Ds 788.2017; czy też art. 231 §1 kk w zb. z art. 157 § 1 kk. PR Ds 767.2017; lub art. 231 §1 kk w zb. z art. 160 §1 kk w zb. z art. 157 §2 kk PR Ds 801.2017; art. 231 §1 kk w zb. z art. 160 §2 kk w zb. z art. 157 §2 kk i art. 217 §1 kk PR Ds 896.2017; art. 231 §1 kk w zb. z art. 199 §1 kk PR Ds 906.2017, art. 231 §1 kk w zb. z art. 157 § 2 kk PR Ds 1035.2017), inne dotyczą: rozboju (tj. o czyn z art. 280§1 kk w zb. z art. 157 §2 kk, PR Ds 639.2017), gróźb karalnych (tj. o czyn z art. 190 § 1 kk, PR Ds 709.2017), naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariusza Straży Leśnej w celu zmuszenia go do zaniechania prawnej czynności służbowej (tj. o czyn z art. 224 § 2 kk w zb. z art. 222 § 1 kk. w zb. z art. 157 § 2 kk. PR Ds 876.2017), uszkodzenia ramienia mocującego ramię wycieraczki przedniej szyby oraz siłownika podnoszenia poziomego ramienia Harwestera przez osoby dokonujące blokowania maszyny w wyniku czego pokrzywdzony tj . Zakład Transportu i Spedycji Lasów Państwowych w Giżycku poniósł straty w wysokości 1703, 21 zł (tj. o czyn z art. 288 § 1 kk, PR Ds 970.2017), narażenia pokrzywdzonej na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub doznania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (tj. o czyn 160 §2 kk, PR Ds 1062,2017), zniszczenia mienia przez grupę ekologów w ten sposób, że wchodząc na bramę wjazdową dokonali uszkodzenia sygnalizacji świetlnej i napędu bramy przesuwnej w wyniku czego powstały straty w wysokości 4526,40 zł na szkodę Nadleśnictwa Białowieża (tj. o czyn z art. 288 § 1 kk., w tej sprawie postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia zostało uchylone przez Sąd, PR Ds 1182.2017) naruszenia nietykalności cielesnej poprzez uderzenie w twarz przez pracownika Straży Leśnej (tj. o czyn z art. 217 § 1 kk. PR Ds 4.2018), dokonania znieważenia strażnika leśnego poprzez nazwanie go „mordercą" oraz pomówienie go o takie postępowanie, które mogło go poniżyć w opinii publicznej poprzez nazwanie go „mordercą" (tj. o czyn z art. 226 § 1 kk w zw. z art. 12 kk., w tej sprawie postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia zostało uchylone przez Sąd PR Ds 96.2018).

**[1 marca 2018 r.]W ramach cyklu spotkań regionalnych RPO Rzecznik odwiedził Fundację Edukacyjną Jacka Kuronia i Obóz dla Puszczy w Teramiskach.** Rzecznik rozmawiał m.in. o problemach lokalnej społeczności związanej z zakazem wstępu do lasu. Podczas spotkania wskazywano, że zakazy wstępu do lasu, które od 2016 r. nie są wprowadzane w związku z wycinką, ale mają uniemożliwiać korzystanie z lasu. To blokuje pracę przewodnikom (a jest to praca bardzo

ważna dla wielu młodych ludzi, pozwala dorobić w sezonie letnim). Do tego brakuje informacji o planach wprowadzania zakazu wstępu do lasu. Jak wskazywano, całym kompleksem leśnym zarządzają trzy różne nadleśnictwa, które ze sobą nie współpracują, co jeszcze bardziej utrudnia życie czy organizację turystyki, z której żyje okolica. Wskazywano także, że lokalny samorząd współpracuje ściśle z Lasami Państwowymi i interes społeczności lokalnej łączy z interesem państwowej jednostki organizacyjnej. W efekcie relacje społeczne w okolicy pogarszają się. Ludzie sprzeciwiający się wycince Puszczy czują się wykluczeni i mają utrudniony dostęp do życia publicznego (np. odmowy udostępniania sal na spotkania w gminnych pomieszczeniach). Mieszkańcom przyjezdnym (z innych części Polski) odmawia się prawa do zabierania głosu w sprawach publicznych.

Rzecznik spotkał się także z aktywistami Obozu dla Puszczy, którzy opowiedzieli Rzecznikowi o działaniach w obronie Puszczy, o restrykcjach, jakie spotykały uczestników protestów. Jak wskazywano, w akcjach w obronie Puszczy biorą udział nie tylko Polacy, ale też obywatele innych państw. Na razie, jak przekazali, wyroki nakazowe za udział w akcjach protestacyjnych dostają tylko Polacy. Aktywiści wskazywali także, że Lasy Państwowe wytaczają też sprawy cywilne – do tej pory został wydany jeden wyrok w sprawie o odszkodowanie. Ponadto aktywiści poinformowali, że wobec nich toczą się postępowania za naruszenie zakazu wstępu obowiązującego na terenie lasu – ok 187 wniosków i wyroków nakazowych – a także postępowania o zakłócanie spokoju i porządku publicznego, naruszenie miru domowego w budynku lasów państwowych, za naruszenie nietykalności funkcjonariusza.

Podczas spotkania, Rzecznik pogratulował obrońcom Puszczy skuteczności – dzięki ich aktywności i poświęceniu wycinka Puszczy została zatrzymana. Mówił też o działaniach RPO w sprawie Puszczy, w tym o sprawie która przepadła w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Dopiero interwencja Trybunału w Luksemburgu okazała się skuteczna. Rzecznik przypomniał, że WSA odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na zatwierdzenie przez Ministra Środowiska tzw. planu urządzenia lasu, który umożliwiał drastyczne zwiększenie wycinki. Warszawski sąd, wbrew pogładowi prezentowanemu przez Rzecznika, uznał, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (nie jest decyzją administracyjną). Niestety, zdanie to podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, który oddalił wniesione od orzeczenia WSA skargi kasacyjne (postanowienie NSA z dnia 17 października 2018 r., II OSK 2336/17; zob. informacje o sprawie nr V.7200.23.2016 poniżej).

**[11 kwietnia 2018 r.] Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego w Białymstoku o informacje na temat spraw, które toczą się w tym Sądzie, dotyczących dochodzenia odszkodowań przez Zakład Transportu i Spedycji Lasów Państwowych od uczestników pokojowych manifestacji odbywanych w Puszczy Białowieskiej.**

W szczególności Rzecznik poprosił o nadesłanie kopii wyroku z dnia 7 lutego 2018 r., w sprawie o odszkodowanie, w którym Sąd Rejonowy uznał, że dochodzenie odszkodowania za protesty w Puszczy Białowieskiej przez Lasy Państwowe jest nadużyciem prawa i sprzeczne z zasadami współżycia społecznego<sup>142</sup>.

**[30 kwietnia 2018 r.]**Prezes Sądu Rejonowego w Białymstoku poinformował, że wyrokiem z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt I C 2867/17 Sąd Rejonowy oddalił powództwo stwierdzając, że powód nie wykazał zaistnienia szkody jako przesłanki odpowiedzialności *ex delicto* z art. 415 k.c., a niewykazanie choćby jednej z kumulatywnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej skutkuje oddaleniem powództwa. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie o ile powód wykazałby powstanie szkody można by rozważyć sprzeczność powództwa z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.) tj. jako nadużycie prawa podmiotowego (wyrok prawomocny). Ponadto, postanowieniem z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt I C 2869/17 umorzono postępowanie w drugiej sprawie z uwagi na cofnięcie pozwu przez Lasy Państwowe (postanowienie nieprawomocne).

**[18 kwietnia 2018 r.]**Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim o informacje na temat spraw, które toczą się w tym Sądzie, dotyczących, zgromadzeń publicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej. W szczególności Rzecznik prosił o informacje na temat ilości spraw dotyczących zgromadzeń publicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej, sygnatur akt, etapu rozpatrywania tych spraw: czy sprawa jest w toku postępowania, czy została już zakończona, a jeśli tak to uprzejmie proszę o nadesłanie kopii wyroku wraz z uzasadnieniem.

**[24 kwietnia 2018 r.]** W odpowiedzi Przewodniczący Zamiejscowego VII Wydziału Karnego w Hajnówce przedstawił zestawienie spraw, jakie wpłynęły do wydziału w 2017 r. i 2018 r. w zakresie protestów i zgromadzeń na terenie Puszczy Białowieskiej, w tym wniosków o ukaranie dotyczących czynów z art. 151 §1 kw i z art. 157 § 1 kw, a także nadesłał kopie wyroków w sprawach VII W 610/17, VII W 567/17, VII W 613/17, VII W 655/17, VII W 690/17, VII W 803/17, VII W 819/17, VII W 847/17 wraz z uzasadnieniami i postanowienie w sprawie VII W 986/17.

Z nadesłanego zestawienia wynika, że wszystkich spraw w SR w Hajnówce dotyczących zgromadzeń publicznych jest 155, z tego 51 zostało już rozpatrzonych. Sąd wydał 4 wyroki

---

<sup>142</sup> zob. <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-02-07/zarzuty-lasow-panstwowych-to-naduzycie-prawa-orzekl-sad-rejonowy-w-bialymstoku/>,  
<http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,22994718,lasy-panstwowe-naduzywaja-prawa-broniacy-puszczy-wygrali-w.html>

uniewinniające (dot. zarzutów z art. 51 kw, 151 i 157 kw, 50 kw, 161 kw), 2 sprawy umorzono (dot. zarzutów z art. 151 kw), w 4 sprawach odstąpiono od wymierzenia kary (dot. zarzutów z art. 151, 157 kw), natomiast aż 38 spraw zostało zakończonych prawomocnym wyrokiem nakazowym (orzeczono karę grzywny lub nagany).

**[V.7200.23.2016] Sądowa kontrola zwiększenia wycinki w Puszczy Białowieskiej – skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Ministra Środowiska<sup>143</sup>.**

**[22 września 2016 r.]** Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do WSA decyzję Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża (sygn. akt IV SA/Wa 2787/16). Rzecznik podkreślał, że środowisko naturalne jest wspólnym dobrem całego społeczeństwa. Przepisy prawa gwarantują mu wpływ na wydawanie decyzji mogących negatywnie oddziaływać na otaczającą nas przyrodę. Dlatego Minister Środowiska rozstrzygając o możliwości zwiększenia wycinki na terenie Puszczy Białowieskiej powinien był przekonać społeczeństwo o zasadności tych działań.

Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji jednym z zadań władz publicznych jest „zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. Art. 74 zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej „bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”, czyniąc ochronę środowiska istotnym obowiązkiem władz. Art. 86 Konstytucji obliuguje każdego do dbałości o stan środowiska. Na tej podstawie społeczeństwo - także za pośrednictwem organizacji ekologicznych - jest uprawnione do aktywnego, nie jedynie biernego, uczestniczenia w procesach mających wpływ na środowisko.

W ocenie Rzecznika zaskarżona decyzja Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r. w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, jest niezgodna z art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG i art. 96 ust. 1 u.u.i.ś. Jak wskazywał RPO, Minister naruszył wiążące Polskę regulacje międzynarodowe i procedurę administracyjną, gdyż nie przeprowadził oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 w postępowaniu administracyjnym, a przez to uniemożliwił organizacjom ekologicznym udział w tym postępowaniu zgodnie z wymaganiami Konwencji z Aarhus i ustawodawstwa unijnego. Ponadto, jak dowodził Rzecznik, organ nie odniósł się w uzasadnieniu decyzji do opinii krytycznych względem zwiększenia wycinki (np. jednoznacznie negatywna opinia Państwowej Rady Ochrony Przyrody). Organ w sposób wadliwy przeprowadził także postępowanie dowodowe (w aktach znajdują się wyłącznie dokumenty otrzymane przez Ministra od Lasów Państwowych, a żadnego spośród licznych dokumentów krytycznych względem

<sup>143</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/sprawa-puszczy-bia%C5%82owieskiej>

zwiększenia wycinki). Rzecznik wskazywał także, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, tj. jaką formę prawną przyjmuje zatwierdzenie planu (aneksu do planu) urządzenia lasu przez Ministra – czy jest: decyzją administracyjną (tylko ta forma umożliwia organizacjom ekologicznym kwestionowanie zatwierdzenia planu urządzenia lasu przed sądem administracyjnym), innym niż decyzja aktem z zakresu administracji publicznej, podlegającym zaskarżeniu do sądu administracyjnego, aktem wynikającym z podległości organizacyjnej, niepodlegającym w ogóle zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

RPO nie postulował bezwzględnego ograniczenia wycinki (skarga nie była połączona z wnioskiem o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji). Rzecznik wniósł o uchylenie decyzji. Takie orzeczenie Sądu byłoby w istocie daniem Ministrowi możliwości powtórnego przeanalizowania wszelkich głosów krytycznych oraz udowodnienia i przekonania, że zwiększona wycinka jest potrzebna dla ochrony środowiska i nie powoduje dla niego zagrożenia.

**[14 marca 2018 r.]** Sąd postanowieniem z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2787/16 odrzucił skargę Rzecznika z przyczyn formalnych (tj. bez badania legalności zaskarżonego aktu). WSA uznał, że zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu nie podlega sądowoadministracyjnej kontroli. W ocenie Sądu, akt Ministra Środowiska, nie jest decyzją administracyjną, lecz aktem o charakterze wewnętrznym, a co za tym idzie, nie ma możliwości zaskarżenia go do sądu administracyjnego

**[27 kwietnia 2017 r.]** RPO złożył skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie. Rzecznik zakwestionował postanowienie WSA, zarzucając sądowi I instancji wadliwe przyjęcie, że sprawa dotycząca zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu nie należy do właściwości sądów administracyjnych. Zdaniem Rzecznika, błąd jaki popełnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wynika w szczególności z pominięcia przedmiotowej sprawie norm prawa międzynarodowego (Konwencja z Aarhus) i unijnego (dyrektywa 2011/92/UE), z których wynika, że akty tego rodzaju powinny podlegać kontroli sądu. W ocenie Rzecznika, sprawa dotycząca zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest bowiem wyłącznie sprawą dotyczącą zarządu mieniem, ale sprawą dotyczącą ochrony środowiska. W świetle norm konstytucyjnych, z których wynika podmiotowe prawo obywateli do ochrony środowiska, nie można przyjąć, że ochrona środowiska dotycząca blisko 1/4 powierzchni Polski (lasy pozostające w zarządzie Lasów Państwowych) pozostaje „wewnętrzną” sprawą właściciela, tj. Skarbu Państwa, niepodlegającą jakiegokolwiek kontroli.

**[17 październik 2017 r.]** Po rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym NSA oddalił skargi kasacyjne, m.in. skargę kasacyjną RPO, złożone od postanowienia WSA (sygn. akt II OSK 2336/17). NSA nie zgodził się z argumentacją Rzecznika. W ocenie NSA sądy administracyjne nie są właściwe

w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Zatem wystąpienie stosunku kierownictwa w niniejszej sprawie wyklucza właściwość sądów administracyjnych.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest prawomocne i nie podlega zaskarżeniu. W praktyce oznacza to, że nie jest możliwe skontrolowanie przez polski sąd zgodności z prawem zmian, wprowadzonych w planie urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża, które przewidują zwiększenie ilości pozyskania drewna.

#### **Aspekt międzynarodowy sprawy – sprawa przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej dot. Puszczy Białowieskiej – C- 441/17**

W związku z decyzją Ministra Środowiska, który zezwolił w 2016 r. na niemal potrojenie etatu pozyskania drewna w latach 2012-2021 w Nadleśnictwie Białowieża, a także działania aktywnej gospodarki leśnej, takie jak cięcia sanitarne, zalesienia i cięcia odnowieniowe na obszarach wyłączonych całkowicie z interwencji oraz w związku z decyzją Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 51, Komisja uznała, że władze nie upewniwszy się, iż te działania gospodarki leśnej nie będą naruszać integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

**[20 lipca 2017 r.]** Skarga Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, zmierzająca do stwierdzenia, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 i 3, art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa); oraz art. 4. ust. 1 i 2, art. 5 lit. b) i d) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia). Poza tym Komisja wniosła do Trybunału o nakazanie Polsce, aby w oczekiwaniu na wyrok Trybunału co do istoty prawy zaprzestała, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań gospodarki leśnej w niektórych siedliskach i drzewostanach, jak też usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej.

**[27 lipca 2017 r.]** Postanowienie Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości UE w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego, zobowiązujące Polskę do zaprzestania, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, niezwłocznie i do czasu ogłoszenia postanowienia, które zakończy niniejsze postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych: aktywnych działań gospodarki leśnej na wskazanych siedliskach i usuwania ponadstuletnich, martwych świerków, a także wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004

Puszcza Białowiecka (Polska), które to środki wynikają z decyzji Ministra Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2016 r. oraz § 1 pkt 2 i 3 decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 lutego 2017 r.

**[20 listopada 2017 r.]** Postanowienie Trybunału (wielkiej izby) w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego, zobowiązujące Polskę do zaprzestania natychmiast i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-441/17: aktywnych działań gospodarki leśnej na wskazanych siedliskach oraz usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004 Puszcza Białowiecka (Polska), które to działania wynikają z decyzji Ministra Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2016 r. oraz § 1 pkt 2 i 3 decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 lutego 2017 r. W drodze wyjątku Rzeczpospolita Polska może kontynuować działania, o których mowa w pkt 1 sentencji niniejszego postanowienia, jeżeli są one bezwzględnie konieczne i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z obiektywnych przyczyn nie są możliwe inne mniej radykalne środki. W konsekwencji wspomniane działania mogą być kontynuowane tylko pod warunkiem, że stanowią jedyny środek zachowania bezpieczeństwa publicznego osób w bezpośrednim otoczeniu dróg komunikacyjnych lub innej ważnej infrastruktury, jeżeli z powodów obiektywnych nie jest możliwe zachowanie tego bezpieczeństwa poprzez przyjęcie innych mniej radykalnych środków, takich jak właściwa sygnalizacja zagrożeń lub czasowy zakaz, któremu w danym wypadku towarzyszą odpowiednie kary, publicznego wstępu do tego bezpośredniego otoczenia.

**[17 kwietnia 2018 r.]** Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Puszczy Białowieckiej – C-441/17, w którym Trybunał stwierdził, że Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikających z dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

Trybunał uznając, że Polska prawo UE, wskazał, iż władze polskie przed przyjęciem decyzji Ministra Środowiska z 2016 r. zezwalającej na zwiększenie wycinki drzew w Puszczy<sup>144</sup> i decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 51 sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego<sup>145</sup> nie przeprowadziły odpowiedniej oceny oddziaływania, ponieważ nie dysponowały

---

<sup>144</sup> Decyzja Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r., w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzania lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku (DLP-I.611.16.2016)

<sup>145</sup> Decyzja Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka (ZU.6004.1.2017).



wszystkimi istotnymi danymi dla oceny wpływu rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ponadto Trybunał stwierdził, że kwestionowane decyzje nie zawierają ograniczeń ze względu na wiek drzew lub na drzewostany objęte tymi działaniami, w szczególności w zależności od siedliska, na którym się znajdują. Co istotne, w ocenie Trybunału, wydane decyzje zezwalają na wycinkę drzew ze względów „bezpieczeństwa publicznego” bez jakiegokolwiek uściślenia konkretnych warunków uzasadniających wycinkę z tych względów. Zdaniem Trybunału argumentacja przedstawiona przez Polskę nie pozwalała na uznanie, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogą być uzasadnione koniecznością ograniczenia gradacji kornika drukarza. Poza tym Trybunał stwierdził, że realizacja rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej prowadzi do zaniku części obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Takie działania nie mogą więc wbrew temu, co twierdziła Polska, stanowić środków zapewniających ochronę tego obszaru.

**[27 kwietnia 2017 r.] W związku z wyrokiem TSUE w sprawie Puszczy Białowieskiej Rzecznik skierował wystąpienie do KWP w Białymstoku oraz Dyrektora RDLP w Białymstoku.**

W ocenie Rzecznika, w świetle wyroku TSUE wycinka drzew w Puszczy Białowieskiej była nielegalna, gdyż podjęte przez Polskę działania w zakresie gospodarki leśnej na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska uznane zostały przez Trybunał jako naruszające prawo Unii. Tym samym wyrok Trybunału potwierdza, że manifestacje odbywane w Puszczy były uzasadnione i podjęte w celu doprowadzenia do przestrzegania prawa przez naruszające je organy władzy publicznej. Protesty obrońców puszczy miały bowiem na celu powstrzymanie podjętych przez Lasy Państwowe działań, które prowadziły do zwiększenia wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. Zdaniem Rzecznika, osoby protestujące nie powinny być zatem karane, ani też narażone na postępowania sądowe, które aktualnie toczą się przeciwko nim ze względu na uczestnictwo w manifestacjach organizowanych przeciwko wycinie drzew w Puszczy Białowieskiej.

Rzecznik przypomniał, że wobec uczestników pokojowych manifestacji odbywanych w Puszczy Białowieskiej zarówno policja, jak i straż leśna, podejmowała czynności, które uniemożliwiały im korzystanie z wolności zgromadzeń publicznych. Dotychczasowe wystąpienia Rzecznika w tej sprawie nie były jednak brane pod uwagę zarówno przez właściwych Komendantów Policji, jak i przez Dyrektora RDLP w Białymstoku. Policja nie zgadzała się z uznaniem organizowanych zgromadzeń za zgromadzenia spontaniczne. Dyrektor RDLP w Białymstoku wskazywał zaś na konieczność podejmowanych działań wobec uczestników zgromadzeń. Rzecznik zauważył jednak, że ustanowione zakazy wstępu do lasu w związku z decyzją nr 51 Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów

Państwowych z 17 lutego 2017 r. – kontekście wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE – okazały się niezasadne. Tym samym podejmowane przez policję i straż leśną działania nie miały i nie mają uzasadnionych podstaw prawnych.

Rzecznik wskazał także, że składając skargę na decyzje Ministra Środowiska z 2016 r. do sądu administracyjnego, Rzecznik dowodził, że Minister Środowiska nie przeprowadził oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 w postępowaniu administracyjnym, a przez to uniemożliwił organizacjom ekologicznym udział w tym postępowaniu zgodnie z wymaganiami Konwencji z Aarhus i ustawodawstwa unijnego. Rzecznik dążył do uchylecia tej decyzji aby umożliwić powtórne przeanalizowanie wszelkich głosów krytycznych oraz udowodnienia i przekonania, że zwiększona wycinka jest potrzebna dla ochrony środowiska.

Rzecznik zwracał uwagę, że z uzyskanych informacji z Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim Wydział Zamiejscowy w Hajnówce wynikało, że Sąd wydał dwa wyroki w sprawie zgromadzeń publicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej dotyczących naruszenia art. 51 § 1 kw (wyroki nieprawomocne). W wyroku z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt VII W 417/17 Sąd uznał manifestujących w Puszczy za winnych, lecz odstąpił od wymierzenia kary, zaś w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r. Sąd uniewinnił protestujących stwierdzając, że działali w warunkach stanu wyższej konieczności. Rzecznik odwołał się przy tym do uzasadnienia wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt VII W 418/17, w którym Sąd odniósł się do regulacji prawa międzynarodowego, a także do postanowienia NSA z dnia 17 października 2017 r. II OSK 2336/17, odrzucającego m.in. skargę kasacyjną RPO. Sąd stwierdził, że w sprawie działań Lasów Państwowych podejmowanych w Puszczy Białowieskiej społeczeństwo zostało pozbawione dostępu do sądownictwa, co okazało się istotne dla uznania, że obwinieni działali w warunkach stanu wyższej konieczności.<sup>146</sup>

Rzecznik wskazywał także, że z informacji jakie Rzecznik uzyskał z Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim Wydział Zamiejscowy w Hajnówce, wynika, że duża liczba spraw jest w toku rozpoznawania. Ponadto, jak wskazano na stronie internetowej RDLP, że Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka z Puszczy Białowieskiej, do końca stycznia 2018, roku wniosły do Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim 187 wniosków o ukaranie osób za popełnione przez nich wykroczenia. Jak poinformowano, Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim, po rozpatrzeniu części

---

<sup>146</sup> „Okoliczność owa ma natomiast istotne znaczenie, dla oceny zachowań obwinionych w niniejszej sprawie, jasno wskazując, iż niejako w obiektywny sposób pozbawieni oni byli alternatywnej możliwości rozwiązania sporu, bądź uzyskania decyzji o wstrzymaniu działań nieodwracalnych, do czasu wydania rozstrzygnięcia sporu, pomiędzy nimi a czynnikami decyzyjnymi w zakresie wycinki, co z kolei ma istotne znaczenie dla oceny czy zachowanie ich winno być oceniane jako podjęte w warunkach obrony przed niebezpieczeństwem dla dobra prawnego w imieniu którego stanęli, a którego nie można było uniknąć inaczej (niebezpieczeństwa) niż przez poświęcenie innego dobra chronionego prawem (zakłócenia porządku z art. 51 k.w), a zatem w kontekście istnienia podstaw do uznania ich działania w stanie wyższej konieczności wskazanej normą art. 16 k.w.”

z wniesionych wniosków, wydał 82 wyroki skazujące na karę grzywny od 70 do 300 zł (wyroki nie są prawomocne)<sup>147</sup>. Dodatkowo Rzecznik zauważył, że z powództwa Lasów Państwowych toczą się również postępowania cywilne o odszkodowanie.

Mając powyższe na uwadze, a w szczególności zważywszy na wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE, w ocenie Rzecznika, należało zatem rozważyć, czy w sprawach toczących się przeciwko osobom protestującym w Puszczy Białowieskiej popieranie wniosków o ukaranie, aktów oskarżenia, czy pozwów cywilnych, jest zasadne. Należy bowiem uznać, że inkryminowane działania związane były z realizacją wolności zgromadzeń publicznych i wolnością wypowiedzi zagwarantowanych w Konstytucji RP i aktach prawa międzynarodowego.

W świetle wyroku TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., to protestujący mieli rację, zaś ich postawa stanowiła realizację konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska (art. 86 Konstytucji RP). Organy władzy publicznej dopuściły się natomiast naruszenia spoczywającego na nich obowiązku ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP), a ponadto zamiast wspierać działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP), podjęły wobec nich działania represyjne.

W związku z powyższym, Rzecznik działając na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy o RPO, przedstawił KWP w Białymstoku oraz Dyrektorowi RDLP w Białymstoku swoje uwagi stwierdzające naruszenie praw i wolności obywatelskich wnosząc o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia ich przywrócenia i ochrony.

**[4 maja 2018 r.]** W odpowiedzi Komendant Wojewódzki Policji w Białymstoku poinformował, że „wszystkie działania podejmowane przez funkcjonariuszy Policji w związku z ww. zdarzeniami wynikały z obowiązków jakie nakładała na nich Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tego aktu prawnego do zadań Policji m. in. należy: - ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi ich dobra; - 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; - wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Przytoczone przez Zastępcę Rzecznika Praw Obywatelskich przykłady orzeczeń Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim Wydziału Zamiejscowego w Hajnówce, w których obwinieni w związku z protestami w Puszczy Białowieskiej zostali uznani za winnych lecz sąd odstąpił od wymierzenia im kary lub sąd uznał, że obwinieni działali w warunkach stanu wyższej konieczności, a także wymierzone kary grzywny świadczą, że podjęcie interwencji ww. przypadkach było zasadne, a

---

<sup>147</sup> [http://www.bialystok.lasy.gov.pl/witamy/-/journal\\_content/56/62605/33031368](http://www.bialystok.lasy.gov.pl/witamy/-/journal_content/56/62605/33031368)

zachowania protestujących wypełniały znamiona czynów zabronionych przez prawo. W Polsce obowiązuje system prawa stanowionego, w którym rozstrzygnięcia sądu nie mają mocy wiążącej dla późniejszych rozstrzygnięć. Dlatego w ocenie Policji tylko sąd ma kompetencje do podejmowania ostatecznych decyzji w pozostałych do rozpatrzenia przypadkach dotyczących protestów w Puszczy Białowieskiej w szczególności, że dotyczą tak istotnych kwestii jak wolności gwarantowane Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”.

**[18 maja 2018 r.]** Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku wskazał, że „ustawa o lasach przewiduje instytucję zakazu wstępu do lasu. (...) Jeśli pojawią się okoliczności, o których mowa w art. 26 ustawy o lasach to nadleśniczy ma obowiązek wprowadzić zakaz wstępu do lasu, egzekwować go i sankcjonować zgodnie z obowiązującym prawem. Wprowadzenie takiego zakazu jest związane z koniecznością ustawienia tablic z napisem »zakaz wstępu« oraz z podaniem przyczyny i terminu wprowadzonego ograniczenia (art. 26 ust. 4 uol). Takie tablice były umieszczone we wszystkich miejscach w Puszczy Białowieskiej, gdzie obowiązuje zakaz wstępu do lasu, jak również podawane były stosowne ogłoszenia na stronach internetowych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, od Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, poprzez strony Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku i wszystkich nadleśnictw w Puszczy Białowieskiej. Od chwili wprowadzenia zakazu wstępu do lasu, w którym wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, i w którym wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna, żadna osoba postronna, nie ma prawa przebywać na tym terenie, ani przez niego przechodzić. Wprowadzenie przedmiotowego zakazu jest wystarczającym, a zarazem i koniecznym rozwiązaniem prawnym dla zagwarantowania bezpieczeństwa osobom trzecim, w związku ze zdarzeniami powstałymi w lasach, którymi zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe”.

Jak dodatkowo wskazywał DRDLP „naruszenie zakazu wstępu do lasu stanowi wykroczenie wskazane przepisem art. 151 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2015, poz 1094, ze zm. - dalej oznaczona jako ukw). Poza tym, jeśli ktoś znalazł się na terenie, na którym obowiązuje stały bądź okresowy zakaz wstępu do lasu i nie opuszcza go wbrew żądaniu osoby uprawnionej popełnia wykroczenie wskazane przepisem art. 157 § 1 ukw”.

Zdaniem Dyrektora „osoby manifestujące w Puszczy Białowieskiej w latach 2016 i 2017 przeciwko legalnej wycince drzew, o których w swoim piśmie pisze Pan Rzecznik Praw Obywatelskich, zignorowały wprowadzony zakaz wstępu do lasu, w którym to obszarze wystąpiła degradacja siedlisk, prowadzone były ratunkowe prace gospodarcze i usuwano martwe drzewa stwarzające zagrożenie bezpieczeństwa publicznego. Działania tych osób były wykroczeniem. W tej sytuacji straż leśna i policja były zobligowane do podjęcia stosownych czynności. Czynności straży leśnej i policji, nie były

ani represyjne, ani dyskryminujące, ani uwłaczające, tylko adekwatne do okoliczności i miały na celu wyłącznie identyfikację osób popełniających wykroczenie.

Lasy Państwowe opiekują się Puszcą Białowieską od blisko 100 lat. Staraniem leśników utworzono Białowieski Park Narodowy, a potem liczne rezerваты; to oni odnawiali Puszczę po dewastacyjnych wyrębach Niemców, Rosjan (rabunkowo pozyskano wtedy ok. 5 mln. m<sup>3</sup> drewna) czy brytyjskiej kompanii The Century European Timber Corporation (pozyskano 1,6 mln. m<sup>3</sup> drewna); przywrócili Puszczę, a potem innym polskim lasom, żubra; chronili Puszczę przed różnymi zagrożeniami i gospodarowali w niej według zaleceń naukowców, by odtwarzać jej jak najbardziej naturalny, zróżnicowany charakter; pozyskiwali też drewno dla lokalnej społeczności, nie zagrażając przy tym trwałości i bogactwu przyrodniczemu Puszczy. Nie można pozwolić na to, by dezawuowano ponad 90-letni dorobek Lasów Państwowych i wielu pokoleń leśników. Obecnie gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej nastawiona jest na zapewnienie bezpieczeństwa osób odwiedzających Puszczę. W 2016 roku na terenie puszczy miały miejsce dwa tragiczne wypadki śmiertelne spowodowane przez przewracające się suche drzewo. Również w 2017 roku suche drzewo przewróciło się w puszczańskiej miejscowości Grudki na jadący samochód, niszcząc go całkowicie. Na szczęście podróżującym nic się nie stało. Nadleśniczowie pracując w oparciu o konsultowane społecznie plany urządzenia lasu, o plany zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, ustawę o lasach, przepisy o bezpieczeństwie publicznym i polecenia służb ochrony środowiska, a także straży pożarnej, są odpowiedzialni za powierzone im lasy. W razie nieszczęścia, to nadleśniczowie ponoszą odpowiedzialność prawną. Aktualnie mają miejsce, w strukturach organizacyjnych Lasów Państwowych, spotkania robocze i ustalenia co dalszej gospodarki hodowlano-ochronnej w Puszczy Białowieskiej. Ich rezultat jest pilnie oczekiwanych przez leśników z nadleśnictw w Puszczy Białowieskiej”.

W ocenie DRLP „działania leśników w Puszczy Białowieskiej nigdy nie naruszały praw i wolności obywatelskich. W przypadku 226 wniosków o ukaranie skierowanych przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka (przez strażników leśnych jako uprawionych do tego) przeciwko osobom, które naruszyły na terenie tych jednostek art. 151, 157 i 161 kodeksu wykroczeń, według naszych informacji, zapadło dotąd 209 wyroków skazujących, w tym niektóre są już prawomocne. Każda z tych spraw jest odrębna i specyficzna, każda powinna zostać rozstrzygnięta przez niezawisły sąd, który bez wątplenia weźmie pod uwagę wszelkie okoliczności. Należy też pamiętać, że większość wniosków skierowanych przez nadleśnictwa dotyczyła naruszenia okresowych zakazów wstępu do lasu, które były wprowadzane przez nadleśniczych w pełni zasadnie i legalnie, byli zresztą do tego zobligowani na podstawie ustawy o lasach. Notabene, w postanowieniu o środku tymczasowym z 20 listopada 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w swoim wstępnym orzeczeniu sam

rekomendował w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w Puszczy Białowieskiej w pierwszej kolejności wprowadzenie zakazów wstępu. W tej mierze wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r. nic nie zmienił”.

**[V.7200.5.2018] Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Środowiska w sprawie wykonania wyroku TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r.**

W związku z wyrokiem TSUE Rzecznik wystąpił do Ministra Środowiska wskazując na konieczność podjęcia pilnych działań zmierzających do wykonania wyroku Trybunału z dnia 17 kwietnia 2018 r. w celu ochrony Puszczy Białowieskiej i doprowadzenia do stanu zgodności z prawem unijnym. Rzecznik przypomniał równocześnie, że skarga o stwierdzenie uchybienia państwa członkowskiego jest kierowana przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, przez Komisję lub inne państwo członkowskie. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi uchybienie, państwo, którego to dotyczy, powinno jak najszybciej zastosować się do wyroku. Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku, może wnieść nową skargę i domagać się sankcji finansowych. Jednak w sytuacji nieprzekazania Komisji krajowych środków transpozycji dyrektywy Trybunał Sprawiedliwości może, na jej wniosek, nakładać kary pieniężne już na etapie pierwszego wyroku.

Rzecznik przypomniał, że na niezgodność decyzji Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r., znak DLP-I.611.16.2016 w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku między innymi z prawem unijnym wskazał już w skardze na przedmiotowe orzeczenie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2017 r. Rzecznik podnosił wówczas, że decyzja narusza art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie oceny siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE. L Nr 206 z 22 lipca 1992, str. 7). Ponadto, Rzecznik zarzucił decyzji między innymi: - naruszenie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 363) poprzez nierozważenie – przed wydaniem decyzji – czy aneks do planu urządzenia lasu może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000; - naruszenie art. 7 i 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23) poprzez ich niezastosowanie i niepełne zgromadzenie materiału dowodowego, a także art. 107 § 3 tej ustawy poprzez błędne zastosowanie i wadliwe skonstruowanie uzasadnienia wydanej decyzji.

Inicjując sądowoadministracyjną kontrolę decyzji Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r., Rzecznik kierował się w szczególności potrzebą ochrony prawa obywateli do współuczestniczenia

w ochronie środowiska. To ostatnie wynika bowiem z zespołu norm konstytucyjnych (w szczególności z przepisów art. 74 Konstytucji RP), a także z wiążących Rzeczpospolitą Polską norm prawa międzynarodowego (Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r.<sup>148</sup>). Analizując procedurę, której końcowym elementem była wydana przez Ministra Środowiska 25 marca 2016 r. decyzja, stwierdziłem bowiem, że organ w sposób uchybiający zasadom rządzącym procedurą administracyjną, pominął wszystkie (i niezwykle liczne) głosy krytyczne względem planowanych zmian w planie urzędzenia lasu, pochodzące zarówno ze strony środowisk naukowych, jak również ze strony organizacji ekologicznych. Moim zdaniem, decyzja Ministra Środowiska wydana w takich warunkach winna była zostać uchylona, a postępowanie administracyjne powtórzone – tym razem z zachowaniem wszelkich wymaganych prawem reguł i z wnikliwym rozważeniem całokształtu dostępnego materiału dowodowego.

Rzecznik ubolewa nad tym, że zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>149</sup>, jak i Naczelny Sąd Administracyjny<sup>150</sup> uznały skargę za niedopuszczalną, bowiem jej merytoryczna (a nie jedynie formalna – co miało miejsce) ocena mogłaby pozwolić na uniknięcie wydania dotkliwego wizerunkowo i ewentualnie, w przyszłości finansowo dla Polski wyroku Trybunału. Niezależnie od nadal występujących wątpliwości, co do trafności orzeczeń polskich sądów administracyjnych, wynikających przede wszystkim z nieuwzględnienia przy orzekaniu wiążącego prawa międzynarodowego – Konwencji z Aarhus, należy uznać za przesądzone, że na gruncie krajowego porządku prawnego zatwierdzenie planu (aneksu do planu) urzędzenia lasu nie może zostać poddane sądowoadministracyjnej kontroli.

Oznacza to, że społeczeństwo (reprezentowane przez organizacje ekologiczne) pozbawione jest możliwości udziału w postępowaniu i sprawowania nad nim kontroli obywatelskiej. Kontrola taka – co wyraźnie pokazuje przykład zatwierdzenia aneksu do planu urzędzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża – byłaby jednak wskazana. Modyfikacja przepisów ustawy o lasach, polegająca na jednoznacznym wskazaniu decyzji administracyjnej, jako formy prawnej rozstrzygnięcia w przedmiocie zatwierdzenia planu (aneksu do planu) urzędzenia lasu doprowadziłoby też polskie prawodawstwo do standardu wymaganego przywołaną wyżej Konwencją z Aarhus. Ma to tym większe znaczenie wobec skierowanego przez organizacje ekologiczne zawiadomienia w sprawie aktualnie obowiązujących regulacji dotyczących zarządzania lasami do Komitetu Konwencji z Aarhus (sprawa ACCC/C/2017/154, oficjalnie zakomunikowana Panu Ministrowi w końcu marca br.).

---

<sup>148</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706

<sup>149</sup> Sygn. akt IV SA/Wa 2787/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9754E087D2>

<sup>150</sup> Sygn. akt II OSK 2336/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0E07A55164>

W świetle stanowiska polskich sądów administracyjnych, stwierdzenie przez Komitet niezgodności krajowych regulacji z normami wynikającymi z Konwencji wydaje się wielce prawdopodobne.

Korekta obowiązujących rozwiązań ustawowych oznaczałaby wreszcie zapewnienie obywatelom możliwości rzeczywistej realizacji ich konstytucyjnego prawa i obowiązku ochrony środowiska.

Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra z prośbą o poinformowanie o podjętych i planowanych działaniach mających na celu wykonanie wyroku TSUE oraz o stanowisku w sprawie umożliwienia stronie społecznej aktywnego udziału w tego rodzaju postępowaniach.



## **Zgromadzenie KOD w Radomiu w dniu 24 czerwca 2017 r.**

**[VII.613.5.2017]**

Rzecznik z urzędu podjął sprawę dotyczącą zgromadzenia publicznego, które odbyło się w Radomiu w dniu 24 czerwca 2017 r. pod hasłem „Radom 76. Droga do wolności”. Jak wynikało z ogólnodostępnych informacji, podczas manifestacji Młodzież Wszechpolska zaatakowała demonstrantów Komitetu Obrony Demokracji. Media wskazywały, że manifestacja nie była zabezpieczona przez policję. Funkcjonariusze przybyli na miejsce zdarzenia po wezwaniu ich przez demonstrantów.

[26 czerwca 2017] Rzecznik skierował wystąpienie do Komendy Miejskiej Policji w Radomiu z prośbą o udzielenie wyjaśnień, w szczególności poinformowanie Rzecznika dlaczego podczas manifestacji nie byli obecni funkcjonariusze policji, pomimo tego, że w tym celu siły policyjne zostały wyznaczone.

**[27 czerwca 2017 r.]** Z nadesłanych od KMP wyjaśnień wynikało, że do zabezpieczenia tych wydarzeń zostały zaplanowane siły i środki policyjne oraz wyznaczone osoby odpowiedzialne za realizację zabezpieczenia. Pierwsze zgromadzenie zabezpieczało 18 funkcjonariuszy (planowano 15 policjantów), natomiast do zabezpieczenia drugiego zgromadzenia przewidziano 7 policjantów. KMP nadmienił, iż osoby odpowiedzialne za zabezpieczenie powyższych zgromadzeń mogły skorzystać z sił 2 drużyn NOP w ilości 14 osób (zabezpieczenie meczu piłkarskiego w m. Skaryszew), a także 18 patroli (7 prewencyjnych i 10 ruchu drogowego) znajdujących się na terenie miasta Radomia.

Odnosząc się do zarzutu braku funkcjonariuszy Policji w miejscu zaistniałego zdarzenia poinformowano, że „w chwili obecnej prowadzone są czynności ze strony Komendy Wojewódzkiej Policji z/s w Radomiu, a także Biura Kontroli KGP, mające na celu wyjaśnienie zaistniałej sytuacji. Czynności te mają również wskazać, jakie popełniono błędy w planowaniu i realizacji powyższego zabezpieczenia”.

**[27 lipca 2017 r.]** Na tle powyższej sprawy powstał również wątek zbadania motywu dyskryminacyjnego przez organy ścigania. W ocenie Rzecznika z okoliczności przedstawionej sprawy wynikało, iż do przepychanek podczas zgromadzenia doszło pomiędzy zwolennikami dwóch różnych demonstracji o odmiennych poglądach politycznych. Podczas zdarzenia wykrzykiwano hasła związane z przynależnością polityczną. Wydaje się zatem, że atak przemocy na członka KOD związany był zatem z odmiennymi poglądami politycznymi tej osoby. W ocenie Rzecznika wysoce prawdopodobne jest więc, że kwalifikacja prawna czynów w tej sprawie powinna uwzględniać również art. 119 kk, którego zakres obejmuje także stosowanie przemocy z powodu przynależności politycznej. Zgodnie natomiast z utrwaloną linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, niezbadanie motywacji

dyskryminacyjnej, a także pominięcie dowodów wskazujących na działalność sprawców w ramach tzw. grup nienawiści, może stanowić w warunkach przedmiotowej sprawy naruszenie art. 3 w zw. z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Rzecznik zwrócił się do Komendy Głównej Policji i Prokuratury Rejonowej w Radomiu z prośbą o poinformowanie o stanie sprawy prowadzonej przez KGP i PR, w szczególności o wskazanie w jaki sposób zbadano motyw dyskryminacyjny sprawców.

**[17 sierpnia 2017]** Z nadesłanych wyjaśnień od Komendanta Głównego Policji wynikało, że wobec osób odpowiedzialnych za zabezpieczenie przedmiotowej manifestacji wdrożono czynności wyjaśniające na podstawie art. 134i ust. 4 ustawy z dnia 06.04.1990 r. o Policji w efekcie których, wszczęto łącznie osiem postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy KMP w Radomiu, którzy naruszyli dyscyplinę służbową w związku z zabezpieczeniem ww. zgromadzeń. Ponadto w wyniku przeprowadzonych czynności podjęto decyzję o odwołaniu ze stanowiska Komendanta Miejskiego Policji w Radomiu i Komendanta Komisariatu Policji I w Radomiu.

Odnosnie zbadania motywu dyskryminacyjnego sprawców oraz uwzględnienia w tej sprawie również kwalifikacji prawnej z art. 119 KK (stosowanie przemocy z powodu przynależności politycznej) wskazano, że „na podstawie informacji przekazanych z KWP z siedzibą w Radomiu ustalono, że w początkowej fazie prowadzonego postępowania przez Wydział Kryminalny KMP w Radomiu, nadzorowanego przez Prokuraturę Rejonową Radom-Wschód, rozważano różne kwalifikacje prawne popełnionego czynu. Po analizie zebrany materiał dowodowy pozwolił jednak na przedstawienie zarzutu z art. 158 § 1 KK. Aktualnie w dalszym ciągu trwają czynności procesowe zlecone przez ww. Prokuraturę Rejonową. Po ich wykonaniu zebrany materiał dowodowy zostanie poddany całościowej ocenie z ostatecznym wskazaniem czy kwalifikacja prawna czynu popełnionego przez podejrzanych zostanie rozszerzona”.

**[4 sierpnia 2017 r.]** Prokuratur Rejonowy wskazał, że trwają czynności procesowe. Od początku prowadzenia sprawy Prokuratura bada motyw dyskryminacyjny przewidziany w art. 119 § 1KK, m.in. poprzez uzyskiwanie i analizowanie pod tym kątem dowodów z zeznań świadków, zapisów z nagrań wizualnych i dźwiękowych zdarzenia oraz wyjaśnień podejrzanych. W dacie postawienia zarzutów popełnienia przestępstwa, zostały zgromadzone dowody uzasadniające podejrzenie czynu z art. 158 § 1 KK.

**[6 lutego 2018 r.]** Rzecznik ponownie wystąpił do Prokuratora Rejonowego Prokuratury Rejonowej Radom - Wschód w Radomiu z prośbą o informacje na temat aktualnego stanu przedstawionej sprawy.

**[22 lutego 2018 r.]** Prokurator Rejonowy poinformował, że w dochodzeniu nr PR 1 Ds. 966. 2017 przeciwko czterem osobom, podejrzanym o pobicie Andrzeja M. w dniu 24 czerwca 2017 r. w Radomiu, trwają czynności procesowe mające na celu zebranie kompletnego materiału dowodowego. Postępowanie zostało przedłużone do 22 kwietnia 2018 r.

**[13 czerwca 2018 r.]** Pismo do Prokuratora Rejonowego Radom – Wschód w Radomiu z prośbą o przedstawienie Rzecznikowi informacji na temat aktualnego stanu przedstawionej sprawy, a także pismo go KGP prośbą o przedstawienie aktualnych informacji o stanie sprawy, w szczególności informacji na temat wyników postępowań dyscyplinarnych wszczętych wobec funkcjonariuszy KMP w Radomiu, którzy naruszyli dyscyplinę służbową w związku z zabezpieczeniem wskazanego wyżej zgromadzenia.

## **Oświadczenie RPO w związku z wydarzeniami podczas demonstracji na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie w dniu 10 maja 2017 r.**

W związku z wydarzeniami podczas demonstracji na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie w dniu 10 maja 2017 r., Rzecznik Praw Obywatelskich wydał oświadczenie :

*Podczas demonstracji związanych z obchodami miesięcznicy katastrofy smoleńskiej 10 maja br. na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie doszło do niebezpiecznych incydentów. Jak poinformowały media, naruszona została nietykalność cielesna jednego z uczestników zgromadzenia – Pana Adama Borowskiego, działacza opozycji antykomunistycznej w okresie PRL, szefa warszawskiego Klubu „Gazety Polskiej”.*

*W związku z tym chciałem przekazać mu wyrazy ubolewania i solidarności, jak również wyrazić moje wielkie zaniepokojenie całym zdarzeniem.*

*Chciałem też zaapelować do uczestników wszystkich demonstracji i zgromadzeń publicznych o powściągliwość w wyrażaniu emocji, unikanie mowy nienawiści oraz ograniczenie zachowań i gestów, które mogłyby prowokować przemoc.*

*Prawo do demonstracji, wolności słowa i wyrażania własnych poglądów należy do fundamentów demokracji. Zostało ustanowione dzięki wielkiej odwadze, zaangażowaniu i solidarności milionów polskich obywateli. Niezależnie więc od dzisiejszych rozwiązań ustawowych oraz towarzyszących im kontrowersji, należy dbać o kulturę zgromadzeń publicznych. Samo prawo bowiem, nawet najbardziej precyzyjne, nie wystarczy, jeśli nie towarzyszy mu dobra wola oraz poszanowanie godności drugiego człowieka.*

*Każdy akt przemocy – zarówno werbalnej, jak i fizycznej – powinien spotkać się z powszechną krytyką, niezależnie od tego, kto jest sprawcą a kto adresatem, kto jest uczestnikiem demonstracji a kto kontrademonstracji, czy jakie kto ma poglądy. Narusza bowiem elementarne prawa człowieka i godzi w naszą wolność.*

## **Zgromadzenie publiczne na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie w dniach 9-10 lipca 2017 r.**

**[VII.613.6.2017]**

Na podstawie skargi obywatela, a także w związku z informacjami prasowymi, Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą interwencji Policji, do której doszło podczas zgromadzeń publicznych, które odbywały się w nocy z 9 na 10 lipca 2017 r. w Warszawie na Krakowskim Przedmieściu. Jak bowiem donosiły media, Policja w związku z zabezpieczaniem zaplanowanego na dzień 10 lipca zgromadzenia cyklicznego tzw. miesięcznicę smoleńską w nocy z 9 na 10 lipca 2017 r., rozstawiła metalowe barierki i tym samym zamknęła ul. Krakowskie Przedmieście, a także usunęła osoby protestujące na Krakowskim Przedmieściu. W sprawie tej Policja przeszkodziła w odbywaniu zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym oraz zgromadzenia spontanicznego zorganizowanych w tym miejscu.

W ocenie Rzecznika, działania Policji, w wyniku których uniemożliwiono odbycie pokojowych manifestacji, mogły budzić wątpliwości z punktu widzenia wolności zgromadzeń publicznych, zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP.

**[12 lipca 2017 r.]** Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji z prośbą o udzielenie Rzecznikowi wyjaśnień w niniejszej sprawie, w szczególności poinformowanie na jakiej podstawie prawnej Policja podjęła działania uniemożliwiające osobom pokojowo manifestującym odbycie legalnego zgromadzenia.

**[31 lipca 2017]** W odpowiedzi Komendant wyjaśnił, że działania Policji dotyczące usunięcia osób pokojowo manifestujących, związane były z wnioskiem Biura Ochrony Rządu. Jak wskazywano „ustawienie policyjnych płotów zaporowych w rejonie Pałacu Prezydenckiego w Warszawie przy ul. Krakowskie Przedmieście, w nocy z 9 na 10 lipca 2017 r. odbyło się na wniosek Biura Ochrony Rządu i miało na celu wygradzenie strefy bezpieczeństwa mającym tam przebywać osobom podlegającym ustawowej ochronie BOR. Po rozstawieniu płotów i zamknięciu strefy bezpieczeństwa funkcjonariusze BOR przystąpili do sprawdzenia pirotechnicznego wyłączzonego terenu. Podczas tych czynności funkcjonariusz BOR podszedł do siedzących przed Pałacem Prezydenckim ok. 10 osób, a następnie rozłożonego po przeciwnej stronie ulicy namiotu z osobami uczestniczącymi w zgromadzeniu (...) i wezwał kilkakrotnie do opuszczenia wygradzonego terenu. Wezwania te okazały się być bezskuteczne. Z uwagi na brak możliwości realizacji ustawowych zadań BOR, wynikających z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. 1 ustawy o Biurze Ochrony Rządu, oficer operacyjny BOR zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji z pisemnym wnioskiem o usunięcie ze strefy bezpieczeństwa osób postronnych i pozostawionych tam rzeczy, na podstawie art. 13 ust. 5

wskazanej powyżej ustawy”. Komendant wskazał, że z uwagi na sprzeciw osób wezwanych przez funkcjonariuszy policji do opuszczenia zajmowanego terenu „po ponownym wezwaniu do opuszczeniu terenu, w tym również przez osoby posiadające immunitet i ostrzeżeniu o użyciu środków przymusu bezpośredniego policjanci przystąpili do działania. Stosując siłę fizyczną i chwytły transportowe funkcjonariusze usunęli sprzed Pałacu Prezydenckiego 9 osób, 1 osoba odeszła dobrowolnie. Osoby znajdujące się w rejonie Galerii Kordegarda dobrowolnie opuściły strefę bezpieczeństwa wraz ze swoimi rzeczami i oświadczyły, że protest będą kontynuować w rejonie skrzyżowania ul. Krakowskie Przedmieście z ul. Karową”.

**[21 sierpnia 2017 r.]** W ponownym piśmie do KSP, a także w piśmie skierowanym do BOR Rzecznik wyjaśniał, że takie uzasadnienie podjętych przez Policję i BOR czynności nie znajduje potwierdzenia w u.p.o.z. Należy bowiem zauważyć, że w konsekwencji podjętych przez Policję działań zgromadzenia publiczne odbywane na Krakowskim Przedmieściu w nocy z 9 na 10 lipca 2017 r. zostały rozwiązane. Jak natomiast Rzecznik wskazywał w dotychczasowej korespondencji zgromadzenia publiczne mogą zostać rozwiązane tylko na zasadach wskazanych w Prawie o zgromadzeniach. Co istotne w tej sprawie, decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym, stosownie do treści art. 25 u.p.o.z., może podjąć wyłącznie organ gminy i tylko w określonych sytuacjach, enumeratywnie wyliczonych w tym artykule, tj. jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne, a organizator zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go. Należy również wskazać, że zgodnie z art. 25 ust. 2 u.p.o.z. funkcjonariusz Policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w ust. 1 tego przepisu. Z nadesłanych wyjaśnień, nie wynika jednak, aby skorzystano z tego uprawnienia. Ponadto należy zwrócić uwagę, że art. 25 ust. 4 u.p.o.z. gwarantuje uczestnikom rozwiązanego zgromadzenia prawo odwołania się od decyzji organu o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu, którego to prawa w przedstawionej sprawie uczestnicy zostali pozbawieni.

Rzecznik wskazywał zatem, że podstawą do podjęcia przez Policję i BOR działań, które doprowadziły do rozwiązania zgromadzeń, nie mógł być wniosek Biura Ochrony Rządu, jeżeli nie zostały spełnione przesłanki wynikające z powyższych przepisów. Rzecznik zauważył również, że stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r., poz. 985), który zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta był podstawą wydania wniosku o usunięcie uczestników manifestacji z miejsca demonstracji funkcjonariusz, wykonując zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o BOR, ma prawo wydawać polecenia osobom, których zachowanie może stworzyć

zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, obiektów i urzędów podlegających ochronie BOR, a w szczególności wydawać polecenia opuszczenia przez osoby miejsca, w którym przebywanie może stanowić zagrożenie dla realizacji zadania. Powyższy przepis powinien więc być zastosowany wobec osób zachowujących się niebezpieczne, nie zaś wobec pokojowo manifestujących. Rzecznik wskazywał, że z informacji ogólnie dostępnych oraz wyjaśnień przekazanych przez Komendanta nie wynika jednak, aby protestujący używali przemocy wobec osób trzecich, czy też stawiali opór policjantom albo niszczyli mienie publiczne czy prywatne.

W ocenie Rzecznika należało zatem przyjąć, że manifestujący działali pokojowo i w granicach swojej wolności zgromadzeń. Tymczasem jak wynikało z pisma Komendanta Stołecznego Policji, Policja i BOR swoimi działaniami uniemożliwiła przeprowadzenia pokojowego zgromadzenia. Wskazywano bowiem, że „stosując siłę fizyczną i chwytły transportowe funkcjonariusze usunęli sprzed Pałacu Prezydenckiego 9 osób, 1 osoba odeszła dobrowolnie”. W ocenie Rzecznika, skoro Policja nie miała podstaw do rozwiązania zgromadzenia publicznego, to tym samym nie mogła podjąć innych czynności uniemożliwiających pokojowo manifestującym odbycie legalnego zgromadzenia publicznego. Rzecznik podkreślał również, że Policja zobowiązana jest przede wszystkim do zabezpieczenia pokojowych manifestacji, zaś użycie siły powinno nastąpić jedynie w sytuacji szczególnej, na przykład w celu ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Podjęcie akcji przez funkcjonariuszy może zatem wynikać jedynie z konieczności reagowania na łamanie prawa. Z okoliczności przedmiotowej sprawy wynika natomiast, że działania Policji nie były związane z naruszeniem prawa przez uczestników zgromadzenia. Zdaniem Rzecznika, opisane w sprawie działania Policji i BOR wskazywały na naruszenie art. 57 Konstytucji.

**[28 września 2017 r.]** W odpowiedzi Komendant Stołeczny Policji wskazał, że „wbrew twierdzeniu zawartemu w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich - Policja nie rozwiązała legalnego zgromadzenia publicznego”. Jak wskazywał Komendant „przed Pałacem Prezydenckim znajdowało się 10 osób, które nie były uczestnikami żadnego zgromadzenia. Natomiast po drugiej stronie ulicy demonstrowali uczestnicy legalnie zgłoszonego zgromadzenia. W związku z wyznaczeniem strefy bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, policjanci wezwali osoby z obu wymienionych grup do opuszczenia strefy. Osoby niebędące uczestnikami zgromadzenia, wbrew kilkukrotnym wezwaniom Policji, nie chciały opuścić wyznaczonej strefy. Po ostrzeżeniu ich o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego, dziewięć osób zostało przez policjantów usuniętych, a jedna z nich opuściła strefę dobrowolnie. Natomiast uczestnicy legalnego zgromadzenia dobrowolnie opuścili wyznaczoną strefę bezpieczeństwa wraz z należącymi do nich przedmiotami i kontynuowały protest w rejonie skrzyżowania ul. Krakowskie Przedmieście z ul. Karową, mając w zasięgu wzroku siedzibę Pałacu Prezydenckiego. Podkreślenia wymaga fakt, że

działania Policji wynikały z obowiązku realizacji pisemnego wniosku o usunięcie osób i przedmiotów z wyznaczonej strefy bezpieczeństwa, z którym do Policji wystąpiło Biuro Ochrony Rządu, realizując ustawowe zadania z zakresu ochrony osób w rejonie siedziby Pałacu Prezydenckiego”. Ponadto Komendant wskazał, że „przedstawiona argumentacja skupia się wyłącznie na przepisach ustawy Prawo o zgromadzeniach. Nie bierze pod uwagę opisanych wyżej okoliczności, w tym w szczególności faktu, że legalne zgromadzenie nie zostało rozwiązane przez Policję, a pozostałe osoby znajdowały się poza miejscem legalnego zgromadzenia. Ponadto nie dokonuje oceny zdarzenia z punktu widzenia przepisów ustawy o Biurze Ochrony Rządu oraz ustawy o Policji. Przywołane akty prawne nakładają na Policję obowiązki m.in. z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

**[13 września 2017 r.]** W odpowiedzi Zastępca Szefa BOR wskazał, że „korzystając z uprawnienia wskazanego w art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o BOR zwrócono się do KSP z pisemnym wnioskiem o usunięcie z wyznaczonej uprzednio strefy bezpieczeństwa osób postronnych w celu umożliwienia realizacji procedur ochronnych zapewniających bezpieczeństwo osobom ochranianym przez BOR, biorącym udział w uroczystościach zaplanowanych w tym dniu na ul. Krakowskie Przedmieście. Osoby te wezwane uprzednio przez funkcjonariusza BOR do opuszczenia strefy nie podporządkowały się bowiem tym poleceniom. wskazać należy iż działania funkcjonariuszy BOR sprowadzały się wyłącznie do prośby o umożliwienie wykonania przez formację działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom ochranianym. Wszystkie działania podjęte przez BOR wynikały z przepisów prawa i związane były z realizacją ustawowych zadań formacji.

Jednocześnie podkreślano, że „Biuro Ochrony Rządu nie ma wpływu na sposób realizacji zadań przez Policję, jak też na rozmiar sił i środków użytych przez Policję do ich realizacji. Nie ma też uprawnień i możliwości dokonywania oceny formalnej legalności lub nielegalności zgromadzeń, a co za tym idzie nie analizuje takich sytuacji pod tym kątem.

**[8 listopada 2017 r.]** Odnosząc się do przedstawionych przez BOR wyjaśnień Rzecznik ponownie wystąpił do Szefa BOR podkreślając, że obowiązkiem władz publicznych w zakresie wolności zgromadzeń, o której mowa w art. 57 Konstytucji jest przede wszystkim umożliwienie odbycia zgromadzenia, a następnie zabezpieczenie pokojowego przebiegu zgromadzenia. W ocenie Rzecznika, podjęte przez BOR czynności, tj. skierowanie wniosku o usunięcie osób z wyznaczonej „strefy bezpieczeństwa” nie uwzględniały zatem istoty wolności zgromadzeń, o której mowa w art. 57 Konstytucji. Zgodnie natomiast z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r., poz. 985) funkcjonariusz w toku wykonywania czynności służbowych jest obowiązany do respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Tym samym wkraczanie w sferę aktywności innych osób, podyktowane wykonywanymi zadaniami,



powinno następować w zakresie wyłącznie niezbędnym i mieszczącym się w ramach istniejących regulacji prawnych.

Rzecznik zwrócił uwagę na to, że działania Policji i BOR związane były z przygotowaniem do zgromadzenia, które miało odbyć się w następnego dnia. Wątpliwości Rzecznika, budziło zatem to, czy podjęte przez funkcjonariuszy czynności w świetle art. 57 Konstytucji były konieczne, skoro nie były bezpośrednio związane z zapewnieniem w tym czasie bezpieczeństwa osobom ochranianym przez BOR.

**[8 listopada 2017 r.]** Rzecznik wystąpił do KGP – podsumowując wszystkie sprawy RPO w sprawie zgromadzeń – w tym także odnosząc się do stanowisk KSP w sprawie usunięcia przez policję uczestników zgromadzenia z Krakowskiego Przedmieścia.

Rzecznik wskazywał, że przedstawione przez KSP uzasadnienie podjętych czynności – tj. że związane one były z wnioskiem BOR – nie znajduje potwierdzenia w ustawie – Prawo o zgromadzeniach ani w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu. W ocenie Rzecznika, twierdzenia Komendanta Stołecznego Policji wskazują na to, że Policja rozproszyła zgromadzenia publiczne odbywane na Krakowskim Przedmieściu, uniemożliwiając pokojowo manifestującym odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym w miejscu przez nich wyznaczonym oraz usuwając uczestników zgromadzenia spontanicznego (grupy 10 protestujących osób) z miejsca gdzie odbywała się demonstracja. Podjęte czynności, tj. usunięcie osób z wyznaczonej przez BOR „strefy bezpieczeństwa” nie uwzględniały zatem istoty wolności zgromadzeń, o której mowa w art. 57 Konstytucji. Wątpliwości Rzecznika w świetle art. 57 Konstytucji budziło to, czy rozproszenie pokojowego zgromadzenia można uznać w przedstawionej sytuacji za konieczne, skoro działania Policji i BOR związane były z przygotowaniem do zgromadzenia, które miało odbyć się w tym miejscu ale w późniejszym terminie (por. wyrok ETPCz w sprawie *Bukta*).

**[15 grudnia 2017 r.]** Komendant Główny Policji w odniesieniu do czynności podejmowanych przez policjantów przy ul. Krakowskie Przedmieście w Warszawie wskazywał, że funkcjonariusze Policji udzielali pomocy funkcjonariuszom BOR w trybie zapisów spenalizowanych w art. 13 pkt 5 ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o Biurze Ochrony Rządu. „Zgodnie z art. 13 pkt 1 lit. a cytowanej ustawy funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu, wykonując zadania (...) ma prawo wydawać polecenia opuszczenia przez osoby miejsca, w którym przebywanie może stanowić zagrożenie dla realizacji zadania. Polecenia takie mogą być skierowane również wobec uczestników zgromadzenia, które bez konieczności rozwiązywania może być kontynuowane bez uszczerbku dla osiągnięcia jego celu. Cel zgromadzenia wyrażony poprzez chęć odbycia wspólnych obrad, wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych w miejscu wybranym przez uczestników może bowiem być realizowany

nawet, jeśli będzie się to wiązało z nieznacznym przemieszczeniem się uczestników w rejon przylegający do pierwotnie wybranego. Tak pojmowana tolerancja ze strony wszystkich zainteresowanych powinna zmierzać do wzajemnego poszanowania praw, bez ich naruszania. W przypadku zgromadzeń w okolicy obiektów użyteczności publicznej, czy też miejsc prowadzenia wycinki, podejmowanie działań mających na celu przemieszczenie się uczestników zgromadzenia o kilka metrów od miejsca pierwotnie wybranego, nie powinno być odbierane jako atak na prawa konstytucyjnie chronione. Inicjatywa taka wynika m.in. z bieżącego zarządzania ryzykiem i dążenia do optymalizacji sytuacji, w celu zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzenia”.

Ponadto Komendant podkreślał, że atrybutem zgromadzenia w sprawach publicznych winien być zawsze element jego legalności. „Spontaniczne zebranie się w jednym miejscu bliżej nieokreślonej liczby osób, często będące reakcją na zaistniałe wydarzenia, zgodnie z doktryną prawa karnego - w przypadku wystąpienia eskalacji zachowań polegających na świadomym łamaniu prawa przez jego uczestników - może zostać zakwalifikowane jako zbiegowisko, w którym udział został usankcjonowany w kodeksie karnym jako przestępstwo przeciwko porządkowi publicznemu. Jednocześnie przepisy kodeksu wykroczeń stanowią, że kto nie opuszcza zbiegowiska publicznego pomimo wezwania właściwego organu, podlega karze aresztu albo grzywny”.

W ocenie Komendanta Głównego Policji „analiza stanowisk opracowanych przez Komendanta Stołecznego Policji, w świetle powyższych rozważań, nie budzi wątpliwości co do podstaw prawnych i przyjętej metodyki działania przez podległych im policjantów. W przypadku Pana odmiennego stanowiska w przedmiotowej sprawie, podmiotem właściwym do oceny prawno-karnej działań podjętych przez funkcjonariuszy Policji może być właściwy organ Prokuratury”.

[Więcej na temat wystąpienia RPO i odpowiedzi KGP w sprawie dot. Puszczy Białowieskiej (nr VII.613.4.2017 (pkt3))]

## Ogrodzenie wzdłuż Krakowskiego Przedmieścia w Warszawie służące zabezpieczeniu zgromadzenia cyklicznego

[VII. 613.8. 2017]

[11 lipca 2017 r.] Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga obywatela, dotycząca zablokowania terenu „od pałacu prezydenckiego do Zamku Królewskiego” w Warszawie podczas manifestacji odbywanych w dniu 10 lipca 2017 r. Jak wskazywał skarżący „ulicą nie jeździ komunikacja miejska, a w rejonie pałacu nie można przejść pieszo”. W ocenie skarżącego, „jest to bezprawne ograniczanie swobód obywatelskich”. Z uwagi na powtarzającą się praktykę odgradzania barierkami terenu na ul. Krakowskie Przedmieście w Warszawie, która związana była z odbywanymi w tym miejscu raz na miesiąc zgromadzeniami cyklicznymi, a także skargę obywatela, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji i BOR z prośbą o odniesienie się do przedstawionej sprawy.

[4 października 2017 r.] W odpowiedzi Komendant Stołeczny Policji poinformował, że „utrudnienia komunikacyjne w dniu 10 lipca 2017 roku w rejonie ul. Krakowskie Przedmieście w Warszawie wynikały z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z zabezpieczeniem zgromadzenia cyklicznego”.

[7 grudnia 2017 r.] Szef BOR poinformował, że rozstawianie barierek ma służyć zabezpieczeniu zgromadzenia cyklicznego, w którym biorą udział osoby ochraniane przez BOR. Jak wskazywano, „konieczność zapewnienia bezpieczeństwa osobom ochranianym w miejscach ich czasowego pobytu skutkuje jednak pewnymi utrudnieniami w swobodnym poruszaniu się pozostałych osób w danym miejscu. Podczas uroczystości odbywających się w dniu 10 lipca 2017 r. na ul. Krakowskie Przedmieście zorganizowane zostały tymczasowe objazdy zamkniętej ulicy, natomiast dla ruchu pieszego ograniczenia wprowadzono tylko podczas przemarszu osób ochranianych wraz z osobami biorącymi udział w uroczystościach w rejonie Pałacu Prezydenckiego. Na kanwie tego przypadku pozwolę sobie również na generalną uwagę, że tak zero-jedynkowe podejście do oceny tego typu zdarzeń spowodowałoby, iż w tego typu okolicznościach obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa byłby niejako automatycznie „kasowany” przez nieograniczone niczym prawo do demonstrowania swoich poglądów. To zaś powodowałoby konieczność postawienia pytania, czy bezpieczeństwo (zarówno osób chronionych, jak i innych przebywających w danym miejscu) miałyby być wartością drugorzędną? Wydaje mi się, że tak jak zmienia się z czasem ocena niektórych rozwiązań ustrojowych, tak i zmieniać się musi sposób patrzenia na podejmowane przez służby porządku i bezpieczeństwa publicznego działania. Wzrost zagrożeń musi wpływać na to, jakie podejmuje się środki zaradcze. Oczywiście jest, że mieścić się one muszą w granicach

normatywnych. W tym kontekście każda dyskusja, szczególnie merytoryczna, stanowi wartość dodaną”.

W tym miejscu należy zauważyć, że rozstrzygając sprawy dotyczące m.in. zakłócania zgromadzenia cyklicznego Sąd Rejonowy dla Warszawy –Śródmieście w Warszawie podważył uznanie zgromadzeń cyklicznych organizowanych w Warszawie tzw. miesięcznic smoleńskich za zgromadzenia publiczne, o których mowa ustawie – Prawo o zgromadzeniach. Jak wskazał Sąd „teren zgromadzenia był w całości odgradzony metalowymi barierkami. Powyższe, uzasadnia stwierdzenie, że przedmiotowe zgrupowanie odbywało się na przestrzeni zamkniętej, zaś samo uczestnictwo w zgromadzeniu było limitowane”. Takie zgromadzenie, zdaniem sądu nie miało zatem charakteru zgromadzenia publicznego w myśl art. 3 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach (zob. postanowienie z dnia 20 marca 2018 r. XI W 5003/17, wyrok z 7 marca 2018r. XI W 1957/17).

## **Zgromadzenie publiczne przed siedzibą PiS w Warszawie w dniu 24 lipca 2017 r.**

**[VII.613.9.2017]**

W związku z informacjami prasowymi Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę dotyczącą interwencji Policji, do której doszło podczas zgromadzenia spontanicznego odbywanego w dniu 24 lipca 2017 r. przed siedzibą partii „Prawo i Sprawiedliwość” przy ulicy Nowogrodzkiej w Warszawie. Jak wskazywały media, Policja usuwała uczestników manifestacji z miejsca, w którym odbywało się zgromadzenie spontaniczne. Z informacji prasowych wynikało, że „po około godzinie trwania pikiety policja wezwała zebranych do rozejścia się. Wtedy protestujący usiedli na trawniku przy siedzibie partii. Policja rozpoczęła akcję usunięcia ich. Policjanci z użyciem siły fizycznej wynoszą kolejne osoby”. Z informacji prasowych wynika ponadto, że Policja uznała, że manifestujący „używając megafonów zakłócili porządek publiczny i zastosowała art. 51 Kodeksu wykroczeń”. Policjanci zarekwirowali także sprzęt nagłaśniający.

W ocenie Rzecznika, powyższe działania Policji, które uniemożliwiały odbycie pokojowej manifestacji, budziły wątpliwości z punktu widzenia wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP. Policja nie może bowiem podejmować czynności uniemożliwiających pokojowo manifestującym korzystanie ze swojej wolności (np. usuwania z miejsca odbywanego zgromadzenia) w sytuacjach innych, niż te które przewiduje u.p.o.z., w tym przypadku art. 28 u.p.o.z.

**[10 sierpnia 2018]** Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji z prośbą o udzielenie wyjaśnień w niniejszej sprawie, w szczególności o poinformowanie o przesłankach decydujących o konieczności zastosowania podjętych przez Policję środków działania.

**[11 września 2017 r.]** KSP poinformował, że podjęte przez Policję czynności stanowiły reakcję Policji na zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia oraz zmierzały do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jak wskazywał „zgłaszający zawiadomił, że uczestniczący w zgromadzeniu spontanicznym członkowie organizacji „Obywatele RP” zakłócili spokój oraz porządek publiczny, poprzez używanie sprzętu nagłaśniającego o dużej mocy, hałasowali, wydawali okrzyki oraz utrudniali dojazd na teren siedziby partii jej członkom. Osoby biorące udział w zgromadzeniu wielokrotnie były wzywane przez umundurowanych funkcjonariuszy Policji do zachowania zgodnego z prawem, jednak nie podporządkowywały się wydawanym poleceniom. W związku z tym na polecenie Komendanta Rejonowego Policji Warszawa III policjanci przystąpili do ich legitymowania, a następnie wręczyli wezwania do stawiennictwa w KRP Warszawa III w charakterze osób, co do których istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie za popełnienie wykroczenia z art. 51 § 1 KW. W trakcie prowadzonych czynności dokonano również procesowego zabezpieczenia sprzętu

nagłaśniającego w postaci czterech tub, głośnika, megafonu oraz statywu, który używany był przez osoby zakłócające porządek publiczny. Po zakończeniu legitymowania osoby wróciły do zgromadzenia, w którym dalej uczestniczyły”. Dodatkowo Komendant wskazywał, że w trakcie podejmowanych czynności „policjanci nie zatrzymali żadnego z uczestników zgromadzenia - legitymowane osoby, z uwagi na panujący hałas, były jedynie odprowadzane z miejsca zgromadzenia w okolice stojących w odległości około 20 metrów radiowozów, gdzie wykonano czynności z ich udziałem. W trakcie tych czynności umożliwiono osobisty kontakt osób legitymowanych z przybyłymi na miejsce adwokatami, informując ich, że osoby nie zostały zatrzymane, a jedynie przeprowadzane są czynności związane z ujawnionym wykroczeniem. Jak wskazano wyżej, po wykonaniu przez policjantów czynności służbowych, wylegitymowane osoby kontynuowały swój udział w zgromadzeniu”. Odnosząc się do zatrzymanego sprzętu, wyjaśniono, że czynności zatrzymania były zatwierdzone w dniu 31 lipca 2017 roku przez asesora Prokuratury Rejonowej Warszawa Ochota, uznane zostały za zasadne i przeprowadzone w sposób prawidłowy oraz zgodny z przepisami określonymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (Kpw).

Ponadto Komendant poinformował, że wszystkie osoby (dwanaście), które odebrały wówczas wezwanie skorzystały z przysługujących im uprawnień i na podstawie art. 54 § 6 Kpw odmówiły składania wyjaśnień. Ponadto wskazano, że „w dniach 28 lipca - 1 sierpnia 2017 roku do Komendy Rejonowej Policji Warszawa III wpłynęło łącznie 11 zażaleń na zatrzymanie osób, w stosunku do których policjanci wykonywali czynności w dniu 24 lipca 2017 roku przy ulicy Nowogrodzkiej w Warszawie. Wszystkie zażalenia przekazano zgodnie z właściwością do Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy celem rozpatrzenia. Dodatkowo w dniu 16 sierpnia 2017 roku skierowano do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy V Wydziału Karnego 10 wniosków o ukaranie, wobec sprawców wykroczenia z art. 51 § 1 kw., wraz z zatrzymanymi urządzeniami nagłaśniającymi. Wobec braku możliwości ustalenia właściciela tych przedmiotów, decyzję o sposobie postępowania z zabezpieczonym sprzętem podejmie Sąd. Ponadto w stosunku do 2 osób uczestniczących w manifestacji, które dopuściły się wykroczenia polegającego na tamowaniu i utrudnianiu ruchu, prowadzone jest postępowanie w sprawie o wykroczenie z art. 90 Kodeksu Wykroczeń”.

**[1 października 2017 r.]** Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do pisma KSP zauważając, że w niniejszej sprawie pomimo tego, że Policja nie kwestionowała pokojowego charakteru przedmiotowego zgromadzenia, podjęła interwencję wobec osób uczestniczących w tym zgromadzeniu i zarzuciła im zakłócanie spokoju i porządku publicznego, a także zabezpieczyła sprzęt nagłaśniający, którego używali protestujący. Rzecznik podkreślał, że istotą wolności zgromadzeń jest publiczne wyrażanie swoich poglądów. Wątpliwości budziło zatem podjęcie interwencji przez Policję, jedynie z powodu wyrażanie swoich poglądów, w formie okrzyków, przez uczestników manifestacji,

w sytuacji gdy takie zachowanie uczestników zgromadzenia miało charakter pokojowego manifestowania.

Rzecznik przypominał, że pokojowego lub spokojnego charakteru debaty nie należy łączyć z ekspresywnością czy kontrowersyjnością. Zgromadzenia zachowują swój pokojowy charakter, nawet jeżeli wywołują kontrowersje lub drażnią, a nawet gdy obrażają osoby przeciwnie ideom głoszonym przez zgromadzających się. Nie można też domniemywać agresywności czy chęci zakłócenia porządku publicznego, jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie stosują przemocy i nie są uzbrojeni. Każde pokojowe zgromadzenie publiczne podlega bowiem ochronie konstytucyjnej. Istotą wolności zgromadzeń jest bowiem pozostawienie każdemu możliwości swobodnego określenia kwestii, której będzie dotyczyło zgromadzenie, jak również wyboru jego czasu i miejsca. Chodzi tu zatem o swobodę decydowania jednostki o tym, w jakiej sprawie, gdzie i kiedy będzie się publicznie wypowiadać. Ponadto Rzecznik wskazał, że władze publiczne mają prawo do ingerowania w wolność zgromadzeń jedynie w sytuacji wystąpienia rzeczywistego i potwierdzonego niebezpieczeństwa dla porządku publicznego. Wówczas Policja ma możliwość nawet rozwiązania zgromadzenia, w oparciu o przesłanki wskazane w ustawie – prawo o zgromadzeniach. Tymczasem z okoliczności przedstawionych w piśmie wynika, że interwencja policji związana była z zawiadomieniem o popełnieniu wykroczenia, a nie rzeczywistym niebezpieczeństwem dla porządku publicznego.

Rzecznik przypomniał również, że konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzeń nie zawierają w sobie możliwości stosowania przez organy władzy publicznej wobec osób zachowujących się pokojowo, środków represyjnych po odbyciu zgromadzenia. Tymczasem w nadesłanym piśmie poinformowano, że w wyniku podjętych przez Policję czynności skierowano do Sądu „10 wniosków o ukaranie wobec sprawców wykroczenia z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. (...) Ponadto w stosunku do 2 osób uczestniczących w manifestacji, które dopuściły się wykroczenia polegającego na tamowaniu i utrudnianiu ruchu, prowadzone jest postępowanie w sprawie o wykroczenie z art. 90 Kodeksu Wykroczeń”. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podjęte czynności i zastosowane przez Policję sankcje mogą tworzyć w społeczeństwie efekt mrozący i powodować obawę obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń publicznych, powstrzymując bądź zniechęcając do udziału w innych manifestacjach stanowiących realizację konstytucyjnych praw i wolności.

**[8 listopada 2017 r.]** Rzecznik wystąpił do KGP – podsumowując wszystkie sprawy RPO w sprawie zgromadzeń – w tym także odnosząc się do stanowisk KSP w sprawie zgromadzenia odbywanego na ul. Nowogrodzkiej.

Rzecznik wskazywał, że niepokojące jest to, że podejmując czynności wobec uczestników pokojowych zgromadzeń Policja reagowała w sytuacjach wyrażania przez uczestników swoich poglądów w formie okrzyków, a także rekwirowała sprzęt nagłaśniający protestujących zarzucając przy tym naruszenie art. 51 k.w. Rzecznik przypomniał swoje wypowiedzi w dotychczasowej korespondencji z KSP zwracając uwagę, że istotą wolności zgromadzeń jest publiczne wyrażanie swoich poglądów. Rzecznik wskazywał także – co wynika z wyroku ETPCz w sprawie *Fáber p. Węgrom* (wyrok z 24 lipca 2012 r., skarga nr 40721/08), którym ETPCz rozpoznał skargę uczestnika zgromadzenia publicznego ukaranego grzywną za rozwinięcie w pobliżu miejsca demonstracji przeciwko rasizmowi i nienawiści historycznie kontrowersyjnej flagi z pasami Arpadów – że przy ocenie zasadności ingerencji władz istotne jest, ze względu na zasadę proporcjonalności, zachowanie równowagi między wymaganiami związanymi z celami wymienionymi w art. 11 ust. 2 Konwencji, a wolnością wypowiedzi, np. w postaci słów, gestów albo nawet milczenia, przez osoby zebrane na ulicach lub w innych miejscach publicznych. Wolność oznacza zatem zakaz stosowania środków represyjnych przez organy władzy publicznej wobec zachowujących się pokojowo uczestników demonstracji. Uczestnicy zgromadzenia mogą natomiast ponosić odpowiedzialność za własne niezgodne z prawem działania, akty agresji lub przemocy.

**[11 grudnia 2017]** KGP nie odniósł się do przedstawionego problemu wskazując ogólnie w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, że „analiza stanowisk opracowanych przez Komendanta Stołecznego Policji, w świetle powyższych rozważań, nie budzi wątpliwości co do podstaw prawnych i przyjętej metodyki działania przez podległych im policjantów. W przypadku Pana odmiennego stanowiska w przedmiotowej sprawie, podmiotem właściwym do oceny prawno-karnej działań podjętych przez funkcjonariuszy Policji może być właściwy organ Prokuratury”.

[Więcej na temat wystąpienia RPO i odpowiedzi KGP w sprawie dot. Puszczy Białowieskiej (nr VII.613.4.2017 (pkt3))]

[Zob. też sprawę nr VII.613.4.2018, w której Rzecznik skierował również wystąpienie do Komendanta Głównego Policji wskazując, że interpretacja przepisów kodeksu wykroczeń stosowanych przez policję wobec pokojowo manifestujących nie uwzględnia istoty wolności zgromadzeń i wolności wypowiedzi].



## **Zgromadzenie publiczne przy ul. Karowej w Warszawie dniu 10 września 2017 r.**

**[VII.613.10.2017]**

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą interwencji Policji podczas zgromadzenia publicznego zorganizowanego w dniu 10 września 2017 r. na Krakowskim Przedmieściu przy ul. Karowej w Warszawie. Z informacji prasowych wynikało, bowiem, że Policja zakłóciła przebieg legalnej manifestacji odbywanej w tym miejscu. W artykule pt. „Zagłuszasz Prezesa, łamiesz prawo” (Gazeta Wyborcza Stołeczna z dnia 12 września 2017 r.) wskazywano, że podczas przemówienia Prezesa PiS wygłaszanego na Krakowskim Przedmieściu, uczestnicy legalnej demonstracji wydawali okrzyki co spowodowało podjęcie interwencji przez Policję: „Policja weszła w środek legalnego zgromadzenia, zakłócała je”. Policjanci „próbowali na siłę ściągnąć z drabinki mężczyznę z megafonem (...) Zrobiło się niebezpiecznie. Ludzie próbowali obronić go przed zwinieniem. Tłum napierał. Parę osób zostało niegroźnie poturbowanych”. Prasa podaje także, że „policjanci byli jak w szale. Pacyfikowali legalną demonstrację”.

Jak dodatkowo wynikało z informacji prasowych „Policjanci wylegitymowali, co najmniej kilkanaście osób. Do sądu będą kierowane wnioski m.in. za zakłócanie legalnego zgromadzenia. Zabezpieczane są także monitoringi, przesłuchiwanie będą również policjanci biorący udział w interwencji, z uwagi na fakt, że niewykluczone są zarzuty o naruszenie nietykalności policjanta jak i utrudnianie działań policjantów”.

**[15 września 2017 r.]** Rzecznik skierował wystąpienie do Komendanta Stołecznego Policji wskazując, że opisywane w prasie działania policji skierowane wobec uczestników legalnej, pokojowej demonstracji budziły zastrzeżenia z punktu widzenia wolności zgromadzeń wynikającej z art. 57 Konstytucji. Wyrażanie swoich poglądów, w formie okrzyków, przez uczestników kontrmanifestacji nie powinno być bowiem podstawą podjęcia interwencji przez Policję, gdy ma charakter pokojowego manifestowania. Należy bowiem pamiętać, że uczestnicy kontrdemonstracji mają prawo wyrażać swoją niezgodę z demonstrantami. Przy podejmowaniu działań w reakcji na zagrożenie Policja musi więc uwzględniać obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania rozwiązań najmniej restrykcyjnych, umożliwiających co do zasady odbycie obu demonstracji. Niepokojące zatem wydają się sygnały wskazujące na to, że przyjętą przez uczestników formę manifestowania funkcjonariusze potraktowali jako zakłócanie legalnego zgromadzenia. Z dostępnych Rzecznikowi informacji wynika bowiem, że uczestnicy zgromadzenia pokojowo manifestowali, nie przeszkadzali w odbywaniu zgromadzenia cyklicznego, korzystali jedynie z zagwarantowanej w Konstytucji wolności zgromadzeń.

Rzecznik zauważył, że w tym dniu w Urzędzie m. st. Warszawy zostało zgłoszonych 8 zgromadzeń publicznych. W odniesieniu do dwóch zaplanowanych na Krakowskim Przedmieściu Wojewoda wydał zarządzenie zastępcze zakazujące ich odbycia ze względu na to, że w tym samym miejscu i czasie zaplanowane zostało również zgromadzenie cykliczne tzw. miesięcznica smoleńska (organizowane od maja 2017 do kwietnia 2020 r., 10 dnia każdego miesiąca). Z powyższego wynikało zatem, że zgromadzenie przy Karowej było legalne, w odniesieniu do tego zgromadzenia nie zostało bowiem wydane zarządzenie zastępcze wojewody. Jak podają media „legalne zgromadzenie zanim policjanci weszli w jego środek przebiegało spokojnie. Policjanci swoją interwencją wywołali awanturę. Od miesięcznicy dzieliło je nie tylko sto metrów, ale też barierki i podwójny kordon policjantów”.

**[24 października 2017 r.]** Komendant Stołeczny Policji wskazał, że opisane czynności zostały podjęte przez policjantów po tym, jak organizator zgromadzenia cyklicznego poinformował, że osoby biorące udział w kontrmanifestacji w rejonie ulic Krakowskie Przedmieście i Karowej przeszkadzają w przebiegu zgromadzenia cyklicznego. Następstwem przekazanej informacji było złożenie przez organizatora zgromadzenia cyklicznego zawiadomienia o możliwości popełnienia wykroczenia. Podjęte przez policjantów czynności m.in. wobec mężczyzny stojącego na drabinie, były związane z przeszkadzaniem przez niego w przebiegu zgromadzenia cyklicznego oraz tym że pomimo wydanego przez Wojewodę Mazowieckiego Zarządzenia Zastępczego, w którym zakazano zorganizowania przez niego zgromadzenia - zgromadzeniu takiemu przewodniczył. Wspomniany mężczyzna przed rozpoczęciem zgromadzenia został poinformowany przez policjantów o wydanym Zarządzeniu Zastępczym. Oświadczył wówczas, iż zna jego treść i zamierza się od niego odwołać. Stwierdził również, że będzie przewodniczyć zakazanemu zgromadzeniu.

W wyniku przeprowadzonych działań w rejonie ulic Krakowskie Przedmieście i Karowej wylegitymowano 17 osób. Wobec 1 osoby sporządzono dokumentację o pociągnięciu do odpowiedzialności karnej za czyn z art. 224 § 2 kk. W stosunku do 13 osób sporządzono dokumentację celem skierowania do sądu wniosków o ukaranie w związku z dopuszczeniem się czynu opisanego w art. 52 § 2 pkt 1 kw. Jednocześnie, na jedną osobę za naruszenie przepisu skodyfikowanego w art. 52 § 2 pkt 1 kw. nałożono karę grzywny w drodze postępowania mandatowego.

**[8 listopada 2017 r.]** Rzecznik wystąpił do KGP podsumowując wszystkie sprawy RPO w sprawie zgromadzeń w tym także odnosząc się do stanowiska KSP w sprawie zgromadzenia odbywanego przy ul. Karowej.

Rzecznik wskazał, że niepokojące jest to, że podejmując czynności wobec uczestników pokojowych zgromadzeń Policja reagowała w sytuacjach wyrażania przez uczestników swoich poglądów w formie okrzyków. Rzecznik przypomniał swoje wypowiedzi w dotychczasowej korespondencji z KSP zwracając uwagę, że istotą wolności zgromadzeń jest publiczne wyrażanie swoich poglądów. Rzecznik wskazywał także – co wynika z wyroku ETPCz w sprawie *Fáber p. Węgrom* (wyrok z 24 lipca 2012 r., skarga nr 40721/08), którym ETPCz rozpoznał skargę uczestnika zgromadzenia publicznego ukaranego grzywną za rozwinięcie w pobliżu miejsca demonstracji przeciwko rasizmowi i nienawiści historycznie kontrowersyjnej flagi z pasami Arpadów – że przy ocenie zasadności ingerencji władz istotne jest, ze względu na zasadę proporcjonalności, zachowanie równowagi między wymaganiami związanymi z celami wymienionymi w art. 11 ust. 2 Konwencji, a wolnością wypowiedzi, np. w postaci słów, gestów albo nawet milczenia, przez osoby zebrane na ulicach lub w innych miejscach publicznych. Wolność oznacza zatem zakaz stosowania środków represyjnych przez organy władzy publicznej wobec zachowujących się pokojowo uczestników demonstracji. Uczestnicy zgromadzenia mogą natomiast ponosić odpowiedzialność za własne niezgodne z prawem działania, akty agresji lub przemocy.

**[11 grudnia 2017 r.]** KGP nie odniósł się do przedstawionego problemu wskazując ogólnie w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, że „analiza stanowisk opracowanych przez Komendanta Stołecznego Policji, w świetle powyższych rozważań, nie budzi wątpliwości co do podstaw prawnych i przyjętej metodyki działania przez podległych im policjantów. W przypadku Pana odmiennego stanowiska w przedmiotowej sprawie, podmiotem właściwym do oceny prawno-karnej działań podjętych przez funkcjonariuszy Policji może być właściwy organ Prokuratury”.

[Więcej na temat wystąpienia RPO i odpowiedzi KGP – w sprawie dot. Puszczy Białowieskiej (nr VII.613.4.2017)]

**[19 marca 2018 r.]** Rzecznik skierował wystąpienie do Komendanta Głównego Policji wskazując, że interpretacja przepisów kodeksu wykroczeń stosowanych przez policję wobec pokojowo manifestujących nie uwzględnia istoty wolności zgromadzeń i wolności wypowiedzi. W odpowiedzi, KGP odnosząc się do zgromadzenia odbywanego na ul. Karowej w Warszawie wskazał, że „działania zostały podjęte przez policjantów po tym jak organizator zgromadzenia cyklicznego poinformował, że osoby manifestujące odmienne poglądy w rejonie ulic Krakowskie Przedmieście i Karowej przeszkadzają w przebiegu zgromadzenia cyklicznego. Następstwem przekazanej informacji było złożenie przez organizatora zgromadzenia cyklicznego zawiadomienia o możliwości popełnienia wykroczenia”. Jak również poinformował KGP, W związku z przebiegiem zgromadzenia publicznego z dnia 10 września 2017 roku przy ul. Karowej/Krakowskie Przedmieście w Warszawie, dotychczas z KRP Warszawa 1 skierowano do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia 13 wniosków o

ukaranie o czyny z art. 52 § 2 pkt 1 oraz z art. 65 § 2 *Kodeksu wykroczeń*. Ponadto w związku ze wskazanym zgromadzeniem publicznym, w Wydziale do Walki z Przestępczością przeciwko Życiu i Zdrowiu KRP Warszawa I prowadzone było – pod nadzorem Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście Północ – postępowanie przygotowawcze przeciwko jednej osobie podejrzanej o czyn z art. 224 § 2 *Kodeksu karnego* (l.dz. KRP-PZ-5685/17, PR 4 Ds. 1179/2017). W dniu 30 marca 2018 roku w przedmiotowej sprawie skierowano akt oskarżenia do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia.

[Więcej na temat wystąpienia RPO zob. sprawa nr VII.613.4.2018]

## Zgromadzenie publiczne podczas wizyty prezydenta Turcji w Warszawie w dniu 17 października 2017 r.

[VII. 613.11.2017]

Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę dotyczącą odebrania przez tureckie służby transparentu uczestniczkom manifestacji, która odbywała się w dniu 17 października 2017 r. w Warszawie przeciwko wizycie w Polsce prezydenta Turcji Recepta Tayyipa Erdoğan.

Z informacji ogólnie dostępnych wynikało, że do incydentu doszło przy bierności polskiej Policji. Jak wskazują media, „turecka bezpieka pracująca dla Erdogana odebrała siłowo transparenty osobom zmierzającym na demonstrację *Korepetycje Erdogana!* Według demonstrantek, które zostały napadnięte przez turecką bezpiekę, działo się to przy bierności polskiej policji”. Z wypowiedzi oficera prasowego Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I przedstawianej w prasie wynika zaś, że „spotkanie odbywało się na najwyższym szczeblu państwowym i policjanci realizowali zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa VIP-om posiadającym immunitet dyplomatyczny. W takiej sytuacji policjanci nie podejmują innych działań, które mogłyby zwiększyć zagrożenie dyplomatów”. W ocenie Rzecznika, bierna postawa Policji podczas interwencji podjętej przez tureckich funkcjonariuszy wobec uczestników pokojowej demonstracji, którym odebrano transparent, budziła zastrzeżenia z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych dotyczących wolności zgromadzeń publicznych.

[30 października 2017 r.] Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji z prośbą o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie. Rzecznik przypomniał orzecznictwo TK i ETPCz odnoszące się do wolności zgromadzeń, w tym wyrok ETPCz w sprawie *Fáber przeciwko Węgrom*<sup>151</sup>, dotyczący skargi uczestnika zgromadzenia publicznego ukaranego grzywną za rozwinięcie w pobliżu miejsca demonstracji przeciwko rasizmowi i nienawiści historycznie kontrowersyjnej flagi z pasami Arpadów. ETPCz stwierdzając naruszenie Konwencji (art. 10 Konwencji odczytywanego w świetle jej art. 11) uznał w tym wyroku, że przy ocenie zasadności ingerencji władz istotne jest, ze względu na zasadę proporcjonalności, zachowanie równowagi między wymaganiami związanymi z celami wymienionymi w art. 11 ust. 2 Konwencji, a wolnością wypowiedzi, np. w postaci słów, gestów albo nawet milczenia, przez osoby zebrane na ulicach lub w innych miejscach publicznych.

W ocenie RPO brak reakcji Policji w opisanej sytuacji, w której doszło do ingerencji w wolność zgromadzeń uczestników pokojowej manifestacji, należy ocenić krytycznie. Na Policji ciąży bowiem obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział.

---

<sup>151</sup> Wyrok z 24 lipca 2012 r., skarga nr 40721/08

Rzecznik podkreślał, że tylko w ten sposób można realnie zagwarantować wolność zgromadzeń publicznych.

**[19 stycznia 2017 r.]** Komendant Stołeczny Policji poinformował, że „jak wynika z zapisu monitoringu, (...) kilku mężczyzn z ochrony prezydenta Republiki Turcji zwróciło uwagę na transparent trzymany przez dwie kobiety, w odległości kilkudziesięciu metrów od Grobu Nieznanego Żołnierza. Kobiety te stały na Pl. Piłsudskiego w odległości około 10 metrów przed kordonem utworzonym z policjantów OPP w Warszawie, funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu i Żandarmerii Wojskowej. Mężczyźni ci, pochodzący najprawdopodobniej ze składu ochrony prezydenta Republiki Turcji, dynamicznym krokiem ruszyli ze strefy bezpieczeństwa tzw. „Strefy Zero” w kierunku kobiet z transparentem. Jeden z tych mężczyzn, wychodząc poza strefę ochraniają kordonem, nawiązał krótki kontakt słowny z funkcjonariuszem Biura Ochrony Rządu i poszedł dalej w kierunku kobiet. Mężczyźni ci po dojściu do kobiet zdjęli ze sztyc trzymany przez nie transparent oraz zabrali leżący ofoliowany inny transparent i szybko ruszyli w kierunku strefy bezpieczeństwa tzw. „Strefy Zero” do kolumny pojazdów delegacji prezydenta Republiki Turcji Recepta Tayyipa Erdogana, gdzie schowali transparenty do samochodów delegacji. Natychmiast po zauważeniu powyższej sytuacji policjanci OPP w Warszawie ruszyli w kierunku kobiet, które wcześniej trzymały transparent, z zamiarem ustalenia okoliczności zaistniałego zdarzenia. W tym samym czasie podeszli do nich policjanci z KRP Warszawa I . Wobec kobiet podjęto czynność legitymowania w celu ustalenia ich tożsamości jako ewentualnych osób pokrzywdzonych. W trakcie wykonywania powyższej czynności policjanci pouczyli kobiety o możliwości złożenia zawiadomienia o zaistniałym zdarzeniu w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I . Osoby te nie doznały żadnych obrażeń ciała i nie żądały wezwania pomocy medycznej”.

Z nadesłanych informacji wynikało, że poszkodowane uczestniczki manifestacji złożyły zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstw. Prokuratura Rejonowa Warszawa - Śródmieście Północ w dniu 31 października 2017 roku za sygn. akt PR 4Ds. 1395.2017.1 wydała postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawie kradzieży mienia, naruszenia nietykalności cielesnej kobiet oraz zmuszania wyżej wymienionych do określonego działania tj. o czyny z art. 278 § 1 Kk, z art. 217 § 1 Kk, z art. 191 § 1 Kk ze względu na brak ustawowych znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 Kpk).

Komendant wskazywał także, że „dodatkowym i ważnym aspektem opisanego oraz zarejestrowanego na nagraniu zdarzenia jest to, że najprawdopodobniej uczestnicy delegacji prezydenta Republiki Turcji, którzy odebrali transparent kobietom objęci byli immunitetem dyplomatycznym. W takich sytuacjach za współpracę z ochroną delegacji państwa, którego przedstawiciele przyjeżdżają do Polski, w opisywanym przypadku - delegacji prezydenta Republiki

Turcji Recep Tayyip Erdogana odpowiedzialni byli funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu. Natomiast funkcjonariusze Oddziału Prewencji Policji w Warszawie skierowani tego dnia byli do wykonania konkretnego zadania, tj. pozostawania w kordonie w trakcie realizacji przedmiotowego zabezpieczenia”.

W ocenie Komendanta „policjanci OPP w Warszawie pełnili służbę prawidłowo oraz wykonywali czynności służbowe zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, tj. z art. 15 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, w ramach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, przeprowadzili czynność legitymowania kobiet w celu ustalenia ich tożsamości, z zachowaniem warunków i obowiązków wynikających z § 2 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2015 roku w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów. Ponadto w odniesieniu do funkcjonariuszy KRP Warszawa I należy stwierdzić, iż podjęli oni działania związane z ustaleniem rodzaju zdarzenia i jego przebiegu bezzwłocznie po jego spostrzeżeniu. Po dokonanej analizie zapisu z monitoringu potwierdzono, iż funkcjonariusze zareagowali bez zbędnej zwłoki i najpóźniej po 20 - 25 sekundach byli przy manifestantkach, z którymi podjęli czynności służbowe”.

**[13 lutego 2018 r.]** Rzecznik zwrócił się do Szefa Służby Ochrony Państwa (dawnego BOR) o wyjaśnienia w tej sprawie, a także do Prokuratora Prokuratury Rejonowej – Warszawa Śródmieście Północ o informacje dotyczące postępowania prowadzonego w przedstawionej sprawie.

**[27 lutego 2018 r.]** Komendant SOP poinformował, że „funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu prowadzili zabezpieczenie udziału osoby objętej ochroną w ceremonii składania wieńca przed Grobem Nieznanego Żołnierza. Zadania wykonywane przez funkcjonariuszy BOR wynikały bezpośrednio z art. 2 ust.4 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2017 r., poz.985 z późn.zm.). Manifestacja będąca przedmiotem Pana wystąpienia odbywała się wprawdzie przy Placu Marszałka Józefa Piłsudskiego lecz poza strefą działań BOR”. Jak wskazał Komendant SOP opisane zdarzenie wykraczało poza właściwość rzeczową, ale i w tej konkretnej sytuacji miejscową Biura Ochrony Rządu. Zdaniem Komendanta właściwym organem dla zapewnienia porządku publicznego w opisanym miejscu i czasie była Policja.

**[23 lutego 2018 r.]** Prokurator Prokuratury Rejonowej – Warszawa Śródmieście Północ poinformował, że w ramach sprawy sygn. PR 4 Ds. 1395.2017.1 postanowieniem z dnia 31 października 2017r. odmówiono wszczęcia dochodzenia w sprawie. Prokurator przesłał kopię postanowienia, wskazał także, że w związku ze złożeniem zażalenia z dnia 12 listopada 2017 r. przez pokrzywdzone, w dniu 1 grudnia 2017r. akta sprawy zostały przesłane do Sądu celem rozpoznania środka odwoławczego na przedmiotową decyzję kończącą postępowanie. Prokurator wyjaśnił także,

że „zawiadomienia ustne pokrzywdzonych nie dotyczyły formalnie czynów popełnionych przez funkcjonariuszy Policji, czy to w zakresie przekroczenia uprawnień czy też niedopełnienia obowiązków służbowych, zaś analiza zarejestrowanego na monitoringu bardzo dobrej rozdzielczości całego zdarzenia, nie pozwalała na przyjęcie iż konieczne jest wyłączenie materiału dowodnego w celu zainicjowania postępowania przygotowawczego w sprawie o czyn z art. 231 § 1 kk, aczkolwiek, w treści uzasadnienia postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia wskazano, że po uprawomocnieniu się postanowienia, materiały dochodzenia w zakresie dotyczącym zachowania funkcjonariuszy Policji w dniu 17 października 2017 r. w Warszawie na Placu Piłsudskiego zostaną wyłączone celem przekazania odpowiednim organom Policji celem ewentualnego wszczęcia postępowania służbowego”.

**[8 czerwca 2018 r.]** Rzecznik poprosił Prokuratora Rejonowego Warszawa – Śródmieście Północ o informacje na temat aktualnego stanu sprawy.



## **Zgromadzenia publiczne we Wrocławiu w dniu 11 listopada 2017 r.**

**[VII.613.12.2017]**

Z informacji jakie docierały do Rzecznika Praw Obywatelskich wynikało, że zgromadzenia odbywane w dniu 11 listopada 2017 r. z okazji Święta Niepodległości we Wrocławiu były niewłaściwie zabezpieczone przez policję. Wskazywano także na agresywne zachowanie uczestników Marszu Narodowego Odrodzenia wobec uczestników pokojowej kontrmanifestacji, a także na używanie przez uczestników Marszu materiałów pirotechnicznych. Jak ponadto wynikało z informacji prasowych „podczas wrocławskiego marszu narodowców kobieta, która próbowała zablokować przejście manifestujących, została trafiona odpaloną racą w głowę. Ranna trafiła do szpitala”. Z informacji medialnych wynikało także, że policja usunęła uczestników zgromadzenia, w trakcie przepychanek jedna z kobiet została opluta. Inna uderzona w głowę i twarz odpaloną racą. Spaliło jej włosy, osmaliło policzek. Doznała obrażeń głowy. Pogotowie zabrało ją do szpitala”. Media relacjonowały także, że „narodowcom trzy razy udało się podejść do pokojowej blokady we Wrocławiu. Ukradli flagi, pobili protestujących, rzucali race, puszki i butelki”. Wskazywano również na to, że wznoszono podczas marszu okrzyki/przemówienia, których treść mogła stanowić przestępstwa z art. 119 oraz 256 Kodeksu karnego. Z informacji medialnych wynikało także, że policja usunęła uczestników kontrmanifestacji stawiając im zarzuty naruszenia art. 52 kw.

**[15 listopada 2017 r.]** Rzecznik z urzędu podjął sprawę, wskazując, że podejmowane podczas tych zgromadzeń działania policji budziły wątpliwości odnośnie do tego, czy były adekwatne i wystarczające z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych dotyczących zgromadzeń publicznych. Rzecznik podkreślał, że art. 57 Konstytucji RP gwarantuje każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Konstytucja RP gwarantuje zatem prawo do zorganizowania spontanicznej kontrmanifestacji. Państwo ma więc obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania środków najmniej restrykcyjnych, które co do zasady umożliwiłyby odbycie obu demonstracji. Na policji ciąży zatem obowiązek zabezpieczenia każdej demonstracji, tak aby w jej trakcie nie doszło do jakichkolwiek aktów przemocy. Rzecznik podkreślał, że ochronie konstytucyjnej i międzynarodowej podlegają jedynie pokojowe manifestacje.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu o przedstawienie Rzecznikowi szczegółowych informacji dotyczących działań policji we Wrocławiu odnoszących się do wskazanych zdarzeń. W szczególności: - czy policja podjęła w trakcie marszu działania wobec osób, których zachowanie (wznoszenie okrzyków, używanie materiałów pirotechnicznych) mogło stanowić przestępstwo lub wykroczenie, tj. działania takie jak: wylegitymowanie, zatrzymanie, nałożenie

grzywny w drodze mandatu karnego, podjęcie innych czynności w sprawie o wykroczenie lub przestępstwo i ewentualnie, jaki jest stan tych postępowań; czy działania mające na celu identyfikację i przeprowadzenie stosownych postępowań zostały podjęte przez policję po zakończeniu Marszu, ewentualnie ile jest takich postępowań i wobec ilu osób są prowadzone, jaki jest stan tych postępowań; jakie czynności podjęli policjanci w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom kontrmanifestacji, którzy prezentowali hasła antyfaszystowskie i przeciwko którym skierowane zostały agresywne zachowania uczestników Marszu; czy policja rozważyła rozwiązanie zgromadzenia.

**[7 grudnia 2017 r.]** W odpowiedzi Komendant Miejski Policji odnosząc się do kwestii używania przez uczestników podczas zgromadzenia środków pirotechnicznych poinformował, że „race były odpalone w tłumie osób zgromadzonych co utrudniało podjęcie interwencji przez policjantów. W związku z powyższym funkcjonariusze Wydziału Techniki Kryminalistycznej KMP we Wrocławiu przy użyciu rejestratorów obrazu dokonywali zapisu osób popełniających wykroczenia w celu późniejszego ich zidentyfikowania i wyciągnięcia konsekwencji prawnych. Na podstawie zapisu wideo na dzień dzisiejszy zidentyfikowano dwie osoby, które podczas zgromadzenia z przemarszem używały materiałów pirotechnicznych. W obu przypadkach prowadzone są postępowania w sprawach o wykroczenia w toku, których wysłano do rozpoznanych osób wezwania do stawienia się w Komisariacie Policji Wrocław Stare Miasto w celu ich przesłuchania w charakterze sprawcy wykroczenia z art 52 § 1 kw. (...) (sygn.. RSOW 19440/2017 i RSOW 18441/2017). Aktualnie trwają dalsze czynności operacyjne zmierzające do ustalenia pozostałych osób używających materiałów pirotechnicznych podczas marszu.

Ponadto poinformowano, że na podstawie materiałów zabezpieczonych z przebiegu zdarzenia w Komisariacie Policji Wrocław Stare Miasto jest prowadzone postępowanie (sygn. Ldz. D-I-5601-2037/17/Aka, RSD 4641/17) w sprawie narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu M.F., która na skutek uderzenia racą w głowę, przez nieznaną osobę doznała obrażeń tj. o czyn z art. 160 par 1 kk. Obecnie trwają czynności mające na celu ustalenie danych osobowych sprawcy czynu. Dodatkowo wskazano, że policja podjęła czynności wobec: osoby, która usiłowała siłą przedostać się przez kordon Policyjny (ukaranej mandatem karnym kredytowanym w wysokości 50 zł za popełnienie wykroczenia z art. 52 § I kw), osoby, która używała słów uznawanych powszechnie za wulgarne, (ukaranej mandatem karnym kredytowanym w wysokości 50 zł za popełnienie wykroczenia art. 141 kw.), osób, które swoim zachowaniem zablokowały przebieg legalnego przemarszu zgromadzenia, czynności zmierzające do skierowania wniosku o ukaranie do sądu tych osób prowadzi prowadzone są KP Wrocław Stare Miasto. Jak również wskazywano, funkcjonariusze Oddziałów Prewencji Policji KWP we Wrocławiu podjęli

czynności mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom kontrmanifestacji poprzez odizolowanie ich kordonem od uczestników zgromadzenia z przemarszem. Działania — te miały spowodować deeskalację werbalnych i pozawerbalnych zachowań zarówno uczestników marszu, jak i kontrmanifestantów.

**[5 lutego 2018 r.]** Rzecznik ponownie zwrócił się o nadesłanie dodatkowych informacji. Rzecznik przypomniał, że w swoim wystąpieniu z dnia 15 listopada 2017 r. wskazywał na zachowanie uczestników zgromadzenia, którzy wznosili podczas marszu okrzyki i przemówienia, których treść mogła stanowić przestępstwa z art. 119 oraz art. 256 kodeksu karnego, a także informował o innych działaniach uczestników zgromadzeń, które były relacjonowane przez media: „narodowcom trzy razy udało się podejść do pokojowej blokady we Wrocławiu. Ukradli flagi, pobili protestujących, rzucali race, puszki i butelki”. W nadesłanych wyjaśnieniach nie wskazano jakie czynności policja podjęła w związku z tymi czynami.

Rzecznik zauważył jednak, jak wynikało z informacji ogólnodostępnych, że Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu przekazała do Prokuratury Rejonowej materiały dotyczące marszu niepodległości z dnia 11 listopada. Prokurator polecił wszcząć i przeprowadzić postępowanie w sprawie publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych i wyznaniowych. Śledztwem miała zająć się Komenda Miejska Policji we Wrocławiu<sup>152</sup>.

**[5 lutego 2018 r.]** W związku z informacją KMP dotyczącą prowadzenia spraw podjętych wobec osób, które swoim zachowaniem zablokowały przebieg legalnego przemarszu zgromadzenia w dniu 11.11.2017 r., przez KP Wrocław Stare Miasto, Rzecznik zwrócił się także o informacje do Komendanta Komisariatu Policji Wrocław Stare Miasto.

**[21 lutego 2018 r.]** Zastępca Komendanta Miejskiego Policji poinformował, że w Wydziale Dochodzeniowo Śledczym Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu prowadzone jest postępowanie o czyn z art. 256 § 1 kk (za RSD- 112/17), nadzorowane przez Prokuraturę Rejonową Wrocław Stare Miasto, sygn. akt PR 2Ds.374.2017. w sprawie propagowania w dniu 11 listopada 2017r. treści faszystowskich przez P. R. i J. M. W sprawie tej planowane jest powołanie biegłego z zakresu językoznawstwa celem wydania opinii czy treści ich wypowiedzi w czasie tego zgromadzenia publicznego wypełniają znamiona przestępstwa z art. 256 §1 kk.

Jednocześnie poinformowano, że w sprawie narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia M.F. prowadzone są intensywne czynności mające na celu ustalenie i zidentyfikowanie sprawcy przestępstwa. Na chwilę przedstawienia informacji zidentyfikowano 8

---

<sup>152</sup> <http://www.gazetawroclawska.pl/wiadomosci/a/wroclawska-prokuratura-wszczyna-postepowanie-ws-marszu-niepodleglosci,12699456/>

uczestników zgromadzenia, wobec dwóch skierowano wnioski o ukaranie (za czyn z art. 52 § 2 kw i za czyn z art. 107 kw, art.82 § 5 kw i w zw. z art. 9 § 1 kw) , dodatkowo jednak osoba przesłuchiwana w charakterze świadka przyznała się do posiadania środków pirotechnicznych.

**[1 marca 2018 r.]** Ponadto Komendant Miejski Policji (Wydział Kontroli) poinformował, że w Komisariacie Policji Wrocław Stare Miasto prowadzone było postępowanie w sprawie o wykroczenie określone w art.52 § 2 pkt 1 kw, tj. zakłócenie przebiegu legalnego zgromadzenia publicznego Marsz Niepodległości (syg. RSOW 18576/17/RD). W toku czynności ujawniono 16 sprawców wykroczeń, z czego 13 osób wyszło na jezdnię ul. Kazimierza Wielkiego 1 blokowało trasę przemarszu, a trzy osoby stojąc na przystanku MPK skandowało hasła i kierowało okrzyki wobec uczestników zgromadzenia. Trzynastu osobom przedstawiono zarzuty z art. 52§ 2 pkt 1 kw.(blokowanie trasy przemarszu), pozostałe 3 osoby stały na przystanku MPK i skandowały hasła i kierowały okrzyki wobec uczestników zgromadzenia, czym zakłóciły przebieg legalnego zgromadzenia (zarzuty z art.52 § 2 pkt 1 kw sygn. RSOW 406/18) . Wobec tych osób zostały skierowane wnioski o ukaranie do Sądu.

Dodatkowo wskazano, że przez funkcjonariuszy Komisariatu Policji Wrocław Stare Miasto były lub nadal są prowadzone 4 postępowania w sprawach o wykroczenia: sprawa o czyn z art.52§1 kw dotyczący używania materiałów pirotechnicznych w trakcie zgromadzenia publicznego ( RSOW 19440/17 w tej sprawie skierowano sprawę do sądu); sprawa o czyn z art. 107 kw i 52§1 kw gdzie A.R. wrzucił odpaloną pochodnię w celu złośliwego dokuczenia pod nogi M. M. (RSOW 19441 /17 w tej sprawie skierowano sprawę do Sądu), sprawa o czyn z art.82§1 kw - dokonywania czynności, polegających na spalaniu flagi Unii Europejskiej, mogących spowodować pożar (Sprawę zakończono odstąpieniem od kierowania sprawą do Sądu z uwagi na brak cech wykroczenia, RSOW 19441/17), zawiadomienie T. Z. z Krakowa, który w programie TVN Fakty w dniu 14-11-2017 roku zobaczył relację z przebiegu Marszu Niepodległości i zawiadomił o możliwości popełnienia wykroczenia z art. 141 kw, tj. używania słów nieprzyzwoitych oraz art. 226 kk, tj. znieważenia funkcjonariuszy Policji (trwają czynności wyjaśniając, RSOW 571/18). Ponadto poinformowano, że prowadzone w Komisariacie Policji Wrocław Stare Miasto postępowanie w sprawie narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu M. F., która na skutek uderzenia racą w głowę przez nieznaną osobę doznała obrażeń t j . o czyn z art.160 § I kk (L.dz.D-I-5601-237/17, Rsd 4641/17) zostało przekazane do dalszego prowadzenia przez jednostkę nadrzędną, tj. Wydział Dochodzeniowo-Śledczy KMP we Wrocławiu. Przekazane materiały zostały dołączone do postępowania RSD - 112/17 prowadzonego w sprawie propagowania treści faszystowskich przez P. R. i J. M.

**[19 marca 2018 r.]** Informacje, z których wynikało, że uczestnikom pokojowych kontrmanifestacji postawiono zarzuty dotyczące zakłócania legalnego zgromadzenia (tj. o to, że „stojąc na przestanku MPK okrzykami przeszkodziła w przebiegu niezakazanego zgromadzenia publicznego Marszu Niepodległości”), były przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Komendanta Głównego Policji. W odpowiedzi KGP odnosząc się do sprawy zgromadzenia odbywanego we Wrocławiu, wskazał, że jedna z obwinionych osób, wskazanych w wystąpieniu RPO „w dniu 30 marca 2018 roku wyrokiem Sądu Rejonowego dla Wrocławia Śródmieście Wydział V Kamy sygn. akt V W 676/18 została uznana winną popełnienia zarzucanego jej czynu. Na podstawie art. 39 § 1 kw Sąd odstąpił od wymierzenia kary. Wobec kolejnej osoby Sąd Rejonowy dla Wrocławia Śródmieście wydał wyrok nakazowy sygn. akt I I W 468/18, w którym uznał ją winną popełnionego wykroczenia i ukarał karą grzywny w wysokości 200 złotych. Sprawa dotycząca trzeciej osoby została rozstrzygnięta wydanym w dniu 10 maja 2018 r. postanowieniem o umorzeniu postępowania”.

[Więcej na temat wystąpienia Rzecznika w sprawie nr VII.613.4.2018]

[8 czerwca 2018 r.] Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego dla Wrocławia Śródmieścia z prośbą o informacje dotyczące postępowań z wniosku Policji wobec protestujących w dniu 11 listopada 2017 r. we Wrocławiu, którym zarzucano m.in. naruszenie art. 52§ 2 kw, a także do Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu o aktualne informacje o stanie spraw związanych z wystąpieniem Rzecznika.

## **Pikieta antyfaszystowska na skwerze Wysockiego w Warszawie w dniu 11 listopada 2017 r.**

**[II.519.1231.2017]**

Z przekazów medialnych wynikało, że policjanci zatrzymali około 40 osób zgromadzonych obok trasy Marszu Niepodległości, na skwerze Wysockiego pomiędzy Al. Jerozolimskimi a ul. Smolną w Warszawie. Osoby te zostały przewiezione do jednostki Policji, gdzie zostały wylegitymowane i po kilku godzinach zwolnione. Dwie z zatrzymanych osób posiadało ze sobą transparent, który zdaniem funkcjonariuszy zawierał treści propagujące faszyzm.

**[14 listopada 2017 r.]** Sprawa została podjęta z urzędu skierowano w niej pismo do Komendanta Stołecznego Policji o przedstawienia wyjaśnień, dotyczących następujących kwestii: jakie były faktyczne podstawy zatrzymania i przewiezienia do jednostki Policji osób z pikiety przy ul. Smolnej, z uwzględnieniem materialnych przesłanek wskazanych w art. 244 § 1 Kodeksu postępowania karnego lub art. 45 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia; jak długo trwało faktyczne pozbawienie wolności osób przewiezionych do jednostki Policji; czy zostały sporządzone protokoły zatrzymania; jakie czynności zostały przeprowadzone z zatrzymanymi; czy zatrzymanym umożliwiono kontakt z adwokatem lub radcą prawnym oraz czy ktokolwiek złożył zażalenie na zatrzymanie; czy wobec którejkolwiek z zatrzymanych osób prowadzone jest postępowanie w sprawie o wykroczenie lub postępowanie karne a jeśli tak – jaka została przyjęta kwalifikacja czynów i jaki jest stan tych postępowań; jakie zachowanie dwóch z zatrzymanych osób stanowiło podstawę do podjęcia czynności dotyczących ewentualnego propagowania przez nie faszyzmu i jaki jest stan postępowania w tej sprawie.

**[14 grudnia 2017 r.]** Komendant Stołeczny Policji poinformował, że w dniu 11 listopada 2017 r. o godz. 14.40 podjęto czynności wobec osób zebranych na ul. Smolnej, które nie stosowały się do poleceń funkcjonariuszy – nie chciały opuścić zajmowanego miejsca. Podczas interwencji osoby stawiały bierny opór, dlatego funkcjonariusze Policji stosowali wobec nich środki przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej i chwytów obezwładniających. Doprowadzanie do radiowozów trwało do godz. 15.00. Pierwsza osoba została doprowadzona do Komendy Rejonowej Policji Warszawa 1 przy ul. Dzielnej 12 w Warszawie o godz. 15.30, a ostatnia o godz. 16.16. W sumie do jednostki Policji zostały dowiezione 43 osoby, z których 41 osób po wylegitymowaniu i sprawdzeniu w policyjnych bazach danych zostały zwolnione. Pierwsza z doprowadzonych osób opuściła policyjny budynek przy ul. Dzielnej 12 o godz. 16.29, a ostatnia o godz. 18.02. Komendant wskazał, że dwie ze wskazanych osób zostały zatrzymane jako podejrzane o popełnienie czynu z art. 256 § 1 k.k. – posiadały transparent będący nośnikiem symbolu faszyzmu. Pozostałe osoby nie zostały

zatrzymane w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.k. czy też art. 45 § 1 kpsw. Spośród osób przewiezionych do Komendy Rejonowej Policji Warszawa I na ul. Dzielną 36 osób złożyło zażalenie na zatrzymanie (w tym 2 osoby zatrzymane).

**[03.01.2018 r.]** Pismo do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia, w którym wskazano, że sprawa zatrzymania osób z pikiety antyfaszystowskiej pozostaje w szczególnym zainteresowaniu Rzecznika, albowiem nie ulega wątpliwości, że doszło do ingerencji funkcjonariuszy publicznych w jedno z konstytucyjnych praw osób doprowadzonych do jednostki Policji, a mianowicie prawa do wolności osobistej. Bez wątpienia zatem wymaga wnikliwego zbadania, czy czynności policjantów stanowiły w istocie pozbawienie wolności, o którym mowa w art. 41 Konstytucji RP oraz czy w trakcie tych czynności zapewniono realizację uprawnień osób pozbawionych wolności, o których mowa w tym przepisie. W piśmie tym wskazano, że prawo do wolności osobistej jest chronione także przepisami aktów prawa międzynarodowego, w tym art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Na temat zakresu art. 5 Konwencji wypowiadał się wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka, który stwierdzał między innymi, iż element stosowania przymusu w związku z wykonywaniem uprawnień policji w zakresie przeszukania i zatrzymania wskazuje na zaistnienie pozbawienia wolności, niezależnie od krótkiego czasu stosowania środka (Foka przeciwko Turcji, § 78 ; Gillan i Quinton przeciwko Zjednoczonemu Królestwu , § 57; Shimovolos przeciwko Rosji, § 50 ; oraz Brega i Inni przeciwko Mołdowie, § 43 ). W sprawie Gillan i Quinton Trybunał zauważył, że pomimo że czas zatrzymania i przeszukania każdego ze skarżących nie przekroczył 30 minut, w tym czasie skarżący byli całkowicie pozbawieni wolności przemieszczania się. Byli zobowiązani do pozostania w danym miejscu, poddania się przeszukaniu, a gdyby odmówili, zostaliby zatrzymani i aresztowani przez policję i postawiono by im zarzuty. Ten element przymusu decyduje o pozbawieniu wolności w rozumieniu art. 5 ust. 1 Konwencji (zob. Gillan i Quinton przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 57). Podobnie w sprawie Shimovolos przeciwko Rosji (§ 50) skarżący został zabrany na komisariat pod groźbą użycia siły i nie miał możliwości opuszczenia komisariatu bez zgody funkcjonariuszy policji. Trybunał uznał, że istniał element przymusu, który, niezależnie od krótkiego czasu zatrzymania, był decydujący dla pozbawienia wolności w rozumieniu art. 5 ust. 1 Konwencji.

W piśmie tym zwrócono się o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o obecnym stanie postępowań w przedmiocie wskazanych wyżej zażaleń na zatrzymanie, a jeśli w sprawach tych wydane zostały orzeczenia – o nadesłanie kopii tych orzeczeń.

W tym samym dniu zwrócono się także do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście o poinformowanie o stanie postępowania w sprawie mężczyzn, którzy podczas pikiety prezentowali transparent będący nośnikiem symboli faszyzmu.

**[24 stycznia 2018]** Sąd Rejonowy Warszawa Śródmieście poinformował o biegu postępowania nadanego zażaleniom na zatrzymanie złożonym przez 37 osób zatrzymanych na skwerze Wysockiego oraz nadesłał kopie postanowień wydanych w już zakończonych sprawach.

**[29 stycznia 2018 r.]** Prokuratura Rejonowa Warszawa Śródmieście poinformowała, że postępowanie w sprawie prezentowania transparentu będącego symbolem faszyzmu jest w toku, nie przedstawiono w nim nikomu zarzutów.

**[16 lutego 2018 r.]** Kolejne pisma do Sądu Rejonowego Warszawa Śródmieście oraz Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście o przedstawienie dalszych informacji w prowadzonych tam sprawach.

**[23 lutego 2018 r.]** W odpowiedzi z Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście wynika, że postępowanie w sprawie propagowania faszyzmu zostało prawomocnie umorzone wobec braku czynu zabronionego w działaniach sprawców. Jak wynika z uzasadnienia postanowienia o umorzeniu dochodzenia, transparent prezentowany przez zatrzymanych składał się z dwóch części: na jednej było zdjęcie żołnierzy hitlerowskich z podpisem „NÜRNBERG 1933” na drugiej zaś wizerunek grupy osób trzymających różne flagi z napisem „WARSZAWA 2017”; na transparencie umieszczono także napis „ZHAŃBIONA”. W ocenie prokuratora „tego rodzaju zestawienie wizerunków na transparencie, z uwzględnieniem sposobu rozmieszczenia napisów (podpisów), w sposób nie budzący najmniejszych wątpliwości wskazuje, iż transparent ten miał charakter krytykujący marsz (demonstrację) w Warszawie w 2017r. i jednocześnie porównywał go do marszu żołnierzy hitlerowskich. [...]zabezpieczony transparent wyraża w sposób nie budzący najmniejszych wątpliwości, negatywny stosunek do faszystowskiego ustroju państwa.”

**[2 marca 2018 r.]** Sąd Rejonowy nadesłał kolejne kopie postanowień wydanych po rozpatrzeniu zażeń na zatrzymania. Poinformował także, że w sprawach w których wydano orzeczenia uwzględniające zażenia Sąd w trybie art. 246 § 4 kpk zawiadamiał właściwą prokuraturę oraz Komendanta Stołecznego Policji poprzez przesłanie im odpisu postanowienia Sądu. Z dotychczas przedłożonych kopii 27 postanowień tego Sądu wynika, że w 25 przypadkach, uwzględniając częściowo złożone zażenia Sąd uznał, że doszło do zatrzymania skarżących. W 24 postanowieniach Sąd stwierdził, że zatrzymanie było legalne, jednak niezasadne i nieprawidłowe, w jednym – że było legalne i zasadne, jednak nieprawidłowe. W pozostałych dwóch przypadkach Sąd przyjął, że zaskarżona czynność nie była zatrzymaniem.

Uwzględniając częściowo zażenia Sąd uznawał, że doszło do pozbawienia wolności skarżących, gdyż podjęte wobec nich czynności przekroczyły zakres czynności legitymowania. Sąd powoływał między innymi orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazując, że nawet



krótki okres ograniczenia swobody przemieszczania się może zostać uznany za pozbawienie wolności w rozumieniu art. 5 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jeżeli – jak w przedmiotowych przypadkach – jest związany z elementem przymusu ze strony funkcjonariuszy Państwa. W uzasadnieniach postanowień wskazywano ponadto, że przed użyciem środków przymusu bezpośredniego i doprowadzeniem do jednostki Policji, funkcjonariusze nie podejmowali nawet prób wylegitymowania zatrzymywanych osób na miejscu.

Uzasadniając bezzasadność zatrzymań Sąd wskazywał, że okoliczności, w jakich do nich dochodziło nie zawierały przesłanek o jakich mowa w art. 244 § 1 kpk (podejrzenie popełnienia przestępstwa), 45 § 1 kpsw (podejrzenie popełnienia wykroczenia) lub art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji (zatrzymanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia). Konsekwencją uznania przez funkcjonariuszy, że ich czynność stanowiła jedynie legitymowanie było uznanie przez Sąd, że zatrzymania były przeprowadzone nieprawidłowo – nie zostały sporządzone protokoły zatrzymań, zatrzymani nie otrzymali stosownych w takich okolicznościach pouczeń oraz informacji o przyczynach zatrzymania.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że powołane wyżej orzeczenia Sądu w sposób prawomocny rozstrzygnęły, że podczas interwencji Policji wobec osób na skwerze Wysockiego doszło do naruszenia ich prawa do wolności określonego w art. 41 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**[14 marca 2018 r.]** pismo do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście oraz do Komendanta Stołecznego Policji o przedstawienie wyjaśnień dotyczących reakcji tych organów na przekazane przez Sąd informacje o uwzględnieniu zażaleń na zatrzymanie.

**[3 kwietnia 2018 r.]** pismo do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieście z prośbą o nadesłanie RPO kopii pozostałych postanowień wydanych po rozpoznaniu wskazanych zażaleń na zatrzymanie uczestników pikiety antyfaszystowskiej, o ile zostały wydane (dotychczas wpłynęło do Biura Rzecznika 27 postanowień), a także o nadesłanie akt sprawy ozn. sygn. II Kp 3070/17– jednego z zatrzymanych w dniu 11 listopada 2017 r.

**[11 kwietnia 2018 r.]** pismo do Prokuratora Rejonowego Warszawa Śródmieście Północ z prośbą o poinformowanie Rzecznika o działaniach podjętych w związku z treścią postanowień Sądu Rejonowego dla Warszawy – Śródmieścia uwzględniających zażalenie na zatrzymanie uczestników pikiety antyfaszystowskiej.

**[5 kwietnia 2018 r.]** Prokurator Rejonowy dla Warszawy Śródmieście poinformował, że sprawa dot. zatrzymań jest przedmiotem postępowania prowadzonego w Prokuraturze Rejonowej Warszawa Śródmieście Północ.

**[11 kwietnia 2018 r.]** Sąd Rejonowy poinformował o kolejnych rozpoznanych zażaleniach na zatrzymanie oraz nadesłał kopie wydanych postanowień, a także akta sprawy, o których udostępnienie Rzecznik występował.

**[10 kwietnia 2018 r.]** Komendant Stołeczny Policji poinformował, że „spośród 43 osób doprowadzonych w dniu 11 listopada 2017 r. do Komendy Rejonowej Policji Warszawa I - 37 osób złożyło zażalenie na zatrzymanie w tym 2 osoby zatrzymane). Wszystkie zażalenia w ustawowym terminie zostały przekazane zgodnie z właściwością do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia II Wydział Karny, wraz z kompletną dokumentacją odzwierciedlającą wykonywanie przez policjantów czynności służbowych z udziałem wymienionych osób w dniu 11 listopada 2017 r. Do chwili obecnej do Komendy Stołecznej Policji wpłynęło łącznie 31 rozstrzygnięć Sądu, na mocy których uznano, że: czynność zatrzymania 26 osób była legalna, niezasadna i nieprawidłowa; wobec 2 osób czynności podjęte przez funkcjonariuszy Policji nie stanowiły czynności zatrzymania; czynność zatrzymania 1 osoby była legalna, zasadna i nieprawidłowa; czynność zatrzymania 2 osób była legalna, niezasadna i prawidłowa. Jednocześnie ustalono, że Sąd wydał Postanowienia w sprawach dotyczących zażaleń na zatrzymanie kolejnych 3 osób (odpisy tych decyzji nie wpłynęły dotychczas do KSP), uznając zatrzymanie za legalne, niezasadne i nieprawidłowe”. Jak wskazywano, „z poczynionych ustaleń wynika ponadto, że Sąd Rejonowy dla Warszawy – Śródmieścia w Warszawie przekazał do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście materiały spraw dotyczących stwierdzonej niezasadności i nieprawidłowości zatrzymania osób, w celu dokonania oceny karno-prawnej. Do rozpatrzenia niniejszej problematyki w zakresie zażaleń na zatrzymanie złożonych przez 23 osoby wyznaczono Prokuraturę Rejonową w Grodzisku Mazowieckim, która w dniu 26 lutego 2018 r. w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków służbowych na szkodę osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Komendy Rejonowej Policji Warszawa / oraz Oddziału Prewencji Policji w Warszawie, polegającego na bezzasadnym (nieprawidłowym) zatrzymaniu pokrzywdzonych w dniu 11 listopada 2017 r. – wydała postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa w kierunku art. 231 § 1 Kodeksu karnego, sygn. akt PR 1 Ds. 147.2018 na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego. Postanowienie to nie jest prawomocne. W odniesieniu do działań służbowych podjętych w Komendzie Stołecznej Policji informuję, że w powyższej sprawie wdrożone zostały czynności wyjaśniające w trybie art. 134i ust. 4 ustawy o Policji, mające na celu wyjaśnienie sposobu realizacji czynności służbowych przez policjantów w dniu 11 listopada 2017 r.: - czynności wyjaśniające wdrożone w Wydziale Kadr KSP w sprawie oceny prawidłowości czynności realizowanych przez policjantów, dla których przełożonym dyscyplinarnym jest Komendant Stołeczny Policji, w związku z zażaleniami na zatrzymanie w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie podczas Marszu Niepodległości- zakończono w dniu 14 marca 2018 r. nie stwierdzając popełnienia

przewinienia dyscyplinarnego przez policjantów wykonujących czynności z udziałem wymienionych osób; - czynności wyjaśniające prowadzone w KRP Warszawa I l.dz. KRP-KKS-I-157/18, mające na celu wyjaśnienie sposobu realizowania czynności służbowych przez funkcjonariuszy KRP Warszawa I w związku z przewiezieniem w dniu 11 listopada 2017 r. 43 osób do siedziby KRP Warszawa i przy ul. Dzielnej 12 w Warszawie - pozostają w toku.

**[17 kwietnia 2018 r.]** pismo do Prokuratora Rejonowego w Grodzisku Mazowieckim z prośbą o poinformowanie Rzecznika o obecnym stanie sprawy dotyczącej czynności podjętych przez Prokuraturę wobec funkcjonariuszy Policji co do niezasadności i nieprawidłowości zatrzymania uczestników pikietki antyfaszystowskiej oraz jeżeli w sprawie zapadła decyzja procesowa kończąca postępowanie, o nadesłanie Rzecznikowi jej kopii wraz z adnotacją co do ewentualnej prawomocności.

[25 kwietnia 2018 r.] Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji wskazując na dotychczasowe działania Rzecznika w tej sprawie.

Rzecznik stwierdził, że sposób reakcji Policji w dniu 11 listopada 2017 r. na zdarzenia związane z Marszem Niepodległości był różny, w zależności od tego czy interwencje dotyczyły (lub mogły dotyczyć) uczestników tego Marszu, czy innych osób, w szczególności sprzeciwiających się głoszonym przez niektórych z tych uczestników poglądów odbieranych jako rasistowskie, nacjonalistyczne lub nawet faszystowskie. Oto bowiem reakcja Policji wobec uczestników Marszu Niepodległości masowo – jak wynika ze zdjęć i filmów – naruszających przepis art. 4 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach zakazujący brania udziału w zgromadzeniu między innymi osobom posiadającym wyroby pirotechniczne, a tym samym popełniających wykroczenie z art. 52 § 1 k.w. „zgodnie z przyjętą taktyką” ograniczała się do apelowania do organizatorów manifestacji „o podjęcie stosownych działań wobec osób używających materiałów pirotechnicznych”. Przyjęta przez Policję taktyka wywołuje zasadnicze wątpliwości, bowiem *ratio legis* art. 4 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach to zapewnienie bezpieczeństwa poprzez ochronę życia i zdrowia uczestników zgromadzeń i innych osób zagrożonych używanymi – jak w omawianym przypadku w wielotysięcznym tłumie - materiałami pirotechnicznymi. Przyjęta taktyka jest niezrozumiała także ze względu na okoliczność, iż w trakcie zgromadzenia mającego miejsce w dniu 23 marca 2018 r. w Warszawie policjanci podjęli stosowne działania wobec osób posiadających materiały pirotechniczne.

Z drugiej zaś strony funkcjonariusze Policji podjęli energiczne działania, zatrzymując znaczną grupę osób, których zachowanie nie stanowiło przestępstwa ani wykroczenia, nie stwarzało także w sposób oczywisty bezpośredniego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia.

W znacznej części podjęte w tym zakresie przez policjantów czynności zostały uznane przez sądy za sprzeczne z obowiązującym prawem.

W ocenie Rzecznika przedstawione okoliczności przemawiają za przyjęciem, iż wykonując czynności podczas Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. funkcjonariusze Policji w szerokim zakresie naruszyli prawa i wolności obywatelskie: nie podejmując skutecznych czynności mających na celu usunięcie stanu zagrożenia uczestników tego Marszu spowodowanego powszechnym użyciem w jego trakcie materiałów pirotechnicznych; podejmując sprzeczne z prawem działania wobec osób pragnących zmanifestować swoje poglądy inne niż prezentowane przez uczestników tego Marszu oraz różnicując sposób swojej reakcji w zależności od tego, która z grup (uczestnicy Marszu czy też inne osoby) miała być przedmiotem interwencji.

Rzecznik zwrócił się do KGP o podjęcie działań, mających na celu ustalenie osób odpowiedzialnych za opisany stan rzeczy i wyciągnięcia wobec nich konsekwencji wynikających z ustawy o Policji.

**[18 kwietnia 2018 r.]** Z odpowiedzi Prokuratora Rejonowego w Grodzisku Mazowieckim wynikało, że Prokuratura prowadziła postępowania o sygn. akt PR 1 Ds.147.2018 i PR 1 Ds. 406.2018 w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy policji Komendy Powiatowej Policji Warszawa I oraz I i VIII Kompanii Oddziałów Prewencji Policji, polegających na bezzasadnym i nieprawidłowym zatrzymaniu pokrzywdzonych w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k. W dniu 26.02.2018 r. i w dniu 29.03.2018 r. zostały wydane postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawach o czyny z art. 231 § 1 k.k. na podst. art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. wobec braku znamion czynu zabronionego, które zostały nadane Rzecznikowi (przedmiotowe postępowania nie są prawomocne).

**[8 maja 2018 r.]** Prokurator poinformował także, w nawiązaniu do pisma z dnia 11.04.2018r., skierowanego do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście Północ w Warszawie, przekazanego do Prokuratury Rejonowej w Grodzisku Mazowieckim w ślad za materiałami sprawy, przekazanej do rozpoznania tut. jednostce zgodnie z decyzją Zastępcy Prokuratora Okręgowego w Warszawie z dnia 29.01.2018r., że w przedmiocie czynności podjętych przez Policję wobec uczestników pikiet antyfaszystowskiej w dniu 11.11.2017r. w Warszawie, Prokuratura prowadziła cztery postępowania przygotowawcze, zarejestrowane za numerami PR IDs 147.2018; PR IDs 406.2018; PR IDs 582.2018 oraz PR 1 Ds 626.2018. Pierwsze trzy sprawy zostały zakończone nieprawomocnymi postanowieniami o odmowie wszczęcia śledztwa (ich odpisy przesłano w załączeniu). W sprawie PR IDs 626.2018, zarejestrowanej w dniu 07.05.2018r., trwa postępowanie sprawdzające.

[25 maja 2018 r.] w odpowiedzi Komendant Główny Policji wskazał, że „w związku z postulowaną w (...) piśmie sugestią wyciągnięcia konsekwencji wobec funkcjonariuszy Policji w trybie przepisów ustawy o Policji, informuję, że podległe mi służby dokonały stosownych ustaleń i analiz, z których wynika, że reakcja sił Policji w zakresie kwestii wskazanej w punkcie nr 1[tj. wnoszenia okrzyków i niesienia transparentów o treści mogącej stanowić przestępstwa z art. 119, art. 255, art. 256 lub art. 257 kk oraz używania w trakcie marszu materiałów pirotechnicznych], była zgodna z przyjętą taktyką, wynikającą z działań zaplanowanych w formie operacji policyjnej, na podstawie przepisów zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24.09.2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz. Urz. KGP. 14.65).

Odnosząc się kwestii podejmowania czynności przez funkcjonariuszy Komendy Stołecznej Policji wobec osób zgromadzonych pomiędzy Al. Jerozolimskimi a ul. Smolną KGP zaznaczał, że „fakt przesłania do Prokuratury odpisów postanowień Sądu nie jest równoznaczny z zawiadomieniem o podejrzeniu popełniania przestępstwa. W tym przypadku przekazanie do Prokuratury materiałów wynikało wprost z dyspozycji art. 246 § 4 kpk, zgodnie z którym, w przypadku stwierdzenia bezzasadności, nielegalności lub nieprawidłowości zatrzymania, Sąd zawiadamia o tym prokuratora oraz organ przełożony nad organem, który dokonał zatrzymania. Przesłanie odpisów Prokuraturze Rejonowej w Grodzisku Mazowieckim celem rozpoznania sprawy było zatem konsekwencją wydanego przez Sąd rozstrzygnięcia. Prokuratura na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 kpk (braku znamion czynu zabronionego), odmówiła wszczęcia śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy Policji Komendy Rejonowej Policji Warszawa 1 oraz I i VIII Kompanii Oddziałów Policji w Warszawie, w związku z czynnościami podejmowanymi w dniu 11 listopada 2017 r”. Jak zaznaczał KGP „uzasadniając swoją decyzję Prokurator wskazał na fakt, iż brak jest jakichkolwiek podstaw do kwestionowania motywacji funkcjonariuszy Policji. Podejmując czynności podczas interwencji w dniu 11 listopada 2017 r., działali oni w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa, do czego jako policjanci są powołani i zobowiązani z mocy ustawy. Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 6 ustawy o Policji, czynności realizowane przez Policję, powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte, dotyczy to czynności zarówno legitymowania, jak i zatrzymania osób. Jak wynika z ustaleń w niniejszej sprawie, funkcjonariusze Policji podczas wykonywania czynności w dniu zdarzenia nie naruszyli tej zasady. Podejmowane przez policjantów czynności były adekwatne do zaistniałej sytuacji, nie powodowały nadmiernych dolegliwości dla osób, wobec których podjęto interwencje (takich uchybień nie dopatrył się również Sąd). Ponadto Prokurator rozpoznający przedmiotową sprawę, zwrócił również uwagę na to, że funkcjonariusze Policji działali w sytuacji

zagrożenia bezpieczeństwa, pod presją czasu i okoliczności, gdyż na ich barkach spoczywało zapewnienie bezpieczeństwa kilkudziesięciu tysięcy osób, w tym uczestników Marszu Niepodległości oraz okolicznych mieszkańców. Działania funkcjonariuszy wymagały jak najlepszej koordynacji, szybkiego podejmowania decyzji, minimalizowania wszelkich zagrożeń. Jak wynika z materiałów sprawy, osoby uznane obecnie za pokrzywdzone, w dniu 11 listopada 2017 r., nie wykazywały woli podporządkowywania się poleceniom funkcjonariuszy. W zaistniałej sytuacji, ich postawa wymagała podjęcia pilnych działań, niepowodujących eskalacji zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego. Niezależnie od powyższego, mając na uwadze wątpliwości co do sposobu wykonywania czynności wobec osób zgromadzonych na Skwerze Wiślickiego w dniu 11 listopada 2017 r., zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 134i ust. 4 ustawy o Policji, Komendant Stołeczny Policji zlecił przeprowadzenie czynności wyjaśniających w tej sprawie. Materiał zebrany w wyniku prowadzonych czynności wyjaśniających nie dał podstaw do wdrożenia procedury dyscyplinarnej. Nie wskazano na to, aby policjanci swoim zachowaniem mogli naruszyć dyscyplinę służbową lub nie przestrzegać zasad etyki zawodowej. Mając na uwadze decyzję Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia, dotyczącą zażaleń złożonych przez osoby doprowadzone w dniu 11 listopada 2017 r. do jednostki Policji, Komendant Rejonowy Policji Warszawa I polecił omówienie treści uzasadnień postanowień wydanych przez Sąd z całym stanem osobowym podczas prowadzonych szkoleń oraz odpraw służbowych”.

**[11 czerwca 2018 r.]** pismo do Prokuratora Rejonowego w Grodzisku Mazowieckim prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o dalszym biegu postępowań o sygn. akt PR 1Ds. 147.2018; PR 1Ds 406.2018; PR 1Ds 582.2018 oraz PR 1 Ds 626.2018 oraz pismo do Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I z prośbą o informacje o wynikach postępowania wyjaśniającego prowadzonego za nr l.dz. KRP-KKS-I-157/18 dotyczącego sposobu realizowania czynności służbowych przez funkcjonariuszy KRP Warszawa I w związku z przewiezieniem w dniu 11 listopada 2017 r. 43 osób do siedziby KRP Warszawa i przy ul. Dzielnej 12 w Warszawie.

## **Zabezpieczanie przez Policję "Marszu Niepodległości" w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie**

**[II.519.1232.2017]**

Sprawa podjęta z urzędu na podstawie sygnałów w mediach w aspekcie podejmowania przez Policję działań związanych ze zdarzeniami podczas tego marszu takimi jak: wnoszenie okrzyków i niesienia transparentów, których treść mogła stanowić przestępstwa z art. 119, 255, 256 lub 257 kodeksu karnego, agresywne zachowania się uczestników Marszu wobec osób prezentujących hasła antyfaszystowskie oraz używanie w trakcie Marszu materiałów pirotechnicznych.

**[14 listopada 2017 r.]** Pismo do Komendanta Stołecznego Policji o przedstawienie następujących informacji: wobec ilu osób, których zachowanie (wnoszenie okrzyków, prezentowanie transparentów, używanie materiałów pirotechnicznych) mogło stanowić przestępstwo lub wykroczenie zostały w trakcie Marszu podjęte działania Policji takie jak: wylegitymowanie, zatrzymanie, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego, podjęcie innych czynności w sprawie o wykroczenie lub przestępstwo i ewentualnie, jaki jest stan tych postępowań; czy działania mające na celu identyfikację i przeprowadzenie stosownych postępowań zostały podjęte przez Policję po zakończeniu Marszu, ewentualnie ile jest takich postępowań i wobec ilu osób są prowadzone, jaki jest stan tych postępowań; jakie czynności podjęli policjanci w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom Marszu, którzy prezentowali hasła antyfaszystowskie i przeciwko którym skierowane zostały agresywne zachowania innych uczestników Marszu.

**[14 grudnia 2017 r.]** Odpowiedź uzyskana od Komendanta Stołecznego Policji została uznana za niepełną.

**[28 grudnia 2017 r.]** Rzecznik ponownie zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji o uzupełnienie odpowiedzi oraz do Prokuratury Okręgowej w Warszawie o przedstawienie informacji dotyczącej biegu postępowania w sprawie publicznego propagowania faszystowskiego ustroju państwa i publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic rasowych, etnicznych i wyznaniowych przez uczestników Marszu Niepodległości.

**[8 stycznia 2018 r.]** Prokuratur Okręgowej Prokuratury Okręgowej w Warszawie wskazał, że w toku postępowania prowadzone są czynności zmierzające do zidentyfikowania uczestników Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r., których zachowanie mogło stanowić naruszenie przepisów art. 256 i art. 257 k.k. W tym celu w pierwszej kolejności podjęto działania zmierzające do zabezpieczenia jak najszerszej dokumentacji fotograficznej oraz audio/wideo obejmującej przebieg Marszu Niepodległości (m.in. zabezpieczono monitoring miejski). Jednocześnie sporządzane są tablice poglądowe z transparentami i symbolami niesionymi przez uczestników Marszu

Niepodległości. Postępowanie to prowadzone jest również w sprawie naruszenia nietykalności cielesnej, spowodowania uszczerbku na zdrowiu, znieważenia oraz zniesławienia w dniu 11 listopada 2017 r. przez uczestników Marszu Niepodległości dwunastu uczestniczek kontrmanifestacji zorganizowanej przez ruch Obywateli RP oraz Strajk Kobiet, tj. o czyny z art. 217 § 1 k.k., art. 157 § 1 i 2 k.k., art. 212§ 1 k.k. oraz art. 216 § 1 k . k .

**[26 stycznia 2018 r.]** Komendant Stołeczny Policji nadesłał uzupełniające informacje. Z tej oraz poprzedniej odpowiedzi wynikało, że zgodnie z przyjętą taktyką działań zabezpieczających policjanci nie podejmowali interwencji w stosunku do osób biorących udział w zgromadzeniu cyklicznym (Marsz Niepodległości). W trakcie spotkań poprzedzających zgromadzenie, jego organizator był informowany o obowiązku przeprowadzenia zgromadzenia zgodnie z prawem, w tym o zakazie używania przez jego uczestników materiałów pirotechnicznych, o czym ponownie mu przypomniano przed rozpoczęciem zgromadzenia. Z uwagi na to, że podczas Marszu Niepodległości część uczestników odpalała race świetlne, wielokrotnie zwracano uwagę organizatorom manifestacji o podjęcie stosownych działań wobec osób używających materiałów pirotechnicznych. Reakcją na te wezwania było wydanie komunikatów przez organizatora o zakazie używania wyrobów pirotechnicznych przez urzędnika nagłaśniającego. W tym zakresie prowadzone były trzy postępowania o czyn z art. 52 § 1 k.w. z zawiadomień osób prywatnych. Do dnia udzielenia Rzecznikowi odpowiedzi nie przesłuchano w nich żadnej osoby w charakterze sprawcy wykroczenia.

W celu identyfikacji sprawców wszystkich przestępstw i wykroczeń popełnionych w związku z Marszem Niepodległości po zakończeniu zabezpieczenia w Komendzie Stołecznej Policji podjęte zostały czynności zmierzające do zabezpieczenia zarejestrowanych materiałów video oraz zamieszczonych na portalach internetowych - przedstawiających zachowania uczestników marszu wyczerpujących znamiona przestępstw i wykroczeń, a także treści transparentów. W zakresie dotyczącym ewentualnych przestępstw materiały te zostały przekazane do prokuratury.

Ponadto odpowiedzi Komendanta Stołecznego Policji zawierały informacje, o skierowaniu wobec 43 osób wniosków do sądu o ukaranie o czyny z art. 52 § 2 pkt 1 kw (przeszkadzanie lub usiłowanie przeszkadzania w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia), art. 52 § 2 pkt 4 kw. (bezprawne zajmowanie lub wzbranianie się opuszczenia miejsca, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako organizator lub przewodniczący zgromadzenia) zaś wobec 9 osób z art. 52 § 3 pkt. 2 kw (niepodporządkowanie się żądaniom lub poleceniom przewodniczącego zgromadzenia lub jego organizatora, o których mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach).



**[27 lutego 2018 r.]** Rzecznik zwrócił się do Prokuratury Okręgowej w Warszawie o przedstawienie informacji dotyczącej obecnego stanu prowadzonego postępowania.

**[6 marca 2018 r.]** Rzecznik prosił również Komendanta Stołecznego Policji o przedstawienie informacji czy doszło do zidentyfikowania osób, których zachowanie podczas Marszu Niepodległości mogło stanowić przestępstwo lub wykroczenie; ewentualnie ile osób zostało zidentyfikowanych i jakie dalsze czynności prowadzi wobec nich Policja; jak zostały rozpoznane wnioski o ukaranie skierowane przez Policję do sądu w sprawach o wykroczenia z art. 52 § 2 pkt. 1 k.w., art. 52 § 2 pkt.4 k.w. i art. 52 § 3 pkt. 2 k.w.

[9 marca 2018 r.] Z odpowiedzi Prokuratury Okręgowej w Warszawie, wynikało, że w postępowaniu tej Prokuratury obecnie prowadzone są czynności zmierzające do zidentyfikowania osób, których zachowanie mogło naruszać dyspozycję art. 256 § 1 k.k. oraz art. 257 k.k., jak również osób, których działania mogły wypełniać znamiona czynów z art. 217 § 1 k.k., 212 § 1 k.k., 216 § 1 k.k. lub art. 157 § 1 i 2 k.k. na szkodę uczestniczek kontrmanifestacji zorganizowanej przez ruch Obywateli RP oraz Strajk Kobiet. Jednocześnie trwa kompletowanie dokumentacji medycznej obrazującej obrażenia odniesione przez w/w celem przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego z zakresu medycyny sądowej. Nadto w dniu 5 marca 2018 r. powołano biegłego celem wydania pisemnej opinii w celu ustalenia pełnego i rzeczywistego znaczenia prezentowanych podczas Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie, symboli i haseł, ich ewentualnego związku z faszyzmem lub innym totalitarnym ustrojem państwa, przy uwzględnieniu kontekstu, miejsca i czasu ich prezentowania.

**[10 kwietnia 2018 r.]** Komendant Stołeczny Policji poinformował, że w Wydziale Dochodzeniowo Śledczym Komendy Stołecznej Policji pod nadzorem Prokuratury Okręgowej w Warszawie prowadzone jest śledztwo sygn. akt PO I Ds. 292/20117 w sprawie publicznego propagowania faszystowskiego ustroju państwa publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic rasowych, etnicznych i wyznaniowych przez uczestników Marszu Niepodległości w Warszawie w dniu 11 listopada 2017 roku tj. o czyn z art. 256 § 1 Kodeksu karnego. Na obecnym etapie śledztwo prowadzone jest w sprawie, dotychczas nikomu nie postawiono zarzutów karnych. Zgodnie ze stanowiskiem Prokuratury Okręgowej w Warszawie, wszelkich bliższych informacji dotyczących toczącego się postępowania udzielać może wyłącznie Prokuratur.

**[11 czerwca 2018 r.]** Rzecznik wystąpił do Prokuratury Okręgowej w Warszawie z prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o dalszym biegu postępowania w sprawie ozn. sygn. akt PO I Ds 292.2017 oraz o wskazanie, czy podjęte czynności doprowadziły do zidentyfikowania osób, których zachowanie mogło stanowić naruszenie przepisów art. 256 k.k. i art. 257 k.k. oraz

ustalenia tożsamości osób, których zachowanie mogło wypełniać znamiona czynów z art. 217 § 1 k.k., art. 157 § 1 i 2 k.k., art. 212 § 1 k.k. oraz art. 216 § 1 k.k. na szkodę dwunastu uczestniczek kontrmanifestacji zorganizowanej przez ruch Obywateli RP oraz Strajk Kobiet oraz ewentualnie jakie czynności zostały podjęte z udziałem tych osób.

Rzecznik wystąpił także do Komendanta Stołecznego Policji z prośbą o poinformowanie o biegu czynności wyjaśniających w następujących sprawach: posiadania materiałów pirotechnicznych przez nn. osobę biorącą udziału w zgromadzeniu „Marsz Niepodległości” w dniu 11 listopada 2017 r. - w kierunku art. 52 § 1 Kodeksu wykroczeń (l.dz. KRP-PR-W-7751/17 prowadzonej przez KRP Warszawa I) – czy w postępowaniu tym doszło zidentyfikowania osób posiadających materiały pirotechniczne?; umyślnego niepodjęcia przez przewodniczącego zgromadzenia „Marsz Niepodległości” środków niezbędnych dla zapewnienia zgodnego z przepisami prawo przebiegu zgromadzenia, w kierunku art. 52 § 3 pkt 1 Kodeksu wykroczeń (l.dz. KRP-PR-W-7906/17 oraz l.dz. KRP-PR-W-7907/17 prowadzonych przez KRP Warszawa I); o wykroczenia z art. 52 § 2 pkt 1 (przeszkadzanie w przebiegu lub organizowaniu niezakazanego zgromadzenia) i art. 52 § 2 pkt 4 (bezprawne zajmowanie lub nieopuszczanie miejsca zgromadzenia) oraz art. 52 § 3 pkt 2 (niepodporządkowanie się poleceniom przewodniczącego lub organizatora zgromadzenia) Kodeksu wykroczeń ujawnione w trakcie „Marszu Niepodległości” w dniu 11 listopada 2017 r.

**Organizacja zgromadzeń cyklicznych na tle sprawy dotyczącej zgromadzenia cyklicznego odbywanego z okazji Święta Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie – (zarządzenia zastępcze wydawane przez Wojewodę w odniesieniu do zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym).**

[VII.613.13.2017]

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą organizacji i przebiegu zgromadzenia cyklicznego odbywanego w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie z okazji Święta Niepodległości.

Z Biuletynu Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wynikało, że Wojewoda Mazowiecki – w trybie art. 26b ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485 ze zm.; dalej jako: ustawa *Prawo o zgromadzeniach*) – wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego od 2017 r do 2020 r. każdego 11 listopada, którego celem jest uczczenie rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości i wyrażenia dumy narodowej.

Jak wskazywały media, podczas Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. mogło dojść do przypadków naruszania prawa przez uczestników zgromadzenia: wznoszono okrzyki i niesiono transparenty, których treść mogła stanowić przestępstwa z art. 119, 255, 256 lub 257 Kodeksu karnego, używano materiałów pirotechnicznych, agresywnie zachowywano się wobec uczestników kontrmanifestacji prezentujących hasła antyfaszystowskie. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie z prośbą o wyjaśnienia do Komendanta Stołecznego Policji i Prokuratury.

[17 listopada 2017 r.] Rzecznik wskazując na zastrzeżenia co do przebiegu zgromadzenia cyklicznego, które odbyło się w dniu 11 listopada 2017 wystąpił do Wojewody Mazowieckiego wyrażając wątpliwość czy w świetle art. 57 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy Prawo o zgromadzeniach zgoda na przeprowadzenie zgromadzenia cyklicznego na następne trzy lata powinna zostać podtrzymana. Rzecznik podkreślił, że ochronie konstytucyjnej podlegają wyłącznie pokojowe manifestacje. Artykuł 14 pkt 1 i 2 Prawa o zgromadzeniach – stosowany odpowiednio do zgromadzeń cyklicznych – przewiduje zaś możliwość zakazania zgromadzenia jeżeli jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 ustawy (tj. gdy uczestnicy posiadają wyroby pirotechniczne) lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne, a także gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Jednocześnie Rzecznik dostrzegł, że w związku z wydaną zgodą na przeprowadzenie zgromadzenia cyklicznego wojewoda, na podstawie art. 26b ust. 4 w zw. z art. 14 pkt 3 Prawa o zgromadzeniach wydał dwa zarządzenia zastępcze z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie zakazu

odbycia zgromadzenia w dniu 11 listopada 2017 r. (WSO-I.6110.23.2017, WSO-I.6110.24.2017). Jak wynikało z treści zarządzeń zgromadzenia zostały zgłoszone w trybie uproszczonym. W ocenie wojewody odbycie zgromadzeń w godzinach i miejscu wskazanym w zgłoszeniu kolidowało z zarejestrowanym zgromadzeniem cyklicznym.

Rzecznik zauważył jednak, że art. 26b ust. 4 w zw. z art. 14 pkt 3 ustawy nie przewiduje możliwości wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę, w przypadku gdy organ gminy nie wyda decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym. Art. 14 ustawy, który wskazuje na obowiązek organu gminy do wydania decyzji zakazującej, nie ma bowiem zastosowania do organizacji zgromadzeń publicznych w trybie uproszczonym. W ocenie RPO powstaje więc poważna wątpliwość, czy zarządzenie wojewody nie zostało zatem wydane bez podstawy prawnej. Taką wykładnię potwierdzały również sądy powszechne orzekające w sprawach rozstrzygających odwołanie od zarządzenia zastępczego wojewody (np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17, postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 38/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 31 maja 2017, sygn. akt XXIV Ns 43/17, postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I Acz 889/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 11 listopada 2017, sygn. akt XXIV Ns 97/17).

Rzecznik podkreślił, że jednym z podstawowych uprawnień osoby korzystającej z wolności zgromadzeń jest prawo wyboru miejsca i czasu organizacji zgromadzenia. Konieczność organizacji zgromadzenia w innym miejscu i czasie niż wybrane przez tę osobę stanowi naruszenie jej wolności. Trybunał Konstytucyjny wskazywał na to już w uchwale wykładniczej z 16.03.1994 r., W 8/93, stwierdzając, że „Wojewoda – wydając (...) decyzję o odmowie zezwolenia na zgromadzenie w określonym miejscu, czasie i przemarszu podaną trasą (...) – nie może określić innego miejsca, czasu zgromadzenia i innej trasy przemarszu”.

Ponadto w odniesieniu do uzasadnienia zakazu odbycia zgromadzenia w tym samym miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne Rzecznik wskazał, że jedynie wtedy organ może wezwać organizatora do zmiany miejsca i czasu gdy ich przebieg zagraża życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 12 ust. 1 ustawy). Rzecznik podkreślał, że zagrożenie to musi mieć charakter realny, a hipotetyczne ryzyko naruszenia porządku publicznego nie może być uznane za uzasadnioną podstawę zakazu odbycia pokojowego zgromadzenia.

W tym kontekście Rzecznik zauważył również, że zgodnie z art. 26b ust. 4 Prawa o zgromadzeniach wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia niezwłocznie,

tymczasem zarządzenia wojewody z dnia 10 listopada wydane zostały na jeden dzień przed zaplanowanymi zgromadzeniami. Rzecznik wskazał, że w przypadku zarządzenia nr WSO-I.6110.23.2017 organizator zgłosił odbycie zgromadzenia w trybie uproszczonym w dniu 19 października 2017 r., a zgoda wojewody na odbycie zgromadzenia cyklicznego wydana została w dniu 6 listopada 2017 r. Wojewoda miał zatem faktycznie możliwość i prawnie obowiązek wydania takiej decyzji wcześniej. Ustawa wyznacza bowiem krótkie terminy na wydanie decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia przez organ, tj. 24 godziny (art. 26b ust. 3), czy 96 godzin (w art. 14). Zbyt późne wydanie takiej decyzji może uniemożliwić organizatorom skuteczne odwołanie się do Sądu. Rzecznik nie posiadał informacji, czy w tym przypadku organizator odwołał się od zarządzenia zastępczego wojewody i czy Sąd rozpatrzył jego odwołanie w terminie, ale Rzecznik dostrzega że takie sytuacje miały miejsce już wcześniej, w odniesieniu do spraw dotyczących zgromadzeń cyklicznych odbywanych 10 każdego miesiąca. Przykładem może być sprawa, w której wojewoda wydał zarządzenie zastępcze z dnia 10 lipca 2017 r. (WSO-I.6110.8.2017), zakazując odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym w dniu 10 lipca 2017 r. Sąd rozpatrując odwołanie od zarządzenia wojewody umorzył postępowanie stwierdzając, że orzekanie w tej sprawie było bezprzedmiotowe skoro termin odbycia zgromadzenia minął (postanowienie z dnia 12 lipca 2017 r. XXV Ns 110/17). Rzecznik przypomniał, przy tym, sprawę Bączkowski przeciwko Polsce *skarga nr 1543/06*.

W ocenie Rzecznika postępowanie dotyczące organizacji zgromadzeń cyklicznych prowadzone przez wojewodę, które może prowadzić się do uniemożliwiania zorganizowania zgromadzenia publicznego, budzi zatem wątpliwości z punktu widzenia wolności zgromadzeń a także prawa do skutecznego środka odwoławczego. Wynikająca z art. 57 Konstytucji RP wolność zgromadzeń gwarantuje natomiast każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Obowiązkiem władz publicznych jest zaś nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa.

Rzecznik zwrócił się do Wojewody o ustosunkowanie się do powyższego stanowiska Rzecznika, a także o dodatkowe informacje: czy Pan Wojewoda rozważył cofnięcie zgody na odbycie zgromadzenia cyklicznego organizowanego 11 listopada każdego roku; czy istniało realne zagrożenie życia, zdrowia czy porządku publicznego, które uzasadniałyby wydanie zarządzeń zakazujących odbycia zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym; czy organizator wniósł odwołanie od powyżej wskazanych zarządzeń Wojewody.

[12 lutego 2018] W odpowiedzi Wojewoda Mazowiecki wskazał, że decyzję o cofnięciu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń wojewoda może wydać tylko w sytuacjach określonych art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach. W przypadku zgromadzeń organizowanych cyklicznie z wniosku Stowarzyszenia „Marsz Niepodległości”, wskazane wyżej przypadki nie miały miejsca, a tym samym nie zaistniały przesłanki do wydania decyzji o cofnięciu zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń przez Wojewodę Mazowieckiego. Wojewoda wskazał przy tym na kompetencje organu gminy do rozwiązania zgromadzenia (art. 20 Prawa o zgromadzeniach), z których Prezydent Miasta nie skorzystała w tej sprawie.

Odnosząc się natomiast do kwestii dotyczącej zarządzeń zastępczych z 10 listopada 2017 r. w sprawie zakazu odbycia 11 listopada 2017 r. zgromadzeń kolidujących w czasie i miejscu ze zgromadzeniem cyklicznym (nr WSO-1.6110.23.2017 i WSO-1.6110.24.2017), Wojewoda wyjaśnił, że „na mocy art. 26b ust. 3 Prawa o zgromadzeniach, Prezydent m. st. Warszawy miał obowiązek w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji od Wojewody Mazowieckiego o wydaniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzenia wydać decyzję o zakazie zgromadzeń kolidujących. Organ gminy nie wywiązał się z powyższego obowiązku, a tym samym Wojewoda Mazowiecki był zobowiązany, na podstawie art. 26b ust. 4 Prawa o zgromadzeniach, do niezwłocznego wydania zarządzeń zastępczych. Należy zwrócić uwagę, że zgromadzenia te (tj. przed wejściem na stację metra Centrum oraz na pl. Defilad) zostały zakazane wyłącznie w godzinach kolidujących ze zgromadzeniem cyklicznym; w pozostałych zgłoszonych godzinach mogły się odbyć. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż podstawą prawną powyższych zarządzeń zastępczych był art. 14 i 26b ust. 4 w związku z art. 14 pkt 3 Prawa o zgromadzeniach, co oznacza, że zostały one wydane ze względu na pozostawanie zgłoszonych zgromadzeń w kolizji co do miejsca i czasu ze zgromadzeniem organizowanym cyklicznie, a nie z uwagi na przesłanki wskazane w art. 14 pkt 1 i 2 ww. ustawy czyli realnego zagrożenia życia, zdrowia czy porządku publicznego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, zgromadzeniom cyklicznym przysługuje pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu zorganizowania zgromadzenia. Ustawodawca wprowadził zasadę pierwszeństwa zgromadzeń cyklicznych nad innymi zgromadzeniami publicznymi, obwarowując możliwość nadania statusu cykliczności zgromadzeniom mającym na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń oraz koniecznością spełnienia licznych warunków. Obowiązek wydania decyzji zakazującej każdego innego zgromadzenia kolidującego w miejscu i czasie ze zgromadzeniem organizowanym cyklicznie dotyczy także zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym. Prawo o zgromadzeniach, w ramach art. 3, rozróżnia dwa rodzaje zgromadzeń. Pierwsze zgromadzenie definiuje jako zgrupowanie 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. Drugim typem zgromadzeń jest zgromadzenie spontaniczne. Ponadto ustawa wskazuje różne tryby rejestracji zgromadzeń: tryb zgromadzeń organizowanych cyklicznie, tryb zwykły i tryb uproszczony (odformalizowany). Tak więc zgromadzenie zgłoszone w trybie uproszczonym jest zgromadzeniem, o którym mowa w art. 26b ust. 3 Prawa o zgromadzeniach. Ustawodawca ponadto w niniejszym artykule odwołuje się do treści art. 14 pkt 3, ale tylko co do rodzaju rozstrzygnięcia, natomiast przepis ten dotyczy wszystkich zgromadzeń Innych niż cykliczne i stanowi bezpośrednią, samodzielną podstawę dla organu gminy do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia konkurencyjnego miejscowo i czasowo wobec zgromadzenia cyklicznego”. Wojewoda wskazał, że powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w prawomocnym postanowieniu Sądu Okręgowego z 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt XX\ NS 129/17., w postanowieniu Sądu Apelacyjnego z 13 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI Acz 1981/17.

W kwestii terminu wydania zarządzeń zastępczych dotyczących zgromadzeń pozostających w kolizji czasu i miejsca ze zgromadzeniem cyklicznym, Wojewoda wyjaśnił, że zostały one wydane niezwłocznie po otrzymaniu informacji od Prezydenta m. st. Warszawy o Ich zgłoszeniu. Wniosek złożony został do Prezydenta m.st. Warszawy 19 października 2017 r. Organ ten, w oparciu o art. 14 Prawa o zgromadzeniach, miał odpowiedni czas na wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia. Wojewoda mógł wydać stosowne zarządzenie dopiero w przypadku braku działań organu gminy oraz po otrzymaniu dokumentacji sprawy, co miało miejsce dopiero 10 listopada 2017 r. Wojewoda poinformował także, że „żaden z organizatorów nie wniósł odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie. Odwołania, które zostały wniesione przez Prezydenta m.st. Warszawy, Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił postanowieniami z 11 listopada 2017 r, sygn. akt XXIV Ns 99/17 oraz sygn. akt XXIV Ns 100/17. Na postanowienia te organ gminy złożył zażalenia. W pierwszej sprawie Sąd Apelacyjny postanowieniem z 14 listopada 2017., sygn. akt VI ACz 2572/17 zawiesił postępowanie zażaleniowe, natomiast w drugiej sprawie postanowieniem z 14 listopada 2017 r, sygn. akt I Acz 1962/17 sąd oddalił zażalenie. Orzeczenie to jest prawomocne i nie przysługuje od niego skarga kasacyjna”.

**[12 lutego 2018 r.]** Rzecznik otrzymał informacje z Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta st. Warszawy, z których wynikało, że na dzień 12 lutego 2018 r. łącznie w 21 postanowieniach Sądu Okręgowego oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie Sądy uznawały, że nie ma podstawy prawnej do wydania przez organ decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia uproszczonego. Jak wskazywano „nie przeszkadza to natomiast Wojewodzie Mazowieckiemu w zakazywaniu kolejnych zgromadzeń, co więcej zarządzenia zastępcze wydawane są w terminie uniemożliwiającym organizatorom skuteczne odwołanie się do sądu - na kilka godzin przed

rozpoczęciem zgromadzenia, w dniu wolnym od pracy. Natomiast w dwóch przypadkach zarządzenie zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia wydane zostało w czasie jego trwania”.

**[28 marca 2018 r.]** Istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony wolności zgromadzeń w kontekście zorganizowania zgromadzenia cyklicznego ma uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III SZP 1/17, wydana w składzie 7 sędziów, na skutek postanowienia SN z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. akt III SZP 4/17, którym SN przekazał do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi SN zagadnienie prawne – przekazane przez Sąd Apelacyjny rozpoznający zażalenia na postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawach dotyczących odwołań od zarządzeń zastępczych wojewody mazowieckiego z dnia 10 października 2017 r. – czy gmina może odwołać się od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie odbycia kontrmanifestacji podczas zgromadzenia cyklicznego oraz, czy po upływie terminu zgromadzenia rozpoznanie takiego odwołania staje się zbędne. SN podjął uchwałę: I. „Organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 408), a także jest stroną w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia; II. po upływie terminu zgromadzenia nie staje się zbędne rozpoznanie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy Prawa o zgromadzeniach”.

Jak wskazywał SN "wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie zakazu zgromadzenia już po terminie tego zgromadzenia nie staje się zbędne i wynika to z tego, że zarządzenie wojewody istnieje w obrocie prawnym i wywołuje skutki procesowe także po upływie terminu zgromadzenia, i to daleko idące skutki (...) nawet karno-prawne" Jak wcześniej wskazywano, te skutki to m.in. kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej "za bezprawne działanie władzy publicznej", jeśli zakaz okazałby się niesłuszny. Ponadto rozstrzygnięcie sądu ws. takiego odwołania może mieć wpływ na sprawy wykroczeniowe prowadzone wobec organizatora zakazanego zgromadzenia, które jednak się odbyło". „Jeśli chodzi o uczestnictwo organu gminy w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem organizatora zakazanego zgromadzenia, to uczestnictwo to wynika z realizacji zasady nazywanej »zasadą otwartych drzwi«. Polega ona na tym, że każdy kto ma interes prawny (...) ma prawo uczestniczyć w postępowaniu, jeśli się zgłosi". SN dodał, że organ gminy ma interes prawny wynikający "z dbania o dobro wspólnoty samorządowej i społeczności lokalnej" i w związku z tym interes ten "jest bezpośredni i uzasadniający traktowanie tego organu jako zainteresowanego" w postępowaniu dotyczącym zakazu zgromadzenia.



## **Protest Obywateli RP w Warszawie przeciwko nowelizacji prawa wyborczego w dniu 7 grudnia 2017 r.**

**[VII.613.17.2017]**

Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę dotyczącą interwencji Policji podczas manifestacji, która odbyła się w dniu 7 grudnia 2017 r. w związku z procedowaną w Sejmie RP nowelizacją Kodeksu wyborczego.

Jak wynikało z informacji ogólnodostępnych, podczas manifestacji doszło do zablokowania manifestacji przez policję. Jak wskazują media: „protest Obywateli RP przeciwko zmianom w ordynacji wyborczej zaczął się o godz. 19 przed Sejmem. Zgromadzeni chcieli przejść na ulicę Nowogrodzką przed siedzibę PiS, jednak przemarsz w rejonie ulicy Wilczej zablokowała policja”. Ponadto, jak wynikało z informacji prasowych, Policja nie pozwoliła rozejść się uczestnikom, spisywała uczestników manifestacji (ostrzegano, że „jeżeli nie okaże dowodu osobistego, użyje środka bezpośredniego w postaci siły”). W wyniku interwencji Policji jedna z uczestniczek miała mieć połamane palce: „chcieliśmy się rozejść, policja nam nie pozwoliła. A teraz mówią »nie chcieliście wyjść, więc jesteście spisywani«, „jeden z nich [uczestników] poinformował, że jedna z uczestniczek protestu ma złamane palce w wyniku policyjnej interwencji”.

Powyższe działania Policji budziły wątpliwości z punktu widzenia ochrony konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych.

**[15 grudnia 2017 r.]** Rzecznik występując do KSP przypominał, że to na organach państwa ciąży obowiązek realizacji wolności zgromadzeń. Tym samym uniemożliwienie uczestnikom przeprowadzenia pokojowej manifestacji (zablokowanie marszu), a zatem korzystania z tej wolności, budzi poważne zastrzeżenia. Ponadto Rzecznik wskazywał, że obowiązkiem Państwa jest podejmowanie rozsądnych i właściwych środków, aby umożliwić zgodny z prawem pokojowy przebieg demonstracji. W świetle informacji przedstawionych w prasie, wątpliwości Rzecznika budziła adekwatność podjętych przez Policję czynności z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych dotyczących zgromadzeń publicznych.

Rzecznik zwrócił się o przedstawienie szczegółowych informacji dotyczących działań Policji odnoszących się do wskazanych zdarzeń, w szczególności informacji dotyczących tego, jaka była przyczyna uniemożliwienia przebiegu marszu przez Policję, czy i ewentualnie jakie zarzuty postawiono uczestnikom manifestacji, a także ilu osobom postawiono zarzuty.

**[12 stycznia 2018 r.]** W odpowiedzi KSP poinformował, że w dniu 7 grudnia 2017 r. na terenie dzielnicy Śródmieście odbyło się, m.in. zgromadzenie zwołane w trybie zwykłym przez Komitet Obrony Demokracji przy ul. Matejki (na odcinku od Al. Ujazdowskich do ul. Wiejskiej oraz ul. Wiejskiej

do skrzyżowania z ul. Maszyńskiego) w Warszawie (...) manifestacja miała przebiegać od godz. 10:00 dnia 5 grudnia 2017 r. do godz. 23:00 dnia 7 grudnia 2017 r., pod hasłem „*Protest przeciwko ustawom dotyczącym KRS i SN*” z planowanym udziałem 3000 osób. W zgłoszeniu nie było informacji o przemarszu jego uczestników. Wynikało z niego natomiast, że uczestnicy manifestować będą tylko w rejonie, w którym ruch uliczny został uprzednio wyłączony”. Komendant podkreślał, że „w przypadku ewentualnego planowanego przemarszu zgłaszający winien każdorazowo o tym fakcie poinformować w zgłoszeniu, gdyż charakter zgromadzenia zarejestrowanego w trybie uproszczonym lub zgromadzenia spontanicznego, nie może powodować istotnego zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym na drogach publicznych. Istotnym jest również, iż powód dla którego zapowiedziano wyrażenie stanowiska przez uczestników manifestacji, nie był związany z wydarzeniem sfery publicznej o charakterze nagłym”.

Jak wyjaśniano, „Organizator zakończył zgromadzenie ok. godz. 20:00, lecz o godz. 19.55 jego uczestnicy rozpoczęli przemarsz ul. Matejki, a następnie Al. Ujazdowskimi i dalej w ul. Piękną. W trakcie przemarszu uczestnicy trzymali transparenty o treści „zatrzymać dyktaturę”, „idziemy po prawo i sprawiedliwość” oraz dwie flagi RP. Przez cały ten czas osoby szły pasami ruchu mijanych ulic, pomimo odbywającego się w tym czasie ruchu kołowego, tym samym stwarzając swoim zachowaniem bezpośrednie zagrożenie w ruchu, zmuszając kierowców do zatrzymywania prowadzonych przez nich samochodów. Z tego powodu do osób biorących udział w przemarszu, wielokrotnie kierowano przez megafony komunikaty wzywające do zejścia z jezdni na chodnik. Uczestnicy nie reagowali na te wezwania, dlatego przy skrzyżowaniu ul. Pięknej z ul. Mokotowską policjanci ustawiając się w kordon, podjęli próbę skierowania wymienionych osób na chodniki, które skręciły w lewo w ul. Mokotowską w kierunku Pl. Zbawiciela. W związku z powyższym na ul. Mokotowskiej policjanci ponownie próbowali skierować idące osoby na chodnik, zmierzając do powstrzymania przemarszu pasami jezdni. Podobnie jak poprzednio, uczestnicy na widok policjantów zawrócili – tym razem na ul. Mokotowskiej, skręcając w prawo w ul. Chopina, następnie w lewo w ul. Calinescu, po czym w lewo w ul. Piękną w kierunku Pl. Konstytucji. Na ul. Pięknej przy Pl. Konstytucji funkcjonariusze biorący udział w zabezpieczeniu, dążąc do powstrzymania osób przemieszczających się całą szerokością jezdni, ponownie podjęli próbę skierowania ich na chodnik. Osoby widząc policjantów ustawiających się w kordon wybiegli na ul. Marszałkowską, gdzie odbywał się normalny ruch kołowy i omijając funkcjonariuszy skręcili w lewo, w ul. Wilczą. Tam po ponownym wystawieniu kordonu przy skrzyżowaniu ul. Wilczej i Poznańskiej oraz ul. Marszałkowskiej i Wilczej został powstrzymany dalszy przemarsz ww. grupy ulicami Warszawy. Podkreślenia wymaga to, że do tego momentu, przez cały czas przemarszu kierowane były do osób komunikaty przez urządzenia nagłaśniające wzywające do zejścia na chodnik i nie stwarzania zagrożenia w ruchu drogowym.

Następnie funkcjonariusze przez megafony poinformowali uczestników, że w związku z naruszeniem przez nich art i . 90 kw zostaną wylegitymowani bezpośrednio po tym zwolnieni z miejsca czynności. Przed przystąpieniem do legitymowania policjanci skierowali komunikaty do uczestników posiadających immunitety, prosząc o opuszczenie przez nich miejsca czynności. Po zakończeniu legitymowania na uczestników nałożono MKK w wysokości po 100 PLN. 14 osób przyjęło mandat, zaś 102 osoby korzystając z prawa do odmowy jego przyjęcia, zostały poinformowane o dalszej procedurze, tj. skierowaniu wobec nich wniosków o ukaranie do Sądu. Wobec 3 osób zastosowano pouczenie o konsekwencjach wynikających z popełnienia wykroczenia opisanego w art. 90 kw. Podkreślenia wymaga także to, że osoby legitymowane pozostawały w dyspozycji funkcjonariuszy Policji tylko przez czas konieczny na skuteczną realizację opisanych czynności służbowych z ich udziałem”.

Odnosząc się do wiadomości dotyczącej uszkodzenia ciała uczestnika opisywanego zgromadzenia Komendant wskazał, że „ok. godz. 20:20 policjanci wezwali kartkę pogotowia do NN kobiety, która na ul. Wilczej 46 przewróciła się z powodu niezachowania ostrożności. Kobieta sygnalizowała ból nogi oraz uskarżała się na ból głowy. Przybyły na miejsce lekarz karetki pogotowia zdecydował o zabraniu ww. do szpitala (brak jest informacji na temat wyników hospitalizacji). Zawiadamiam, że nie odnotowano informacji o innych przypadkach związanych z uszkodzeniem ciała demonstrujących osób, jak również w KRP Warszawa I nie jest prowadzone w tym zakresie postępowanie”.

Ponadto Komendant poinformował, że po zakończeniu ok. godz. 23:00 czynności legitymowania osób, przy ul. Wilczej grupa ok. 50 osób idąc chodnikami przeszła ponownie pod Sejm RP, uszkadzając płotki odgradzające teren Sejmu RP od ulicy Wiejskiej. Wówczas policjanci biorący udział w tym zabezpieczeniu wzmocnili kordon uniemożliwiając agresywnym osobom wtargnięcie na teren Sejmu RP. W trakcie tych czynności doszło do naruszenia nietykalności cielesnej policjanta OPP. W tym zakresie przeprowadzono czynności w KRP Warszawa I (l.dz. KRP-PZ-7522/17), wniosek o zajęcie stanowiska, co do dalszego toku postępowania został przekazany do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście (sygn. akt PR 2Ds. 1601.2017.EŁ). Natomiast w zakresie uszkodzonych płotów zostało zainicjowane postępowanie przygotowawcze (l.dz. KRP-D-V-6159/17) pod nadzorem Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście o czyn z art. 288§1 kk na szkodę Komendy Stołecznej Policji (sygn. akt PR 2 Ds. 1617.2017.HL).

[21 czerwca 2018 r.] Rzecznik zwrócił się o aktualne informacje na temat postępowań, które toczą się w sprawie oraz o dodatkowe wyjaśnienia. W świetle przedstawionych w odpowiedzi okoliczności wątpliwości budziło bowiem to, że policja nie uznała przemarszu za zgromadzenie spontaniczne. Okoliczność, czy demonstracja zapewni natychmiastową reakcję na pewne zdarzenie

(polityczne), powinna być bowiem rozpatrywana "w kontekście rozwoju i pobudzenia debaty publicznej oraz możliwości szybkiej dezaktualizacji informacji" (zob. A. Bodnar, M. Ziółkowski, Zgromadzenia spontaniczne, PiP 2008, z. 5, s. 40). Jednocześnie należy wskazać, że w przypadku zgromadzenia spontanicznego policja, ma możliwość rozwiązania zgromadzenia na podstawie art. 28 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, m.in. w sytuacji gdy powoduje ono istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych. Należy jednak pamiętać, że rozproszenie, czy rozwiązanie zgromadzenia należy traktować jako środek wyjątkowy i ostateczny, który może być zastosowany w sytuacji gdy zgromadzenie traci pokojowy charakter.

Ponadto w niniejszej sprawie wątpliwości budzi adekwatność działań policji biorąc pod uwagę okoliczność, że doszło do rozwiązania zgromadzenia i rozchodzenia się uczestników właśnie co rozwiązanego zgromadzenia. Należy przy tym przypomnieć, że przetrzymywanie uczestników pokojowych manifestacji (stosowanie techniki „trzymania w kotle”) przez policję potencjalnie narusza prawa tych osób do wolności i swobody przemieszczania się. Ten środek powinien być stosowany tylko wówczas gdy występuje paląca potrzeba zapobieżenia wystąpieniu poważnych obrażeń lub szkód<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Austin i inni przeciwko Wielkiej Brytanii - orzeczenie z 15 marca 2012r., Wielka Izba, skargi nr 39692/09, 40713/09 i 41008/09

## **Protest przeciwko zmianom w sądownictwie w Warszawie w dniu 8 grudnia 2017 r.**

**[VII.613.18.2017]**

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą działań Policji podjętych podczas demonstracji, która odbywała się w dniu 8 grudnia 2017 r. w związku z procedowanymi w Sejmie ustawami: ustawą o Sądzie Najwyższym oraz nowelizacją ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Jak wynikało z ogólnodostępnych informacji, w związku z obrzuceniem jajami limuzyn rządowych wyjeżdżających z Pałacu Prezydenckiego, Policja zatrzymała manifestujących<sup>154</sup>. Uczestnicy manifestacji zarzucają Policji brutalność. Jak informują media, policja zachowywała się „skandalicznie”, rzucała "dosłownie twarzą w chodnik przyciskając nogą”.

**[15 grudnia 2017 r.]** W wystąpieniu do KSP Rzecznik wskazywał, że działania Policji budziły wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności zgromadzeń publicznych, a także proporcjonalności podjętej reakcji. W świetle przedstawionych informacji prasowych, zastrzeżenia budziła w szczególności adekwatność zastosowanych przez Policję środków przymusu bezpośredniego wobec manifestujących. Rzecznik zwróciła się z prośbą o przedstawienie szczegółowych informacji dotyczących działań Policji odnoszących się do wskazanych zdarzeń, w szczególności czy doszło do zatrzymania uczestników, czy i ewentualnie jakie zarzuty postawiono uczestnikom manifestacji, a także ilu osobom postawiono zarzuty.

**[8 lutego 2018 r.]** Komendant Stołeczny Policji wskazał, że „policjanci podjęli czynności służbowe wobec osób naruszających porządek prawny tj. dopuszczających się wykroczenie polegającego na rzucaniu jajkami w przejeżdżające pojazdy [art. 73 kw]. Wobec niepodporządkowania się przez te osoby poleceniom funkcjonariuszy Policji, stawianiem biernego i czynnego oporu oraz usiłowaniem oddalenia się z miejsca zdarzenia - policjanci użyli środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej oraz kajdanek. Osoby, wobec których podjęto interwencję poinformowano o prawie do złożenia zażalenia do właściwego miejscowo prokuratora na sposób przeprowadzenia czynności służbowych, a także odnotowano ich oświadczenia, iż w związku z użyciem środków przymusu bezpośredniego nie odniosły żadnych obrażeń ciała I nie

---

<sup>154</sup> <http://natemat.pl/224933,skandaliczne-praktyki-policji-wobecprotestujacych-rzucali-nimi-w-chodnik-twarza-do-ziemi>  
<https://www.wprost.pl/kraj/10091562/pisarka-obrzucala-jajkami-rzadowe-limuzynyzdjecie-z-zatrzymania-obieglo-siec.html>  
<http://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Aktywisci-obrzucili-jajkami-rzadowe-limuzyny.-Relacja-pisarki-Klementyny-Suchanow>

potrzebowały pomocy medycznej. W związku popełnieniem wykroczenia wyżej wymienione osoby nie były zatrzymywane, a po zebraniu niezbędnych danych do przeprowadzenia czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie zostały zwolnione”. Komendant poinformował także, że wszystkie osoby odmówiły przyjęcia mandatu karnego w kwocie 500 zł, w związku z czym zostały poinformowane o skierowaniu przeciwko nim wniosków o ukaranie do Sądu.

## **Manifestacja przed Senatem RP w Warszawie przeciwko debacie nt. zmian w ustawach o SN i KRS**

**[VII.613.19.2017]**

Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę dotyczącą demonstracji, która odbywała się w dniu 12 grudnia 2017 r. przed Sejmem i Senatem w związku z debatą jaka toczyła się w Senacie nt. zmian w ustawach o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa.

Jak wynikało z informacji ogólnodostępnych, w trakcie manifestacji doszło do podjęcia przez policję interwencji wobec uczestników manifestacji. W mediach wskazywano, że policja rozwiązała zgromadzenie. Jak informowano „policja podjęła interwencję w związku z łamaniem prawa. Chodziło między innymi o tamowanie ruchu na Górnośląskiej (od strony Senatu). Część demonstrantów próbowała sforsować barierki. Policja przez megafony poinformowała demonstrujących, że zgromadzenie zostało rozwiązane. Funkcjonariusze regularnie wzywali do opuszczenia miejsc w pobliżu barierki pod groźbą "użycia środków przymusu bezpośredniego". Pojawiły się również informacje, że zgromadzenie zostało rozwiązane przez organizatorkę.

W świetle powyższych informacji wątpliwości budziło – z punktu widzenia wolności zgromadzeń – podjęcie przez Policję interwencji i okoliczności rozwiązania zgromadzenia.

[5 stycznia 2018 r.]Rzecznik wystąpił do Komendanta Stołecznego Policji w tej sprawie wskazując, że każda manifestacja odbywana w miejscu publicznym może prowadzić do zakłóceń życia codziennego i wywołać u części ludności niechęć lub wrogość. Jednakże sam fakt, że zgromadzenie zostało zwołane niezgodnie z prawem albo jego uczestnicy je naruszają, nie może usprawiedliwiać zamachu na wolność zgromadzania się. Podstawowymi obowiązkami organu władzy publicznej związanymi z wolnością zgromadzeń jest bowiem umożliwienie odbycia zgromadzenia i następnie zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu. Władze publiczne powinny przy tym przestrzegać wymogu proporcjonalności swoich reakcji.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie szczegółowych informacji dotyczących działań policji odnoszących się do wskazanych zdarzeń, w szczególności: jaka była podstawa prawna rozwiązania zgromadzenia i jakie okoliczności przemawiały za koniecznością jego rozwiązania, a także czy po rozwiązaniu zgromadzenia policja użyła środków przymusu bezpośredniego wobec manifestujących oraz czy zostały im postawione zarzuty, a jeśli tak to na jakiej podstawie prawnej.

**[25 stycznia 2018 r.]** Komendant Stołeczny Policji opisał przebieg zgromadzeń odbywanych przed Sejmem i Senatem i działania podjęte przez policję. Podsumowując wszystkie przedstawione informacje podkreślał, że „zgromadzenie organizowane przed Sejmem RP w dniu 12 grudnia 2017 r. nie zostało rozwiązane przez Policję. Decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia podjął jego organizator.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że zgromadzenie przed gmachem Sejmu RP zostało zgłoszone przez organizatora w trybie przepisów o postępowaniu uproszczonym w sprawach zgromadzeń. Zgodnie z treścią art. 21 ustawy *Prawo o zgromadzeniach* - zgromadzenie planowane przez organizatora w trybie postępowania uproszczonego nie powinno powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji. Biorąc powyższe pod uwagę organizatorzy obydwu zgromadzeń wskazali miejsca ich odbywania na chodnikach, w oddaleniu od ul. Górnośląskiej i ul. Maszyńskiego. Po rozwiązaniu przez organizatora zgromadzenia przed Sejmem RP osoby siadały na jezdni, usiłując zablokować ruch kołowy. Wobec braku reakcji na wydawane przez Policję komunikaty wzywające do zaprzestania naruszania prawa, funkcjonariusze Policji użyli wobec tych osób środków przymusu bezpośredniego wyłącznie w postaci siły fizycznej. W reakcji na stwierdzone przypadki zachowań niezgodnych z prawem zastosowano wobec ich sprawców postępowanie mandatowe oraz skierowano wnioski o ukaranie do sądu”.

KSP wskazał, że w związku z realizacją policyjnych działań skierowano 38 wniosków o ukaranie do sądu za popełnione wykroczenia, w tym: 34 wnioski o popełnienie wykroczenia z art. 90 *Kodeksu wykroczeń*, 2 wnioski o czyn z art. 90 KW i 65 § 1 kw, 2 wnioski o czyny z art. 52 § 3 pkt. 3 *Kodeksu wykroczeń*. Wobec 7 osób zastosowano postępowanie mandatowe zakończone ukaraniem grzywną w drodze mandatu karnego kredytowanego, każdy na kwotę 100 zł. Ponadto w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I prowadzono postępowanie przygotowawcze w sprawie naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariuszy Policji tj. o czyn z art. 222 § 1 kk, które zostało zakończone wydaniem w dniu 29 grudnia 2017 r. przez Prokuraturę Rejonową Warszawa Śródmieście postanowienia o umorzeniu dochodzenia (sygn. PR 2Ds.1609.2017.MK).



## **Interwencja policji wobec uczestnika pokojowej kontrmanifestacji w Warszawie**

**[VII.613.1.2018]**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga uczestnika zgromadzenia publicznego, z której wynikało, że Skarżący w wyniku interwencji policji został obwiniony o popełnienie wykroczenia z art. 52 § 2 pkt 1 kw.

Skarżący opisywał, że stanął „wraz z nieznaną (...) grupą osób w odległości ok. 20-30m od szpaleru funkcjonariuszy Policji oraz barierek wydzielających trasę tzw. miesięcznicy smoleńskiej. Gdy czoło marszu zbliżało się do wysokości, na której się znajdowałem, kilka osób uniosło ręce do góry pokazując znak Victorii (V) oraz rozpoczęło skandować "Lech Wałęsa". Nie wydaje mi się, aby ktokolwiek z uczestników miesięcznicy usłyszał nasze okrzyki, gdyż oddzieleni byli oni barierkami, banerami, szpalerem Policji oraz mieli własny system nagłaśniający. Mimo to, po kilkudziesięciu sekundach podeszło do mnie 3 f-szy Policji i poprosiło o okazanie dokumentu tożsamości, co uczyniłem”. Skarżący wskazywał, że „Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka gwarantują wszystkim prawo do pokojowego gromadzenia się. Przepis, który stanowi podstawę obwinienia mnie jest w mojej opinii środkiem politycznej represji, wprowadzonym jedynie w celu zniechęcenia osób o takich poglądach jak moje, do ich swobodnego wyrażania. Co więcej, postępowanie prowadzone przez Policję ma (w mojej opinii) zniechęcić mnie do udziału w innych zgromadzeniach”.

**[25 stycznia 2018 r.]** W związku ze skargą obywatela, Rzecznik zwrócił się z prośbą o wyjaśnienia w przedstawionej sprawie do Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I. Rzecznik wskazywał, że działania policji w opisaney sytuacji mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i europejskich w zakresie wolności zgromadzeń publicznych. Wyrażanie swoich poglądów, nawet w formie okrzyków, przez uczestników manifestacji nie powinno być bowiem podstawą podjęcia nieadekwatnej interwencji przez Policję, gdy ma ona charakter pokojowego demonstrowania. Stanowi to raczej wyraz korzystania z konstytucyjnie chronionej wolności słowa i wypowiedzi. Potwierdza ten standard również Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie.

**[7 lutego 2018 r.]** Pismo Rzecznika zostało przekazane Oddziałowi Prewencji Policji w Warszawie, jak wskazywano: „z dokonanych ustaleń wynika, że interwencję o której mowa w piśmie przeprowadzali funkcjonariusze Oddziału Prewencji Policji w Warszawie”.

**[26 lutego 2018 r.]** Rzecznik otrzymał informacje od dowódcy Oddziału Prewencji Policji w Warszawie potwierdzające, że funkcjonariusze policji Oddziału Prewencji Policji w Warszawie

„podjęli interwencję i wykonali czynności służbowe z udziałem (...) [skarżącego], który w trakcie zabezpieczenia zgromadzenia publicznego, wykrzykiwał słowa, cyt. »Lech Wałęsa«, czym dopuścił się popełnienia czynu zabronionego o znamionach wykroczenia określonego w art. 52 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 20.05.1971 roku Kodeks wykroczeń”. Z nadanej informacji wynikało również, że funkcjonariusz policji sporządził notatkę, którą złożył w Komendzie Rejonowej Policji celem przeprowadzenia czynności wyjaśniających w trybie art. 54 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

**[5 marca 2018 r.]** Mając na uwadze wątpliwości co do adekwatności podjętych przez policję czynności z punktu widzenia wolności zgromadzeń, Rzecznik ponownie zwrócił się do Komendanta Rejonowego Policji w Warszawie z prośbą o informacje na temat przeprowadzonych czynności w przedstawionej sprawie.

**[14 marca 2018 r.]** Komendant Rejonowy Policji Warszawa I, wyjaśnił, że czynności wyjaśniające zostały zakończone w dniu 29 stycznia 2018 r. skierowaniem do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie XI Wydział Karny wniosku o ukaranie o to, że „w dniu 10 lipca 2017 r. o koło godziny 20.25 w Warszawie na Pl. Zamkowym I usiłował przeszkodzić w przebiegu niezakazanego zgromadzenia mającego na celu upamiętnienie ofiar katastrofy w Smoleńsku, poprzez głośne okrzyki w kierunku odbywającego się przy ul. Krakowskie Przedmieście wyżej wymienionego zgromadzenia tj. wykroczenie z art. 52 § 2 pkt 1 kw” (sygn. XI W 722/18).

**[19 marca 2018 r.]** Powyższa sprawa była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Komendanta Głównego Policji w sprawie interpretacji i stosowania art. 52 § 2 pkt 1 kw przez policję wobec uczestników pokojowych kontrmanifestacji. W odpowiedzi z dnia 24 maja 2018 r. KGP odnosząc się do przedstawionej sprawy poinformował, że zarzut z art. 52 § 2 pkt 1 „sformułowano na podstawie zawiadomienia złożonego przez organizatora zgromadzenia oraz zeznań świadków. (...) w niniejszej sprawie skierowano do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie XI Wydział Karny (sygn. akt XI W 722/18) wnioski o ukaranie 7 osób (...). Do chwili obecnej do jednostki Policji nie wpłynęła żadna informacja o sposobie zakończenia przedmiotowej sprawy, której akta pozostają w dyspozycji Sądu”.

[Więcej na temat wystąpienia Rzecznika w sprawie nr VII.613.4.2018].

**[19 kwietnia 2018 r.]** Rzecznik zwrócił się do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie o udzielenie informacji o toczącej się sprawie. Jednocześnie, Rzecznik zwrócił się z prośbą, w miarę możliwości, o informacje na temat spraw prowadzonych w tym Sądzie dotyczących zgromadzeń publicznych (ilości, sygnatur akt, etapu rozpatrywania tych spraw: czy sprawa jest w toku postępowania, czy została już zakończona, kopię orzeczenia wraz

z uzasadnieniem), w szczególności o nadeślanie kopii orzeczeń wydanych w dniach 7 marca 2018 r. (sygn. akt XI W 1957/17) oraz 20 marca 2018 r.

**[9 maja 2018 r.]** W odpowiedzi SR dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie poinformował, że wniosek o ukaranie skarżącego „złożony przez Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I wpłynął do tut. wydziału w dniu 02 lutego 2018 roku, wszczęto postępowanie o wykroczenie z art. 52§2 pkt 1 kw o czyn opisany w piśmie, zarejestrowano sprawę pod sygnaturą akt XI W 722/18 i w chwili obecnej sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozpoznania.

Jednocześnie Sąd poinformował, że trudne i czasochłonne byłoby ustalenie danych dotyczących spraw odnoszących się do zgromadzeń publicznych. Wskazał przy tym, że w „okresie od 01 stycznia 2017 roku do 30 kwietnia 2018 roku do tut. Wydziału wpłynęło: 225 spraw z art. 51 §1 kw, 494 sprawy z art. 52§2 i 3 kw (dotyczące 788 osób), 55 spraw z art. 63a§1 kw, 125 spraw z art. 65 §2 kw, 788 spraw z art. 90 kw. Informacje powyższe uzyskano na podstawie zapisów w systemie, w którym rejestrowane są sprawy, w oparciu o kwalifikację prawną czynu. Wśród tych spraw znajdują się sprawy nie dotyczące zgromadzeń publicznych, co oznacza, iż aby uzyskać dane pozostające w zainteresowaniu należałoby dokonać fizycznie wglądu do akt każdej z tych spraw w celu ustalenia czy jest ona sprawą właściwą”. Jak dodatkowo wskazywał Sąd „ogólnie można podać, iż w sprawach dotyczących zgromadzeń publicznych zapadają: wyroki nakazowe, część z nich staje się prawomocnymi, w części wnoszone są sprzeciwy i sprawy rozpoznawane są na zasadach ogólnych; sprawy kierowane są do rozpoznania na rozprawie lub posiedzeniu, część z nich uległa zakończeniu ; rozstrzygnięcia nie są prawomocne, część jest w toku, na posiedzeniu zapadają postanowienia o umorzeniu postępowania”.

Ponadto Sąd nadesłał kopię wyroków: z dnia 7 marca 2018 r. XI W 1957/17 uniewinniającego dwóch obwinionych o to, że w dniu 10 kwietnia 2017 r. około godz. 21.00 w Warszawie na Skwerze Twardowskiego zakłócili porządek publicznych w ten sposób, że w czasie uroczystości związanych z upamiętnieniem ofiar katastrofy smoleńskiej głośno krzyczał oraz używał urządzeń nagłaśniających czym wzbudził zainteresowanie uczestników uroczystości przez co zakłócił jej przebieg, tj. o wykroczenie z art. 51 § 1 kw; z dnia 7 marca 2018 r. XI W2043/17 uniewinniającego obwinionego o to, że w dniu 10 marca 2017 r. około godz. 20.12. w Warszawie przy ul. Karkowskie Przedmieście 48/50w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym bez zgody zarządzającego tym miejscem, tj. na elewacji Pałacu Prezydenckiego przy użyciu projektora umieścił napis o treści „zdradza ojczyznę kto łamie jej najwyższe prawo” tj. o czyn z art. 63a§ 1 kw.”; oraz kopię postanowienia z dnia 20 marca 2018 r. XI W 5003/17 o umorzeniu postępowania przeciwko obwinionym o czyny z art. 52 § 2 pkt 1 kw wobec stwierdzenia, iż czyny obwinionych nie zawierają znamion wykroczenia.

## **Niedoszłe zgromadzenie przed Ambasadą Izraela w Warszawie w lutym 2018 r.**

**[VII.613.2.2018]**

Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę dotyczącą decyzji Wojewody Mazowieckiego o zakazie poruszania się w obszarze wokół Ambasady Izraela od dnia 31 stycznia do dnia 5 lutego 2018 r. Jak wynikało z informacji prasowych, miała ona związek z planowaną na dzień 31 stycznia 2018 r. manifestacją środowisk narodowych przed tą placówką.

Zakaz poruszania się na obszarze wokół Ambasady Izraela wynikał z rozporządzenia porządkowego nr 4 Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 stycznia 2018 r., w sprawie zakazu poruszania się na określonym obszarze m. st. Warszawy (Dz. Urz. Woj. z 2018 r., poz. 1006) wydanego na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.; dalej: ustawa o wojewodzie). Wojewoda uzasadniał swoją decyzję „informacjami o zagrożeniu dla bezpieczeństwa publicznego 31 stycznia br. przed Ambasadą Izraela”. W wyniku tej decyzji planowane na ten dzień zgromadzenie zostało odwołane. Protest zwołany przez Ruch Narodowy, Obóz Narodowo-Radykalny oraz Młodzież Wszechpolską miał być wyrazem sprzeciwu wobec stanowiska Izraela, który nie akceptował procedowanej w parlamencie nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Jak wskazywały media, według Wojewody, prezydent Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz powinna była odmówić zgromadzenia przed ambasadą Izraela ze względu na kwestie związane z bezpieczeństwem.

MSWiA – odnosząc się do rozporządzenia porządkowego Wojewody – wskazywało, że „dzisiejsza decyzja wojewody Zdzisława Sipiery nie ma nic wspólnego z ograniczaniem podstawowych praw i swobód obywatelskich, takich jak prawo do zgromadzeń i manifestacji. Wojewoda Mazowiecki podjął odpowiedzialną decyzję ze względu na wizerunek i interes państwa. Decyzja ta ma na celu uspokojenie sytuacji i niedopuszczenie do zapowiadanych i zdiagnozowanych przez służby zagrożeń związanych z bezpieczeństwem, w tym również bezpieczeństwem manifestujących. Państwo i służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji nie mają za zadanie konfrontowania się z obywatelami – ich obowiązkiem jest zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim, w tym również organizatorom legalnych zgromadzeń i manifestacji”.

**[27 lutego 2018 r.]** Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Wojewody Mazowieckiego w tej sprawie. W ocenie Rzecznika przedstawione informacje świadczą o tym, że decyzja Wojewody miała na celu uniemożliwienie odbycia manifestacji zaplanowanej na dzień 31 stycznia 2018 r. Wątpliwości Rzecznika budziło to, czy art. 60 ustawy o wojewodzie może stanowić podstawę wydania rozporządzenia porządkowego w sytuacji potencjalnego zagrożenia

bezpieczeństwa publicznego spowodowanego planowanym zgromadzeniem publicznym. Rozporządzenia porządkowe mogą bowiem być wydawane wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących (art. 60 ust. 1 tej ustawy). Materia organizacji zgromadzeń jest zaś niewątpliwie regulowana przepisami powszechnie obowiązującymi tj. ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. poz. 1485 ze zm.; dalej: *Prawo o zgromadzeniach*). Oznacza to zatem, że wojewoda nie miał kompetencji do wydania rozporządzenia w opisanej sytuacji.

Powyższa decyzja, w ocenie Rzecznika, świadczyła zatem o ograniczeniu wolności zgromadzeń publicznych. Nie można bowiem utrudniać przeprowadzenia zgromadzenia publicznego, wydając zarządzenie o zakazie ruchu w danym miejscu na podstawie art. 60 ustawy o wojewodzie. Rzecznik podkreślał, że *Prawo o zgromadzeniach* przewiduje, że jeżeli przebieg zgromadzenia publicznego zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy *Prawa o zgromadzeniach* albo przepisy karne, zgromadzenie takie może zostać rozwiązane. W przypadku zgłoszenia zgromadzenia w trybie uproszczonym, tak jak to miało miejsce w analizowanej sprawie, możliwość rozwiązania zgromadzenia przewiduje art. 25 ustawy *Prawo o zgromadzeniach*. Co istotne, *Prawo o zgromadzeniach* nie przewiduje możliwości zakazania odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym (zob. art. 26 w zw. z art. 14 tej ustawy). Odnosząc się do tej kwestii, sądy powszechne, rozpatrujące odwołania od decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia publicznego zgłoszonego w trybie uproszczonym, podkreślały, że „ustawa *Prawo o zgromadzeniach* reguluje szczególne prawo obywateli jako wolność o charakterze politycznym i ze względu na przedmiot tej regulacji w żadnej mierze jej przepisy nie powinny być interpretowane rozszerzająco, w szczególności w zakresie kompetencji organów władzy publicznej dotyczących zakazywania organizacji zgromadzeń. Zaznaczano również, że „wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń powinny nie tylko spełniać test niezbędności i proporcjonalności, ale przede wszystkim powinny być wprost przewidziane przepisami prawa” (np. postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I Acz 889/17; postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I Acz 889/17).

Tym samym, w ocenie Rzecznika, podjęcie decyzji o zakazie ruchu w danym miejscu, która spowodowała odwołanie odbycia zgromadzenia zaplanowanego w tym miejscu zgromadzenia, doprowadziło w istocie do nieuzasadnionego ograniczenia wolności zgromadzeń. Rzecznik podkreślał, że w ten sposób wypacza się istotę wolności zgromadzeń publicznych. Rzecznik wskazał również na standardy konstytucyjne i międzynarodowe dotyczące wolności zgromadzeń przywołując orzecznictwo TK i ETPCz w tym zakresie.

Rzecznik podkreślił również, że podstawowymi obowiązkami organu władzy publicznej związanymi z wolnością zgromadzeń publicznych jest umożliwienie odbycia zgromadzenia i następnie zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu. W przypadku pojawienia się zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli związanego z odbywającą się manifestacją, zagwarantowanie prawa do wolności zgromadzania przez organ powinno natomiast wiązać się z aktywnością funkcjonariuszy policji, którzy zobowiązani są do zabezpieczenia miejsca zgromadzenia w taki sposób, aby zapewnić bezpieczeństwo zarówno uczestników zgromadzenia jak i osób przebywających na terenie danej instytucji, nie zaś do całkowitego jej zakazania. Zdaniem Rzecznika decyzja zakazująca zwołania zgromadzenia w opisanej sytuacji doprowadziła do naruszenia praw demonstrantów.

**[16 kwietnia 2018 r.]** W odpowiedzi Wojewoda Mazowiecki zwracał uwagę, że w sprawie nastąpił „zbieg dwóch dóbr:

- 1) prawa do zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym przed Ambasadą Izraela oraz
- 2) szczególnego uprawnienia misji dyplomatycznych do tego, aby państwo przyjmujące przedsięwzięło wszelkie stosowne kroki dla ochrony pomieszczeń misji przed jakimkolwiek wtargnięciem lub szkodą oraz zapobieżenia jakimkolwiek zakłóceniu spokoju misji lub uchybieniu jej godności.

W świetle obowiązujących przepisów prawa międzynarodowego Ambasada Izraela jest misją korzystającą z wszelkich przywilejów ustalonych w ramach Konwencji Wiedeńskiej o Stosunkach Dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., która została ratyfikowana w dniu 26 lutego 1965 r. (Dz. U. z 1965 r. poz. 232), dalej „Konwencja”. Akt ten ustala przede wszystkim zakres przywilejów, z jakich korzysta misja dyplomatyczna, jak również obowiązki leżące po stronie państwa przyjmującego. Jednym z nich, zgodnie z art. 22 ust. 2 Konwencji, jest zapewnienie bezpieczeństwa misji cyt: Państwo przyjmujące ma szczególny obowiązek przedsięwzięcia wszelkich stosownych kroków dla ochrony pomieszczeń misji przed jakimkolwiek wtargnięciem lub szkodą oraz zapobieżenia jakimkolwiek zakłóceniu spokoju misji lub uchybieniu jej godności”. W konsekwencji Wojewoda stwierdził, że „analiza prawna przedstawiona w (...) piśmie [RPO] została oparta wyłącznie o argumenty z punktu widzenia tylko jednego dobra: prawa do przeprowadzenia zgromadzenia.

W tym kontekście Wojewoda zwracał uwagę na następujące kwestie: „szeroką uznaniowość, na jaką pozwala art. 21 ustawy (...) – Prawo o zgromadzeniach (...), co do decyzji o tym, czy zgromadzenie jest organizowane w trybie uproszczonym czy nie. Należy przy tym podkreślić, że to organizator może w sposób nie poparty żadnymi analizami uznać, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym. Organizator nie jest zobligowany, aby

przeprowadzić nawet podstawową analizę, czy planowana liczba uczestników (100 osób) na tak małym terenie (takie miejsce przed Ambasadą Izraela) nie będzie powodować utrudnień w ruchu. Analiza informacji przedstawionych w zawiadomieniu pozwalała już na pierwsze stwierdzenia, że utrudnienia w ruchu przy planowanej liczbie 100 osób, na tak niewielkim terenie, są nieuniknione, 2) minimalny termin 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia, na jaki pozwala art. 22 Prawa o zgromadzeniach, co prowadzi do znacznego zawężenia podjęcia stosownych kroków w celu wykonania zobowiązania, o którym mowa w art. 22 ust. 2 Konwencji, 3) analiza materiałów i informacji dostarczonych przez Komendę Stołeczną Policji (m. in. Liczba planujących wziąć udział manifestantów znacznie przekraczająca deklarowaną w zawiadomieniu liczbę, a także planowana na ten dzień kontrmanifestacja) pozwalała na stwierdzenie z dużym prawdopodobieństwem, że wszczęcie trybu rozwiązywania zgromadzenia (w tym: uprzedzenie o tym organizatora, odczekanie aż ten podejmie stosowne kroki, dwukrotne uprzedzenie o tym uczestników zgromadzenia) w sytuacji, kiedy ono już się odbywa, będzie działaniem spóźnionym. W tym miejscu należy podkreślić, że obawy związane z brakiem możliwości właściwego zabezpieczenia zgromadzenia to nie były zwykłe obawy. W grę wchodziło nie tylko przeciwdziałanie zagrożeniom dla bezpieczeństwa obywateli związanych z manifestacją, przeciwdziałanie zagrożeniom dla bezpieczeństwa obywateli nie biorących udziału w manifestacji, zabezpieczenie miejsca zgromadzenia, a te również zobowiązania wynikające z Konwencji. Państwo przyjmujące jest zobowiązane do przedsięwzięcia wszelkich stosownych kroków dla ochrony pomieszczeń misji dyplomatycznej przed jakimkolwiek wtargnięciem lub szkodą oraz zapobieżenia jakimkolwiek zakłóceniu spokoju misji lub uchybieniu jej godności.

Wojewoda wskazał, że o ile przepisy Prawa o zgromadzeniach mają zastosowanie do wszystkich zgromadzeń, czyli także tych organizowanych w pobliżu placówek dyplomatycznych, to nie przewidują szczególnej sytuacji zwrócenia się przez placówkę dyplomatyczną o dodatkową ochronę w sytuacji zagrożenia porządku publicznego związanego z planowanymi albo zapowiedzianymi zgromadzeniami na podstawie przepisów międzynarodowych. W tym zakresie jest to o brak uregulowania danej kwestii w przepisach powszechnie obowiązujących rozumiana jako brak kompletnej i całościowej regulacji, a nie - braku przepisów w ogóle, co w chwili obecnej zachodzi bardzo rzadko. Do tego nałożyło się zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia jak również porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego misji dyplomatycznej, co w konsekwencji stało się podstawą do zastosowania art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Odnosząc się do szeroko przedstawianej w piśmie RPO kwestii zakazu zgromadzeń, Wojewoda uznał bezprzedmiotowość tych komentarzy. „Rozporządzenie porządkowe miało na celu wyłącznie wykonanie obowiązku określonego w art. 22 ust. 2 Konwencji. Interpretacja rozszerzająca moich intencji i zamierzeń, przy całkowitym pominięciu tego obowiązku, jest zbyt daleko idąca.

W tym miejscu niezbędne jest podkreślenie, że rozporządzenia porządkowe, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie, nie są wydawane za każdym razem, gdy planowane jest zgromadzenie. Uprawnienie to nie jest wykorzystywane do działań naruszających prawo, ani w celu przekraczania jego granic. Rozporządzenie porządkowe zostało wydane do tej pory tylko raz w sytuacji trudnej i absolutnie wyjątkowej, kiedy inne działania nie były możliwe do realizacji (z uwagi na zbyt krótki termin do ich przeprowadzenia) i istniało duże prawdopodobieństwo zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia, jak również zagrożenia dla bezpieczeństwa, porządku i spokoju przed Ambasadą Izraela. Ponadto zakres rozporządzenia porządkowego dotyczył jedynie terenu przed Ambasadą Izraela, co oznaczało, że zgromadzenie mogło się odbyć w każdym innym miejscu. Przedstawione (...) wywody jak również przytoczane orzeczenia sądów. Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) dotyczą zakazywania zgromadzeń w ogóle. Ponadto żaden z przytoczonych przykładów nie dotyczył sytuacji, kiedy państwo przyjmujące miało szczególne obowiązki wobec misji dyplomatycznych obcego państwa. W każdym z opisanych przykładów chodziło o wewnętrzną sytuację krajową. Warto zwrócić uwagę, że jeden z przytoczonych przez Rzecznika wyroków ETPCz (z 2010 r. w sprawie *Alekseyev przeciwko Rosji*, skarga nr 4916/07, 25924/08 i 145599/09) dotyczył powtarzającego się całkowitego zakazu danego rodzaju zgromadzeń w okresie trzech lat. Porównując sytuację z powyższego wyroku ETPCz z sytuacją, w jakiej zostało wydane rozporządzenie porządkowe, trudno doszukać się jakiegokolwiek analogii czy podobieństwa. Jednakże na tym tle pojawia się bardzo mocno wyolbrzymiony negatywny obraz postrzegania rozporządzenia porządkowego, co niewątpliwie może być skutkiem pominięcia w analizie prawnej i faktycznej drugiego z dóbr: szczególnego uprawnienia misji dyplomatycznych.

**[29 maja 2018 r.]** Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Wojewody Rzecznik Praw Obywatelskich w ponownym wystąpieniu do Wojewody stwierdził, że doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich.

Rzecznik wskazał, że nadesłane wyjaśnienia potwierdzają to, że wydane przez Wojewodę Mazowieckiego rozporządzenie porządkowe w sprawie zakazu poruszania się na określonym obszarze m. st. Warszawy miało na celu uniemożliwienie przeprowadzenia manifestacji, które miały odbyć się przed Ambasadą Izraela w dniu 31 stycznia 2018 r. Co istotne, w przedstawionej sprawie mieliśmy do czynienia z organizacją zgromadzenia publicznego zgłoszonego w trybie uproszczonym. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. z 2018 r., poz. 408; dalej jako: *Prawo o zgromadzeniach*) nie przewiduje zaś możliwości zakazania odbycia takiego zgromadzenia, a jedynie możliwość jego rozwiązania w trybie art. 25 ust. 1 tej ustawy. Należy zatem stwierdzić, że Wojewoda, w obawie przed niewłaściwym zabezpieczeniem zgromadzenia – wbrew obowiązkom związanych z wolnością zgromadzeń publicznych, tj. umożliwienia odbycia zgromadzenia, a następnie



zabezpieczenia jego przebiegu – pozbawił uczestników planowanego zgromadzenia możliwości skorzystania z prawa do swobodnego zgromadzania się. Decyzja Wojewody Mazowieckiego została wydana przy tym bez podstawy prawnej. W ocenie Rzecznika nie do zaakceptowania jest bowiem, to że Wojewoda wydał rozporządzenie porządkowe na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.; dalej: ustawa o wojewodzie) w sytuacji potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego spowodowanego planowanym zgromadzeniem publicznym, które miało służyć zakazaniu tego zgromadzenia. Jak wskazywałem w piśmie z dnia 27 lutego 2018 r., art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie może stanowić podstawę wydania rozporządzenia porządkowego jedynie w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących. Zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzenia reguluje zaś ustawa Prawo o zgromadzeniach.

Rzecznik przypomniał również, jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05, że obowiązek systemowej regulacji określonej instytucji prawnej, a w tym przypadku – istoty wolności konstytucyjnej, ma charakter fundamentalny dla porządku prawnego w państwie. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest tworzenie przez ustawodawcę takiej regulacji, która na użytek określonej materii, podważa konstytucyjny model danej wolności lub prawa. Ze wskazanych powodów, w ocenie Trybunału, nie można było przyjąć założenia, że Prawo o ruchu drogowym jest swoistym *lex specialis* wobec Prawa o zgromadzeniach. Przyjęcie takiego założenia byłoby bowiem zgodą na „faktyczny efekt derogacyjny” przepisów Prawa o zgromadzeniach.

Jednocześnie Rzecznik zauważył, że zgodnie z art. 14 w związku z art. 16 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach, możliwość wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, w sytuacji zgłoszenia zgromadzenia w trybie zwykłym (art. 7 ustawy), wiąże się z możliwością złożenia odwołania przez organizatora i wydania rozstrzygnięcia przez sąd przed terminem w jakim miało się ono odbyć. Decyzja Wojewody pozbawiła natomiast organizatorów możliwości zbadania aktu Wojewody przez sąd w czasie umożliwiającym odbycie zgromadzenia. Trzeba bowiem wskazać, że rozporządzenie porządkowe ogłoszone zostało w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 31 stycznia 2018 r. o godz. 12.18<sup>155</sup>, a obowiązywało od godz. 13.00, zgromadzenia zaplanowane na ten dzień miały natomiast odbyć się przed Ambasadą Izraela w godz. od 17.00 do 20.00 oraz od godz. 16.30. do 17.30<sup>156</sup> (por. wyrok ETPCZ z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce *skarga nr 1543/06*).

Odnosząc się do twierdzeń wojewody, że „rozporządzenie porządkowe miało na celu

---

<sup>155</sup> <http://edziennik.mazowieckie.pl/#/legalact/2018/1006/>

<sup>156</sup> [https://bip.warszawa.pl/Menu\\_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia\\_publiczne/wykaz\\_zgromadzen.htm?p\\_age=12](https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia_publiczne/wykaz_zgromadzen.htm?p_age=12)

wyłącznie wykonanie obowiązku określonego w art. 22 ust. 2 Konwencji. (...) zostało wydane do tej pory tylko raz w sytuacji trudnej i absolutnie wyjątkowej, kiedy inne działania nie były możliwe do realizacji (z uwagi na zbyt krótki termin do ich przeprowadzenia) i istniało duże prawdopodobieństwo zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia, jak również zagrożenia dla bezpieczeństwa, porządku i spokoju przed Ambasadą Izraela, Rzecznik wskazał, że w świetle powyższych ustaleń, takie wyjaśnienia Wojewody nie znajdują jednak usprawiedliwienia. Zaistniała sytuacja rodzi natomiast obawę arbitralności i dowolności w wydawaniu przez wojewodę rozporządzeń porządkowych w przyszłości w celu uniemożliwienia odbycia zgromadzeń publicznych, których zabezpieczenie mogłoby się wiązać ze znacznymi trudnościami dla władzy publicznej. Należy również podkreślić, że w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych – szeroko przytaczanych przez Rzecznika w pierwszym wystąpieniu – o ile władze publiczne mają znaczną swobodę w zakresie oceny, czy organizowane zgromadzenie stwarza jakiegokolwiek ryzyko zagrożenia dla (m. in.) bezpieczeństwa publicznego co mogłoby uzasadniać ingerencję w wolność zgromadzenia, to jednak istnieje domniemanie, że pokojowe zgromadzenia są dozwolone. Przepisy prawa powinny być zatem interpretowane na korzyść prawa pokojowego, swobodnego zgromadzania się, a wszelkie ograniczenie wolności zgromadzeń powinny następować w wyjątkowych sytuacjach, przewidzianych w ustawie i gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (tj. zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czy art. 11 ust. 2 EKPCz). Ograniczenia nie mogą przy tym sięgać tak daleko, aby naruszać istotę danej wolności bądź prawa.

Dodatkowo Rzecznik zauważył, że art. 41 Konwencji Wiedeńskiej przewiduje, że bez uszczerbku dla przywilejów i immunitetów obowiązkiem wszystkich osób korzystających z tych przywilejów i immunitetów jest szanowanie ustaw i innych przepisów państwa przyjmującego. Tym samym art. 22 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej nie może być podstawą do zakazania odbycia zgromadzenia. Ponadto, Prawo o zgromadzeniach w art. 8 ust. 2 w zw. z art. 22 ust. 2 przewiduje, jak zauważa zresztą Wojewoda, że w przypadku gdy zgromadzenie zorganizowane ma zostać w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji socjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, organ gminy informuje niezwłocznie ministra właściwego do spraw zagranicznych o miejscu, terminie oraz przewidywanej liczbie uczestników. Przepis ten ma zatem służyć władzy publicznej do zapewnienia odpowiednio wcześniej, właściwych środków gwarantujących bezpieczeństwo misji dyplomatycznych.

Jednocześnie, zdaniem Rzecznika, nie można zgodzić się z twierdzeniem Pana Wojewody, zgodnie z którym organizacja zgromadzeń w trybie uproszczonym – związana zdaniem Wojewody

z szeroką uznaniowością organizatora co do decyzji o tym, czy zgromadzenie jest zorganizowane w trybie uproszczonym czy nie, oraz zgłoszeniem w krótkim terminie 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia – „prowadzi do znacznego zawężenia podjęcia stosownych kroków w celu wykonania zobowiązania, o którym mowa w art. 22 ust. 2 Konwencji”. Należy bowiem podkreślić, że wolność zgromadzeń podlega ochronie konstytucyjnej i międzynarodowej, niezależnie od tego w jakiej formie jednostki chcą z niej skorzystać. Organy władzy publicznej powinny natomiast zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, czy chodzi o zgromadzenia wcześniej notyfikowane, czy też o zgromadzenia spontaniczne, które przecież mogą się odbyć bez wcześniejszej notyfikacji. Nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem Wojewody, że „zakres rozporządzenia porządkowego dotyczył jedynie terenu przed Ambasadą Izraela, co oznaczało, że zgromadzenie mogło się odbyć w każdym innym miejscu”. Władza publiczna nie jest bowiem uprawniona do arbitralnej zmiany miejsca zgromadzenia publicznego (por. wyrok ETPCZ w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, działanie Wojewody związane z wydaniem rozporządzenia porządkowego mającego na celu zakazanie odbycia zgromadzenia publicznego, prowadziło do naruszenia wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP i art. 11 EKPCz, a także prawa do skutecznego środka odwoławczego.

## Zgromadzenia publiczne odbywane na ulicach Warszawy w dniu 1 marca 2018 r. z okazji Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Wyklętych

[VII.613.3.2018]

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą interwencji Policji podczas manifestacji, które odbywały się w dniu 1 marca z okazji Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Wyklętych na ulicach Warszawy.

Jak wskazywały media w trakcie demonstracji dochodziło do przepychanek pomiędzy grupami manifestujących: pierwsza manifestacja – marsz pamięci ofiar Żołnierzy Wyklętych zorganizowana przez Studencki Komitet Antyfaszystowski (brali w niej udział m.in. Obywatele RP i działaczki Warszawskiego Strajku Kobiet); druga – Marsz Pamięci Żołnierzy Wyklętych – zorganizowana przez Stowarzyszenie Marsz Niepodległości, Obóz Narodowo-Radykalny Brygada Mazowiecka, Młodzież Wszechpolska. Media informowały, że „pod koniec demonstracji [Obywateli RP] przy areszcie śledczym przy ul. Rakowieckiej rozpoczęła się kontrmanifestacja narodowców z ONR. Doszło do szarpaniny. Uczestników rozdzieliła policja”. Media wskazywały także, że „funkcjonariusze podjęli działania wobec Obywateli RP, wylegitymowano kilkadziesiąt osób, kilka dostało mandaty, dwie zostały zatrzymane i nadal przebywają na posterunku policji”. Jednocześnie uczestnicy tej manifestacji wskazywali, że pomimo, że dochodziło do łamania prawa przez uczestników Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych policja nie reagowała. Wskazywano, że „ktoś przyłożył pochodnię do twarzy kontrademonstrantów, ktoś podpalił innej osobie kwiaty, wrywano ludziom banery (...)”, wykrzykiwano hasła nawołujące do nienawiści „śmierć wrogom ojczyzny”. Zwracano również uwagę, że „ktoś wyrwał tęczową flagę osobom skandującym antyfaszystowskie hasła, stojącym przy kościele św. Aleksandra. Tam też interweniowała policja”. Jak twierdzą świadkowie „policja w swojej interwencji, jak rozumiem w ramach ochrony mnie, przywaliła mi pięścią w brzuch (...). Inny z demonstrujących przyznał, że policjanci nie wyciągnęli żadnych konsekwencji wobec atakujących ich narodowców. Policja wepchnęła ich do marszu. Nie zostali nawet wylegitymowani”.

Ponadto z relacji świadków opisywanych w prasie wynika, że policja podczas starć między manifestującymi podejmowała czynności w sposób nieproporcjonalny<sup>157</sup>. Jak twierdzą świadkowie i poszkodowani: „dostałem kopa w krocze, nie mogłem się pozbierać, a policjant z uśmiechem pyta: „co mi pan krzyczy do ucha?”. Policjant wyprowadził cios prosto w moją krtani. Zaciągnęli mnie w kocioł. Uderzyli w podbrzusze nogą albo ręką”, „policja otoczyła nas gęstym kordonem. Przez dwadzieścia, trzydzieści minut staliśmy w kleszczach, trzymając się za ręce na wypadek naporu

<sup>157</sup> <https://oko.press/kopniaki-krocze-uderzenia-twarz-krtan-podduszanie-studenti-o-bezprawnym-uzyciu-przemocy-policje/>

policji”, „Jedna dziewczyna została spisana za naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza, choć to ona dostała. Funkcjonariusz powiedział, że zniszczy jej życie zawodowe”.

**[6 marca 2018 r.]** Rzecznik wystąpił do Komendanta Stołecznego Policji, wskazując, że powyższe sygnały dotyczące działań policji wobec kontrmanifestujących budzą wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i europejskich w zakresie wolności zgromadzeń. Zastrzeżenia Rzecznika budziła także adekwatność zastosowanych przez Policję środków przymusu bezpośredniego wobec kontrmanifestantów. Rzecznik wskazywał, że o ile Policja ma możliwość użycia siły, w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających takie działanie, to jednak zastosowane przez nią środki przymusu zawsze powinny być proporcjonalne i minimalne.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji o przedstawienie Rzecznikowi szczegółowych informacji dotyczących działań policji odnoszących się do wskazanych zdarzeń, w szczególności: jakie zarzuty postawiono uczestnikom manifestacji odbywanych przy ul. Rakowieckiej w związku z opisaną wyżej interwencją policji; czy policja podjęła w trakcie manifestacji działania wobec osób (uczestników Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych), których opisywane zachowanie (wznoszenie okrzyków, używanie materiałów pirotechnicznych, pochodni, wyrwanie flagi, atakowanie kontrmanifestantów) mogło stanowić przestępstwo lub wykroczenie, tj. działania takie jak: wylegitymowanie, zatrzymanie, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego, podjęcie innych czynności w sprawie o wykroczenie lub przestępstwo i ewentualnie, jaki jest stan tych postępowań; czy działania mające na celu identyfikację i przeprowadzenie stosownych postępowań zostały podjęte przez policję po zakończeniu manifestacji, ewentualnie ile jest takich postępowań i wobec ilu osób są prowadzone, jaki jest stan tych postępowań; jakie czynności i na jakiej podstawie prawnej podjęto czynności wobec osób blokujących manifestację, w szczególności jakie okoliczności uzasadniały użycie siły przez policjantów.

**[18 kwietnia 2018 r.]** W odpowiedzi KSP poinformował, że „podczas prowadzonych działań funkcjonariusze Policji podejmowali czynności mające na celu przywracanie naruszonego porządku prawnego, które były skierowane wobec osób blokujących przemarsz legalnie zgłoszonego zgromadzeni publicznego. Na terenie dzielnicy Mokotów, w miejscu odbywania się uroczystości państwowych i zgromadzeń wystawione zostały kordony porządkowe, mające na celu dzielenie grup, a także zapewnienie ładu i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa uczestników zgromadzeń. W poszczególnych przypadkach policjanci używali środków przymusu bezpośredniego wobec osób popełniających wykroczenie z art. 52 § 2 pkt 1 Kodeksu wykroczeń oraz wobec zatrzymanych w trakcie prowadzonych działań dwóch mężczyzn (Panów Rafała S. i Ignacego N.), którzy dopuścili się naruszenia nietykalności cielesnej oraz uszkodzenia mienia funkcjonariusza Policji (art. 222 § 1 o r a z art. 288 Kodeksu karnego) .

Przeciwko wymienionym mężczyznom w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa II prowadzone są postępowania przygotowawcze dotyczące naruszenia nietykalności cielesnej oraz uszkodzenia mienia funkcjonariusza Policji (WD-2359/18, sygn. akt PR 3 Ds.389.2018.III oraz WD-2360/18, sygn. akt PR 5 Ds. 319.2018.11). W związku z pisemnymi uwagami wniesionymi przez jednego z podejrzanych (Pana Rafała S.), zawartymi w jego pisemnym oświadczeniu woli stanowiącym załącznik do protokołu zatrzymania osoby, a dotyczącymi okoliczności oraz sposobu jego zatrzymania - materiały w tym zakresie zostały przekazane do dalszego prowadzenia w Prokuraturze Rejonowej Warszawa Wola (sygn. a k t PR 1 Ds.301.2018).

Ponadto, w związku z przedmiotowymi działaniami policyjnymi w dniu 1 marca 2018 roku w KRP Warszawa I odnotowano jeden incydent związany z zaborem flagi w kolorach tęczy. Około godz. 21:00 na Placu Trzech Krzyży w Warszawie organizator ogłosił zakończenie Marszu pamięci Żołnierzy Wyklętych. Do przedmiotowego zdarzenia doszło po zakończeniu Marszu o godz. 21:05. Wówczas do grupy czterech osób stojących w rejonie kościoła św. Aleksandra usytuowanego na Placu Trzech Krzyży, trzymających flagę w kolorach tęczy i udzielających wywiadu, podbiegło dwóch mężczyzn. Mężczyźni w dali się w utarczki słowne z tymi osobami, a następnie po krótkiej szarpaninie jeden z nich wyrwał flagę z rąk osoby ją trzymającej. Doszło do przepychania się obu wymienionych grup osób, wskutek czego funkcjonariusze Oddziału Prewencji Policji w Warszawie niezwłocznie podjęli interwencję polegającą na odseparowaniu przepychających się osób. W trakcie podjętej interwencji policjanci nie stosowali środków przymusu bezpośredniego. Wówczas dokonano ujęcia mężczyzny posiadającego przy sobie flagę, która została wyrwana z rąk trzymającej ją osoby. Wymieniony został przewieziony do KRP Warszawa I, gdzie procesowo odebrano flagę no protokół zatrzymania rzeczy, a po wykonanych czynnościach mężczyznę zwolniono. W tej sprawie w KRP Warszawa I prowadzone są czynności wyjaśniające (KRP-PR-W-1443/18) w sprawie o wykroczenie z art. 119 § 1 Kodeksu wykroczeń.

Jednocześnie KSP poinformował, że w dniu 22 marca 2018 roku do KRP Warszawa I wpłynęły w tym zakresie dwa zawiadomienia o naruszeniu nietykalności cielesnej z art. 217 § 1 *Kodeksu karnego* no szkodę dwóch osób, którym w dniu 1 marca 2018 r. przy kościele św. Aleksandra na Placu Trzech Krzyży w Warszawie została wyrwana *flaga symbolizującą ruch LGBT*" (KRP-PZ-1741 / 1 8 i KRP-PZ-1742/18). Wymienione sprawy pozostają w toku i są w nich prowadzone czynności w trybie art. 488 kodeksu postępowania karnego. Ponadto wskazał, że w dniu 1 marca 2018 r. w związku z zabezpieczeniem obchodów Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Wyklętych funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji wylegitymowali 78 osób. Nałożono 9 mandatów karnych kredytowanych każdy na kwotę 500 zł za popełnienie wykroczenia z art. 52 § 2 pkt 1 *Kodeksu wykroczeń*. Skierowano

do Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa wnioski o ukaranie 18 osób za wykroczenia z art. 52 § 2 pkt. 1 oraz art. 65 § 2 Kodeksu wykroczeń.

Ponadto KSP zawiadomił, że w związku z działaniami policyjnymi w ramach przedmiotowego zabezpieczenia w Komendzie Stołecznej Policji prowadzone są czynności wyjaśniające, dotyczące interwencji przeprowadzonej wobec Pana Rafała S. podczas Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych w dniu 1 marca 2018 roku. Ponadto, w związku z publikacjami internetowymi, które zasygnalizowano w przedmiotowym wystąpieniu z Biura Rzecznika Praw

Obywatelskich wdrożono czynności wyjaśniające w trybie art. 134i ust. 4 ustawy o *Policji*, w zakresie dotyczącym działań realizowanych przez funkcjonariuszy Oddziału Prewencji Policji w Warszawie. Powyższe czynności wyjaśniające pozostają w toku.

Jednocześnie mając na uwadze charakter podniesionych zarzutów przekazano niniejsze wystąpienie nr VII.613.3.2018.MKS z Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wraz ze zgromadzonymi dotychczas materiałami do oceny prawnokarnej Prokuratury Rejonowej Warszawa Mokotów. Decyzja podjęta przez Prokuraturę będzie wiążąca dla Policji”.

**[19 marca 2018 r.]** Powyższa sprawa była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Komendanta Głównego Policji w sprawie interpretacji i stosowania art. 52 § 2 pkt 1 kw przez policję wobec uczestników pokojowych kontrmanifestacji. W odpowiedzi KGP odnosząc się do poruszanych przez Rzecznika problemów wskazywał, w odniesieniu do zarzutu postawionego dwóm mężczyznom dot. naruszenia nietykalności cielesnej oraz uszkodzenia mienia funkcjonariusza Policji (art. 222 § 1 oraz 288 kk) na terminy rozpraw rozpatrzenia wniesionych w tych sprawach zażaleń na zatrzymanie (8 i 11 maja br. 19 i 26 czerwca br.). Ponadto poinformował o prowadzonych czynnościach w trybie art. 488 kodeksu postępowania karnego w sprawie dwóch zawiadomień o naruszenia nietykalności cielesnej z art. 217 § 1 kodeksu karnego na szkodę dwóch osób, którym w dniu 1 marca 2018 r. przy kościele św. Aleksandra na Placu Trzech Krzyży w Warszawie została „wyrwana flaga symbolizująca ruch LGBT).

Ponadto KGP wskazał, że „prowadzone były czynności wyjaśniające w trybie art. 134i ust. 4 ustawy o *Policji* - w sprawie interwencji przeprowadzonej w dniu 1 marca 2018 roku wobec Pana Rafała S., podczas której miał on zostać agresywnie potraktowany. Czynności zostały zakończone w dniu 27 kwietnia 2018 roku. Zgromadzony materiał nie dostarczył uzasadnionego przypuszczenia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego przez policjantów; prowadzone są czynności wyjaśniające w trybie art. 134i ust. 4 ustawy o *Policji* w sprawie zamieszczonych w publikacjach internetowych relacjach osób biorących udział w protestach w dniu 1 marca 2018 roku, które wskazały, że byli m. in.

*„bici z pięści w twarz albo z kopa, dostawali po tydkach i byli bici w miejsca wrażliwe - krocze”, jak również, że interweniujący policjanci podjęli czynności w sposób nieproporcjonalny do sytuacji. Czynności te pozostają w toku”. Dodatkowo poinformował, z uwagi na charakter podniesionych zarzutów, o przekazaniu do Prokuratury wystąpienia Rzecznika z dnia 6 marca 2018 r. w celu dokonania przez Prokuratora oceny prawno-karnej. Jak wskazał, „Prokuratura Okręgowa w Warszawie do prowadzenie przedmiotowej sprawy wyznaczyła Prokuraturę Rejonową Warszawa Śródmieście w Warszawie. Przedmiotowe postępowanie pozostaje w toku”.*

[Więcej na temat wystąpienia Rzecznika w sprawie nr VII.613.4.2018]

[5 czerwca 2018 r.] W związku z pismem KSP oraz KGP, z którego wynikało, że wystąpienie Rzecznika zostało przekazane do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście w Warszawie, Rzecznik wystąpił do Prokuratora Rejonowego z prośbą o informacje na temat podjętych czynności w tej sprawie. Rzecznik zwrócił się również do KSP o aktualne informacje w prowadzonych sprawach.



## **Stosowanie przez policję art. art. 52 § 2 pkt 1 kw wobec uczestników pokojowych kontrdemonstracji m.in. w Puszczy Białowieskiej, Warszawie i Wrocławiu**

**[VII.613.4.2018]**

W odniesieniu do dotychczasowej korespondencji oraz w związku z wciąż aktualnym problemem dotyczącym podejmowania interwencji przez policję wobec uczestników pokojowych kontrdemonstracji Rzecznik ponownie wystąpił do Komendanta Głównego Policji w tej sprawie.

Komendant Główny Policji nie odniósł się do przedstawianego przez Rzecznika w wystąpieniu z dnia 8 listopada 2018 r. problemu karania uczestników pokojowych kontrmanifestacji wskazując ogólnie, że „analiza stanowisk opracowanych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, Komendanta Stołecznego Policji oraz Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce, w świetle powyższych rozważań, nie budzi wątpliwości co do podstaw prawnych i przyjętej metodyki działania przez podległych im policjantów. W przypadku Pana odmiennego stanowiska w przedmiotowej sprawie, podmiotem właściwym do oceny prawno-karnej działań podjętych przez funkcjonariuszy Policji może być właściwy organ Prokuratury”.

Rzecznik zwracał uwagę, że w wyniku podejmowanych przez policję działań wobec kontrmanifestantów dochodziło do legitymowania uczestników kontrmanifestacji, a następnie zarzucano im naruszenie m.in. art. 52 § 2 pkt 1 kw, który przewiduje karę ograniczenia wolności lub grzywnę za przeszkadzanie lub usiłowanie przeszkodzenia w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia. Okoliczności, w jakich zarzucano obywatelom naruszenie tego przepisu budziły jednak poważne wątpliwości.

Przykładowo Rzecznik wskazał na skargę, która wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich od uczestnika kontrmanifestacji odbywanej w dniu 10 lipca 2017 r. Z informacji uzyskanych od dowódcy Oddziału Prewencji Policji w Warszawie” wynikało, że funkcjonariusze „podjęli interwencję i wykonali czynności służbowe z udziałem (...) [skarżącego], który w trakcie zabezpieczenia zgromadzenia publicznego, wykrzykiwał słowa, cyt. »Lech Wałęsa«, czym dopuścił się popełnienia czynu zabronionego o znamionach wykroczenia określonego w art. 52 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 20.05.1971 roku Kodeks wykroczeń”. Jak natomiast wskazywał Skarżący, „przepis, który stanowi podstawę obwinienia mnie jest w mojej opinii środkiem politycznej represji, wprowadzonym jedynie w celu zniechęcenia osób o takich poglądach jak moje, do ich swobodnego wyrażania. Co więcej, postępowanie prowadzone przez Policję ma (w mojej opinii) zniechęcić mnie do udziału w innych zgromadzeniach”.

Z odpowiedzi uzyskanej od Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu, w związku ze sprawą podjęta przez Rzecznika dotyczącą działań policji wobec uczestników kontrmanifestacji odbywanej w dniu 11 listopada 2017 r., wynikało natomiast, że policja podjęła czynności m.in. wobec trzech osób stojących na przestanku i skandujących hasła i okrzyki wobec uczestników zgromadzenia, czym zakłóciły przebieg legalnego zgromadzenia. Jak wskazuje Komendant Miejski Policji, „w toku czynności ww. osobom przestawiono zarzuty o treści: w dniu 11 listopada 2017 roku około godz. 17:00 we Wrocławiu na ul. Kazimierza Wielkiego, stojąc z innymi osobami na przystanku MPK okrzykami przeszkodził (a) w przebiegu niezakazanego zgromadzenia publicznego Marsz Niepodległości, tj. o czyn z art. 52§2 pkt 1 kw.”.

Ponadto, Rzecznik przypomniał sprawę dotyczącą interwencji policji wobec uczestników kontrdemonstracji odbywanej na ul. Karowej w Warszawie w dniu 10 września 2017 r., którzy wydawali okrzyki podczas przemówienia prezesa Jarosława Kaczyńskiego, czym narazili się na zarzut z art. 52 § 2 pkt 1 kw. Z informacji uzyskanej od policji wynikało, że „opisane czynności zostały podjęte przez policjantów po tym, jak organizator zgromadzenia cyklicznego poinformował, że osoby biorące udział w kontrmanifestacji w rejonie ulic Krakowskie Przedmieście i Karowej przeszkadzają w przebiegu zgromadzenia cyklicznego”.

Niepokój Rzecznika z punktu widzenia proporcjonalności podjętych przez policję działań wobec kontrmanifestantów wzbudziła również sprawa dotycząca interwencji policji podczas manifestacji, które odbywały się w dniu 1 marca z okazji Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Wyklętych na ulicach Warszawy. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się z prośbą o wyjaśnienia do Komendanta Stołecznego Policji.

W tym kontekście Rzecznik dodatkowo zauważył, jak wynikało z ogólnodostępnych informacji, że problem nieadekwatnej reakcji policji w sytuacji wyrażania swoich poglądów przez kontrmanifestujących uwidocznił się również w Krakowie. Uczestnicy kontrdemonstracji informują w prasie, że policja podejmowała wobec nich czynności np. w sytuacji używania nagłośnienia, bębnienia, wydawania okrzyków (wówczas stawiano im także zarzuty z art. 51 kw). Wskazują oni, że „traktują to jako szykany. Jak można być skazanym za realizację konstytucyjnego prawa do wyrażania swych poglądów”.

Powyższe sygnały, w ocenie Rzecznika świadczą zatem o tym, że interwencja policji dotyczyła sytuacji, w których obywatele korzystali ze swego prawa do uczestniczenia w kontrmanifestacji. Skandowanie przez kontrdemonstrantów, czy też wykrzykiwanie haseł, które nie są hasłami godzącym w porządek prawny, nie może natomiast stanowić przesłanki do karania kontrmanifestantów za zakłócanie innego publicznego zgromadzenia. Wykładnia art. 52 § 2 pkt 1 kw

powinna bowiem uwzględniać istotę wolności zgromadzeń publicznych zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP, a także to, że szerokie rozumienie wolności zgromadzeń łączy się funkcjonalnie z innymi wolnościami i prawami gwarantowanymi przez Konstytucję RP i regulacje prawnomiędzynarodowe, jak np. z wolnością słowa i wypowiedzi (art. 54 Konstytucji RP).

Rzecznik podkreślał, że wolność zgromadzeń służy oddziaływaniu na politykę państwa przez prezentowanie opinii, ocen, poglądów i żądań<sup>158</sup>. Przepisy odnoszące się do zgromadzeń publicznych muszą być więc rozpatrywane, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny (TK) i Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), w świetle gwarancji udzielanych przez Konstytucję RP i Europejską Konwencję Praw Człowieka (EKPCz) wolności opinii i wypowiedzi, stanowiącej jeden z aspektów wolności zgromadzeń publicznych<sup>159</sup>. Oznacza to, że władze publiczne obowiązane są zapewnić warunki do odbycia pokojowego zgromadzenia nawet wówczas, kiedy zostało zwołane ono w celach nagannych z punktu widzenia aksjologii wyznawanej przez ekipę rządzącą, choćby i popieraną w tym przez znakomitą większość współobywateli<sup>160</sup>. Zgodnie ze standardem wyznaczonym przez TK i ETPCZ uczestnicy kontrdemonstracji mają prawo wyrażać swoją niezgodę z demonstrantami<sup>161</sup>. Natomiast państwo powinno podjąć właściwe działania w celu umożliwienia odbycia takich zgromadzeń w najszerszym możliwym zakresie tak, aby oba zgromadzenia pozostawały w zasięgu wzroku i słuchu. Kontrdemonstracje są bowiem szczególną formą zgromadzeń jednoczesnych, których uczestnicy wyrażają sprzeciw wobec poglądów manifestowanych przez uczestników drugiego zgromadzenia, a jedność miejsca i czasu dwóch zgromadzeń jest kluczowym elementem przekazu, jaki ma być zmanifestowany podczas obu demonstracji<sup>162</sup>.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik wskazał, że - w kontekście powołanych wyżej spraw - zastosowanie przez policję art. 52 § 2 pkt 1 kw wobec kontrmanifestujących, wyrażających w sposób pokojowy swoje poglądy, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, może prowadzić do bezprawnego ograniczania konstytucyjnie chronionych wolności zgromadzeń i wolności słowa.

Jedynie bowiem w sytuacji, gdy zgromadzenie traci swój pokojowy charakter, jego uczestnicy zachowują się w sposób groźny, obraźliwy lub stosują przemoc wobec kontmanifestantów, przepis kw mógłby znaleźć zastosowanie. Działanie policji powinno więc wiązać się z realnym zagrożeniem

---

<sup>158</sup> Wyrok TK z 10 lipca 2008 r., P 15/08.

<sup>159</sup> Zob. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii, w. ETPCz z 2 X 2001, Faber przeciwko Węgrom w. ETPCz z 24 lipca 2012 r., nr 40721/08, Frumkin przeciwko Rosji w. z 5 stycznia 2016 r., nr 74568/12, Ögrü I Inni przeciwko Turcji, wyrok z 19 grudnia 2017 r., nr 60087/10, wyrok TK z 18 września 2014, K 44/12.

<sup>160</sup> Komentarz do art. 57 Konstytucji, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, w. Sokolewicz, Warszawa 2005 r.

<sup>161</sup> Platform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii w. z 21 czerwca 1988 r., nr 10126/82; zob. również wyrok w sprawie Djavit An przeciwko Turcji, wyrok z 20 lutego 2003 r., nr 20652/92.

<sup>162</sup> *Wytyczne ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie prawa do pokojowych zgromadzeń* (drugie wydanie z 2010 r., dostępne na stronie: <http://www.osce.org/odihr/73405>).

bezpieczeństwa publicznego. Rzecznik podkreślał również, że gwarancje poszanowania praw obywateli do swobodnego gromadzenia się przewidziano również w art. 14 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 poz. 2067 ze zm.). Przepis ten nakłada na policję obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Przy czym pod pojęciem praw człowieka należy rozumieć przede wszystkim prawa człowieka określone w Konstytucji RP (takie jak m.in. wolność słowa oraz wolność zgromadzeń) oraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Rzecznik zauważył, że sądy rozpatrujące odwołania uczestników kontrmanifestacji w sprawach dotyczących zakłócania porządku publicznego lub zakłócania zgromadzenia uniewinniają obwinionych (zob. wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt XI W 1957/17)<sup>163</sup>. Wydaje się więc, że orzecznictwo to również powinno zostać jak najszybciej wzięte pod uwagę przez policję.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu i wskazanie, jaka wykładnia art. 52 § 2 pkt 1 kw jest w ocenie Komendanta właściwa i jak przepis ten powinien być stosowany przez funkcjonariuszy policji w odniesieniu do kontrmanifestantów.

**[24 maja 2018 r.]** W odpowiedzi KGP poinformował, że zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. do głównych zadań Policji należy ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscu publicznym. Rozpatrując prawo do wolności gromadzenia się, jak też wyrażania swoich poglądów, nie można pomijać prawa określonego w art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych.

Jak wskazywał, „zgromadzenia pozostają pod ochroną prawną państwa, dlatego też zachowania osób polegające np. na blokowaniu przemarszu w trakcie zgromadzenia lub zagłuszaniu debaty prowadzonej w przestrzeni publicznej, podlegają monitorowaniu służb Policji, a w określonych przypadkach stają się przedmiotem ich interwencji. Celem realizowanym przez funkcjonariuszy w takich przypadkach nie jest jednak dokonywanie wiążących wykładni przepisów prawnych. Funkcjonariusze przeprowadzają wstępną ocenę prawno-karną zachowania konkretnej osoby - na podstawie towarzyszących okoliczności oraz w oparciu o zgłaszane zawiadomienia innych osób, w tym organizatorów legalnych zgromadzeń. Rozstrzygnięcie w zakresie ewentualnego nałożenia sankcji karnych bądź uniewinnienia należy do kompetencji Sądu”.

---

<sup>163</sup> Zob. też: <https://oko.press/sad-obywatele-maja-prawo-kontrmanifestacji-nawet-jesli-kontrmiesiecznice-nawet-jesli-sa-cieci-osa/>

KGP podkreślał odnosząc się do problematyki podejmowania przez Policję interwencji wobec uczestników pokojowych zgromadzeń, że „Policja w pełni respektuje fakt wolności zgromadzeń, w tym prawo do pokojowego gromadzenia się ludzi w celu wolnego wyrażenia poglądów, przy czym, o ile w polskim porządku prawnym zdefiniowane zostało zgromadzenie spontaniczne, 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, to ustawodawca nie definiuje pojęć demonstracja i kontrademonstracja, którymi posługuje się Pan w przywołanej na wstępie korespondencji. Jednocześnie kodeks wykroczeń w art. 52 § 1 pkt 1 penalizuje wykroczenie polegające na przeszkadzaniu lub usiłowaniu przeszkadzania, w organizowaniu lub przebiegu niezakazanego, a więc legalnego zgromadzenia. Warunki legalności zgromadzeń określone są w przepisach ustawy *Prawo o zgromadzeniach* (dalej u.p.o.z.). Za wskazane wykroczenie odpowiada sprawca, który przeszkadza w zgromadzeniu, czyli powoduje faktyczne utrudnienia w jego organizacji lub przebiegu albo wręcz uniemożliwia odbycie zgromadzenia.

KGP odniósł się także, do wskazanych w wystąpieniu Rzecznika sytuacji dotyczących interwencji Policji. Poinformował o podjętych przez Policję czynnościach w przedstawionych wypadkach, tj. o postawionych zarzutach, wystawionych mandatach, skierowanych do sądu wnioskach o ukaranie, aktach oskarżenia (np. dotyczącego czynu z art. 224 kk w sprawie uczestnika zgromadzenia publicznego odbywanego na ul. Karowej w Warszawie; art. 222 §1 oraz 288 kk, a także art. 217 § 1 kk w sprawie uczestników zgromadzenia odbywanego w Warszawie z okazji Narodowego Dnia Żołnierzy Wyklętych) oraz wydanych w niektórych sprawach wyrokach (np. w sprawie obwinionych o zakłócanie legalnego zgromadzeniach odbywanego w Wrocławiu oraz w Krakowie). Odnosząc się do interwencji Policji wobec uczestników zgromadzenia w Krakowie wskazał, że „na podstawie analizy zgromadzonych materiałów, w tym zapisu wizyjnego i dźwiękowego, wytypowano 7 osób, które blokowały przejazd kolumny rządowej, co stanowi wykroczenie stypizowane w art. 90 kodeksu wykroczeń, aktualnie sprawa jest w toku rozpoznawania (II W 1662/17/S). Na skutek zażalenia Komendanta Miejskiego Policji w Krakowie Sąd Okręgowy W Krakowie uchylił postanowienie Sądu Rejonowego dla Krakowa –Śródmieścia w Krakowie II Wydział Karny o umorzeniu postępowania (II W 1662/17/S).

Podsumowując, KGP stwierdził, że „podstawowym obowiązkiem policjantów jest egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa, polegające w omawianych przypadkach na wykrywaniu wykroczeń i ściganiu ich sprawców, co łączy się przede wszystkim ze stosowaniem prawa polegającym na dokonaniu wstępnej oceny prawno-karnej zachowania konkretnej osoby, a nie z dokonywaniem wykładni prawa. Tej ostatniej dokonują w praktyce niezależne sądy oraz

przedstawiciele doktryny prawniczej, którzy interpretują prawo oraz prowadzą badania nad normami prawnymi. W razie wątpliwości dotyczących kwestii zgodności z prawem konkretnych czynności podjętych przez policjantów w indywidualnych sprawach, podmiotami właściwymi do oceny prawno - karnej są organy Prokuratury”.

[Szczegółowe informacje zawarte w odpowiedzi KGP dotyczące przedstawionych spraw zostały zamieszczone w raporcie przy opisie tych spraw]

## **Marsz kobiet w dniu 8 marca 2018 r. w Warszawie**

**[VII.613.5.2018]**

Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę dotyczącą interwencji Policji, która związana była z zatrzymaniem pojazdu wiozącego nagłośnienie na marsz demonstrantów. Z informacji prasowych wynikało, że przed rozpoczęciem zgromadzenia organizowanego przez Ogólnopolski Strajk Kobiet w dniu 8 marca 2018 r. „samochód, z którego miał być nagłaśniany przemarsz, został zarekwirowany przez policję z przyczyn technicznych”. Brak sprzętu nagłaśniającego znacznie utrudniało przeprowadzenie zgromadzenia. Jak wskazywała organizatorka, „nie było słycać muzyki, przemówień, ale też komend kierowanych do demonstrantów, żeby np. nie podchodzić do torów tramwajowych”. W ocenie uczestniczki zgromadzenia „była to celowa akcja, by utrudnić przeprowadzenie legalnego zgromadzenia, (...) samochód był z renomowanej wypożyczalni, z 2017 r. Miał wymagane dokumenty i przegląd sprzed miesiąca. Był sprawny. Policja nie miała podstaw, żeby zatrzymać dokumenty i odholować pojazd”. Z wyjaśnień rzecznika Komendy Stołecznej Policji wynikało natomiast, że „niewłaściwie zostało zabezpieczone przewożenie nagłośnienia, a w środku znajdował się uruchomiony agregat prądowórczy, który emitował wewnątrz pojazdu spaliny. Odpierając te zarzuty organizatorzy wskazywali, że „wątpliwości związane z agregatorem i głośnikami rozwiązano, zanim marsz wyruszył. Policjanci, zatrzymując dokumenty pojazdu w pokwitowaniu jedyny powód wskazali podejrzenie luzu w układzie kierowniczym. Badania zlecone przez policję nie potwierdziły tego”. Z punktu widzenia wolności zgromadzeń publicznych powyższe informacje budzą wątpliwości.

**[14 marca 2018 r.]** Rzecznik wystąpił do Komendanta Stołecznego Policji z prośbą o wyjaśnienia. Rzecznik wskazywał, że z przedstawionej sprawy wynikało, że podejrzenia Policji ostatecznie nie znalazły potwierdzenia, natomiast brak nagłośnienia spowodował znaczne trudności w prawidłowym i bezpiecznym przeprowadzeniu zgromadzenia, tj. utrudniał wydawanie komend manifestującym. Organizator oraz przewodniczący zgromadzenia są zaś zobowiązani do zapewnienia przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa oraz do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób aby zapobiec powstawaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia art. 19 ustawy – Prawo o zgromadzeniach). W tym świetle, wątpliwości Rzecznika budziła konieczność zatrzymania przez Policję pojazdu ze sprzętem nagłaśniającym wymaganym przy przeprowadzaniu zgromadzenia, skoro organizator/przewodniczący zgromadzenia podjął, jeszcze przed rozpoczęciem zgromadzenia, odpowiednie działania mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia, które związane były z tym pojazdem.

**[10 kwietnia 2018 r.]** W odpowiedzi KSP poinformował, że w dniu 7 marca 2018 r., w ramach przygotowań do zabezpieczenia zgromadzenia zaplanowanego na dzień 8 marca w Komendzie Stołecznej Policji odbyła się odprawa służbowa, w której obok funkcjonariuszy Policji udział wzięli przedstawiciele organizatora zgromadzenia. Jak wskazywał „tematem spotkania było omówienie szczegółów dotyczących organizacji i przebiegu zgromadzenia oraz m.in. poinformowanie organizatora o niezbędnych wymogach bezpieczeństwa. W trakcie rozmów poruszono temat nagłośnienia imprezy, które zostało zainstalowane na samochodzie marki Dacio. Przedstawiciel organizatora zgromadzenia zapewnił, że pojazd jest sprawny technicznie, a dodatkowo uzgodniono, że samochód zostanie przed rozpoczęciem zgromadzenia podstawiony na parkingu środkowym na Placu Konstytucji do sprawdzenia przez policjantów Wydziału Ruchu Drogowego KSP. W dniu 8 marca 2018 r, około godz. 17.40 na Placu Konstytucji w Warszawie policjanci z Wydziału Ruchu Drogowego KSP dokonali kontroli pojazdu osobowego marki Dacio Dokker o nr rej. WH 68149, mającego uczestniczyć w przemarszu zgromadzenia. W wyniku podjętej kontroli funkcjonariusz ujawnił, że za fotelem kierowcy znajduje się uruchomiony agregat prądotwórczy, emitujący spaliny do wnętrza pojazdu. Ponadto na dachu pojazdu zainstalowano głośniki, które były zamocowane w sposób niestabilny, w wyniku czego mogło dojść do ich przemieszczenia. W trakcie dalszych sprawdzeń policjant powziął podejrzenie o niesprawności układu kierowniczego kontrolowanego pojazdu (polegającej na wyczuwalnych luzach sumarycznych). W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami funkcjonariusz zatrzymał za pokwitowaniem dowód rejestracyjny samochodu, na podstawie art. 132 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Prawo o ruchu drogowym*. Kierujący pojazdem został poinformowany o konieczności przeprowadzenia przez uprawnionego diagnostę dodatkowego badania technicznego dopuszczającego pojazd do ruchu, o także został pouczone o warunkach przewożenia ładunku. Podkreślić należy, że wbrew informacji zawartej w wystąpieniu z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich - pojazd nie został usunięty przez Policję, a jedynie zatrzymano jego dowód rejestracyjny, w związku ze stwierdzoną niesprawnością.

KSP odnosząc się do zarzutów sformułowanych w wystąpieniu podkreślił, że „w ramach ustawowych obowiązków Policja zobowiązana jest do podejmowania działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Czynności służbowe realizowane w powyższym zakresie przez funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego KSP związane były z wcześniejszymi ustaleniami no spotkaniu funkcjonariuszy Policji z przedstawicielami organizatora zgromadzenia, dotyczącymi sprawdzenia stanu technicznego pojazdu ze sprzętem nagłaśniającym i miały na celu wyłącznie zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia oraz bezpieczeństwa w ruchu drogowym”.



## **Działania policji wobec uczestników czarnego protestu odbywanego w dniu 23 marca 2018 r. w Warszawie**

**[VII.613.7.2018]**

Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę dotyczącą interwencji policji podczas manifestacji odbywanej w dniu 23 marca 2017 r. w Warszawie, tzw. czarnego protestu. Jak wynikało z informacji ogólnodostępnych policja podjęła czynności wobec kobiety ciężarnej. Jak opisują uczestnicy zgromadzenia: „Gdy doszliśmy Alejami Jerozolimskimi do Marszałkowskiej wyhaczyłam okiem jakiś ruch policji i widzę, że mundurowi szarpią jakieś dziewczyny. Nagle zobaczyłam czerwoną chustę Andżeliki Domańskiej, widzę jak ją przyciskają do samochodu. Aż zamarłam, co oni wyprawiają. Jest w zaawansowanej ciąży, jeszcze ma na brzuchu taką czerwoną szarfę, widać, że to ciężarna.(...) Po (...) tak szarpią? Kobieta z wielkim brzuchem, (...), halo, jak można się tak zachowywać<sup>164</sup>”. Z informacji prasowych wynikało także, że podczas marszu, nie było wystarczająco dużo policji, która powinna zadbać o bezpieczeństwo uczestników marszu.

**[28 marca 2018 r.]** Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji z prośbą o przedstawienie Rzecznikowi szczegółowych informacji dotyczących działań policji odnoszących się do wskazanego zdarzenia, w szczególności informacji na temat tego, jakie czynności zostały podjęte wobec kobiety ciężarnej, na jakiej podstawie prawnej, a także czy zostały jej postawione zarzuty. Rzecznik prosił także o dodatkowe informacje na temat czynności policji podjętych wobec innych uczestników manifestacji, a także informacje dotyczące działań policji w zakresie zabezpieczenia zgromadzenia. W ocenie Rzecznika działania policji, w kontekście przedstawionych informacji, budzą wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i europejskich w zakresie wolności zgromadzeń. W szczególności wątpliwości budzi adekwatność zastosowanych przez Policję środków przymusu bezpośredniego wobec uczestniczki manifestacji będącej w zaawansowanej ciąży. Należy przypomnieć, przy tym, że obowiązkiem policji jest podejmowanie rozsądnych i właściwych środków, aby umożliwić zgodny z prawem pokojowy przebieg demonstracji. O ile Policja ma możliwość użycia siły, w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających takie działanie, to jednak zastosowane przez nią środki przymusu zawsze powinny być proporcjonalne i minimalne. W odniesieniu do kobiet w ciąży ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej przewiduje szczególne regulacje. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 ustawy wobec kobiet o widocznej ciąży można użyć wyłącznie siły fizycznej w postaci technik obezwładnienia, zgodnie zaś z art. 36 ust. 4 ustawy nie

---

<sup>164</sup> <https://oko.press/race-czarnym-piatku-powiedzialam-policjantom-ze-puszcza-tlum-zajebie-wpadli-panike/>  
<https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,race-podczas-czarnego-brpiatkuinterwencja-policji,255946.html>

można odstąpić od zapewnienia udzielenia medycznych czynności ratunkowych kobiecie ciężarnej, wobec której użyto środków przymusu bezpośredniego.

**[23 kwietnia 2018 r.]** W odpowiedzi KSP poinformował, że w przedstawionej przez Rzecznika sytuacji policjanci podjęli czynności z uwagi na informacje o trzech kobietach trzymających w rękach zapalone race, co zagrażało bezpieczeństwu innych uczestników manifestacji. Jak wskazywał KSP „Funkcjonariusze podali wymienionym [kobietom] podstawę prawną legitymowania (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o *Policji*) oraz faktyczną przyczynę podjęcia czynności służbowych (popętnienie wykroczenia z art. 52 § 1 Kodeksu Wykroczeń). Kobiety przyznały się do posiadania i używania środków pirotechnicznych podczas uczestnictwa w zgromadzeniu”. KSP poinformował także, że „w trakcie czynności legitymowania no miejscu zgromadziła się duża grupa reporterów oraz uczestników manifestacji, którzy otaczając i napierając no policjantów utrudniali prowadzenie czynności. Osoby te były kilkakrotnie wzywane do zachowania zgodnego z prawem i nieutrudniania interwencji, jednakże nie stosowały się do wydawanych poleceń. W związku z tym funkcjonariusze wystawili wokół legitymowanych kobiet kordon w celu zapewnienia im bezpieczeństwa podczas wykonywanych czynności. Następnie kobiety poproszono o przejście w kierunku pojazdu służbowego, gdzie funkcjonariusze mogli przeprowadzić interwencję w bezpieczny sposób. Jedno z nich była w zauważalnej ciąży, wobec czego funkcjonariusz zapytał o jej stan fizyczny oraz upewnił się, czy kobieta potrzebuje pomocy medycznej. Na funkcjonariuszy zabezpieczających czynność legitymowania w dalszym ciągu napierał tłum, wskutek czego sytuacja stała się niebezpieczna dla wymienionych kobiet. Wobec powyższego policjanci przeprowadzili je w rejon parkingu znajdującego się bezpośrednio przy trasie przemarszu, w celu wykorzystania zaparkowanych pojazdów jako dodatkowego zabezpieczenia. W miejscu tym ponownie zapytano kobietę będącą w stanie zaawansowanej ciąży o jej stan psychofizyczny oraz zaoferowano pomoc medyczną. Kobieta stanowczo zapewniła, że pomocy nie potrzebuje i czuje się dobrze. Z uwagi na gwałtownie zwiększającą się w miejscu interwencji liczbę uczestników manifestacji, a także narastającą agresję z ich strony oraz napierający tłum, który uniemożliwił przeprowadzenie czynności legitymowania, dowodzący działaniami policyjnymi no tym odcinku polecił niezwłoczne odstąpienie od wykonywania czynności z udziałem wymienionych kobiet, mając na uwadze ich bezpieczeństwo oraz konieczność niedopuszczenia do zbiorowego zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Legitymowane kobiety zostały niezwłocznie zwolnione”.

KSP wskazał także, że „w trakcie przedmiotowej interwencji ustalono, że jedna z 3 legitymowanych kobiet była osobą nieletnią. W związku z popełnieniem przez nią czynu zabronionego z art. 52 § 1 *Kodeksu Wykroczeń* (uczestnictwo w zgromadzeniu i posiadanie przy sobie wyrobów pirotechnicznych oraz używanie ich w sposób narażający inne osoby na utratę zdrowia lub

szkodę w mieniu) sporządzoną dokumentację służbową przekazano do Wydziału do spraw Nietletnich i Patologii Komendy Rejonowej Policji Warszawa I w celu nadania sprawie dalszego biegu. W odniesieniu do pozostałych dwóch kobiet, w tym kobiety będącej w zaawansowanej ciąży, policjanci nie ustalili ich danych osobowych, z uwagi na dynamiczny rozwój sytuacji oraz wydanie przez dowodzącego działaniami polecenia niezwłocznego zakończenia czynności wobec legitymowanych kobiet. Nie podjęto wobec wskazanych dwóch kobiet żadnych środków o charakterze prawnym, w związku z popełnieniem przez nie wykroczenia z art. 52 § 1 *Kodeksu Wykroczeń* policjanci i nie jest w tym zakresie prowadzone postępowanie w sprawie o wykroczenie. Wszystkie wymienione kobiety zostały poinformowane o prawie złożenia zażalenia do właściwego miejscowo prokuratora na sposób przeprowadzenia czynności. Funkcjonariusze nie stosowali wobec wymienionych żadnych środków przymusu bezpośredniego”.

Ponadto KSP poinformował, że „zastosowano postępowanie mandatowe wobec 2 osób za popełnienie wykroczeń z art. 141 *Kodeksu Wykroczeń* (kierowanie słów wulgarnych w stosunku do uczestników zgromadzenia) oraz art. 95 *Kodeksu Wykroczeń* (brak podczas kontroli pojazdu obowiązkowego ubezpieczenia OC), w stosunku do 2 uczestników zgromadzenia sporządzono dokumentację w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 51 ust. 1 ustawy o *broni i amunicji* (posiadanie bez wymaganej rejestracji narzędzia w postaci pałki teleskopowej), którą przekazano do dalszego prowadzenia w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I, wobec 2 osób, które dopuściły się wykroczeń z art. 51 § 1 *Kodeksu Wykroczeń* (używanie nagłośnienia zakłócającego przebieg zgromadzenia) oraz art. 83 *Kodeksu Wykroczeń* (posiadanie przy sobie środków pirotechnicznych), funkcjonariusze Policji zastosowali środek oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia w trybie art. 41 *Kodeksu Wykroczeń*. W kwestii dotyczącej organizacji zabezpieczenia zgromadzenia publicznego tzw. *czarnego protestu* informuję, że w powyższym zakresie została zarządzone akcja policyjna. W działaniach wzięło udział łącznie 1253 funkcjonariuszy. Liczba sił i środków policyjnych była adekwatna do przewidywanych zagrożeń oraz realizacji działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom manifestacji oraz utrzymanie porządku publicznego”.

**[13 czerwca 2018 r.]** Rzecznik, mając na uwadze wyjaśnienia Komendanta Stołecznego Policji, zwrócił się do Prokuratora Rejonowego Warszawy Śródmieścia o zbadanie sprawy pod kątem przekroczenia uprawnień policji w przedmiotowej sprawie.

## Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy nowelizującej Prawo o zgromadzeniach w zakresie zgromadzeń cyklicznych.

[VII.613.10.2018]

Do konsultacji Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o zgromadzeniach* (druk senacki nr 754; dalej: projekt ustawy z 2018 r.) w związku z rozpoczęciem prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP.

**[3 maja 2018 r.]** Rzecznik przedstawił pozytywną opinię w sprawie przedstawionego projektu ustawy, która zakłada zmianę przepisów ustawy - *Prawo o zgromadzeniach*, wprowadzone nowelizacją z 2016 r. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy jego celem jest „przywrócenie stanu prawnego jaki obowiązywał przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o zgromadzeniach* z dnia 13 grudnia 2016 r. tj. przywrócenia pełnego i efektywnego korzystania przez obywateli oraz inne podmioty z konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”. **W ocenie Rzecznika wprowadzenie tych zmian jest pożądane i zarazem konieczne, gdyż aktualnie obowiązujące przepisy radykalnie ograniczają wolność zgromadzeń wyrażoną w art. 57 Konstytucji, zgodnie z którą każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a także powiązaną z nią, określoną w art. 54 Konstytucji, wolnością wyrażania swoich poglądów.**

Rzecznik przypomniał, że od początku zwracał uwagę, że nowelizacja ustawy z 2016 r. nie odpowiada standardom państwa demokratycznego, standardom konstytucyjnym i międzynarodowym. Rzecznik wskazał w opinii na argumenty zaprezentowane na etapie prac parlamentarnych nad nowelizacją z 2016 r. Wątpliwości Rzecznika nie rozwiązał również, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 1/17.

Opiniowany projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o zgromadzeniach* przewiduje zaś w art. 1 ustawy zmianę przepisów *Prawa o zgromadzeniach*, które dotyczą zgromadzeń cyklicznych. Artykuł 2 i 3 tego projektu dotyczą natomiast przepisów przejściowych. **Rzecznik wskazał zatem, że art. 1 opiniowanego projektu dotyczy wyłącznie zmian wprowadzonych nowelizacją z 2016 r., co do których swoją krytyczną opinię Rzecznik przedstawiał na etapie prac parlamentarnych. Projekt zakłada więc uchylenie kwestionowanych przez Rzecznika regulacji. Tym samym zmiana tych przepisów zapewni powrót do regulacji sprzed nowelizacji z 2016 r.** Nie budzą przy tym wątpliwości przepisy przejściowe zaproponowane w projekcie: zapewniono stosowanie noweli w odniesieniu do zgromadzeń, w przypadku których przed dniem wejścia w życie ustawy wniesiono zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia; zapewniono 14 dniowe *vacatio legis*.

**Rzecznik wskazał również, że stosowanie ustawy w praktyce uwidocznilo problem ograniczenia wolości zgromadzeń. Wejście w życie przepisów spotkało się z falą protestów, podczas organizacji i przebiegu których dochodziło do ingerencji władzy publicznej i w konsekwencji do naruszenia wolności zgromadzeń.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwracił uwagę, że w wyniku stosowania znowelizowanych przepisów ustawy wielokrotnie dochodziło do naruszania praw uczestników zgromadzeń publicznych. Przykładem mogą być sprawy prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich związane z organizowanymi w Warszawie co miesiąc zgromadzeniami cyklicznymi w celu oddania hołdu ofiarom katastrofy smoleńskiej na podstawie decyzji wojewody z dnia 27 kwietnia 2017 r. Odbywanie tych zgromadzeń powodowało, że w tym samym czasie i miejscu nie było możliwe odbycie kontrmanifestacji (organ gminy wydawał decyzję zakazującą odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie zwykłym, wojewoda wydawał zarządzenia zastępcze w odniesieniu do zgromadzeń zgłaszanych w trybie uroszczonym). Również odbywanie kontrdemonstracji w odległości powyżej 100 m. od zgromadzenia cyklicznego często powodowało ingerencję policji (legitymowano uczestników kontrmanifestacji, stawiano im zarzuty zakłócenia legalnego zgromadzenia). Dochodziło również do sytuacji, w których z powodu prac nad zabezpieczeniem miejsca planowanego zgromadzenia cyklicznego usuwano uczestników legalnych zgromadzeń uniemożliwiając im tym samym odbycie zgromadzenia.

Ponadto w ramach prowadzonych spraw Rzecznik podkreślał, że nie ma podstawy prawnej w ustawie – Prawo o zgromadzeniach do zakazania odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym, w sytuacji gdy w tym samym czasie i miejscu odbywało się zgromadzenie cykliczne (uwagę tę należy odnieść także do zgromadzeń spontanicznych). Pomimo braku takiej podstawy w ustawie wojewoda mazowiecki wydawał zarządzenia zastępcze, które następnie (ale nie we wszystkich przypadkach) były uchylane przez sądy<sup>165</sup>. W tym kontekście Rzecznik wskazywał również, że zarządzenia wojewody wydawane były w dniu w którym odbywało się zgromadzenie, przez co uniemożliwiono uczestnikom zgromadzeń odwołania się od decyzji wojewody (sądy umarzały postępowania w tych sprawach)<sup>166</sup>. W tym miejscu należy także zwrócić uwagę, że na tle postępowań

---

<sup>165</sup> np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17, postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 38/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 31 maja 2017, sygn. akt XXIV Ns 43/17, postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I Acz 889/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 11 listopada 2017, sygn. akt XXIV Ns 97/17, por. postanowienie Sądu Okręgowego z 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt XXV NS 129/17., postanowienie Sądu Apelacyjnego z 13 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI Acz 1981/17

<sup>166</sup> Por. wyrok ETPCz z dnia 3 maja 2017 r. w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce skarga nr 1543/06. Należy przypomnieć, że ETPCz w tym wyroku stwierdzając naruszenie przez polskie władze art. 11, 13 i 14 Konwencji, wskazywał, że wydanie decyzji odmawiającej zezwolenia na zorganizowanie Parady Równości wpływało negatywnie na uczestników zgromadzenia.

sądowych dotyczących zgromadzeń cyklicznych powstały rozbieżności w orzecznictwie, które SN rozstrzygnął uchwałą z dnia 28 marca 2018 r., III SZP 1/17, wydaną w składzie 7 sędziów. SN orzekł, że gmina ma prawo odwołać się od zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie kontrmanifestacji, a sąd może rozstrzygać odwołanie od zakazu wojewody także po zgromadzeniu.

Wprowadzenie przepisów ustawy z 2016 r., a także ich stosowanie, w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, w ocenie Rzecznika, prowadzi do ograniczenia wolności zgromadzeń. Aktualne regulacje zakazują bowiem odbycia zgromadzenia, które zgłoszone zostało w tym samym miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne, a także pozbawiają możliwości przeprowadzenia kontrmanifestacji. Przepisy prawa powinny być natomiast ustanawiane na korzyść prawa pokojowego, swobodnego zgromadzania się, a wszelkie ograniczenie wolności zgromadzeń powinny następować w wyjątkowych sytuacjach, przewidzianych w ustawie i gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (tj. zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, czy art. 11 ust. 2 EKPCz).

W ocenie Rzecznika, niezwykle istotne jest zatem przywrócenie stanu prawnego sprzed nowelizacji z 2016 r., która to ustawa wprowadziła istotny regres w zakresie wolności zgromadzeń publicznych. Opiniowany projekt wprowadza rozwiązania, które umożliwią uchylenie kwestionowanych przepisów.

**[29 czerwiec 2018 r.]** Senat nie podjął uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach i tym samym zakończył postępowanie w tej sprawie.

## **Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście zakazu Marszu Równości w Lublinie**

**[XI.613.8.2018]**

Organizatorzy „I Marszu Równości w Lublinie. Promocja Praw Człowieka” zawiadomili we wrześniu prezydenta Lublina, że chcą poprzez demonstrację zwrócić uwagę na kwestie dyskryminacji osób LGBT+, mniejszości narodowych i etnicznych oraz innych osób zagrożonych ryzykiem wykluczenia. Pytany o opinie Komendant Miejski Policji w Lublinie napisał, że „należy domniemywać, iż istnieje prawdopodobieństwo” udziału w zgromadzeniu „różnych grup społecznych o przeciwstawnych poglądach, których spotkanie w jednym miejscu może doprowadzić do konfliktu i może być jednocześnie zagrożeniem dla mieszkańców Lublina”. Jednak policjanci będą w stanie zapewnić ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnić spokój w miejscach publicznych. Dopiero 8 października na rozprawie administracyjnej, która miała doprowadzić do ustalenia zasad i ewentualnej zmiany lokalizacji Marszu i zgłoszonej do niego kontrdemonstracji, prezydent wydał zakaz dla obu zgromadzeń. Organizatorzy tych zgromadzeń nie osiągnęli bowiem porozumienia. Swoją decyzję prezydent Lublina oparł na wnioskach z rozmów z policją i przedstawicielami służb miejskich, jak również na informacjach z Facebooka, że uczestnicy kontrmanifestacji użyją przemocy wobec uczestników Marszu Równości.

**[4 października 2018 r.]**

Przemysław Czarnek, Wojewoda Lubelski, na swoim kanale YouTube wezwał prezydenta Lublina Krzysztofa Żuka do zakazania Marszu Równości, który ma się odbyć w Lublinie w dniu 13 października 2018 r. Wojewoda na opisanie Marszu użył wielu obraźliwych sformułowań, m.in. „zbożenia, dewiacje i wynaturzenia”, a także wskazał, że Prezydent Miasta powinien zablokować organizację Marszu. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Wojewody Lubelskiego, podnosząc, że organizacja Marszu Równości w Lublinie stanowi realizację gwarantowanej art. 57 Konstytucji RP wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a także art. 54 Konstytucji RP wolności wyrażania poglądów i wolności wyrażania opinii, o której mowa także w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja). Realizacja praw i wolności wyrażonych w Konstytucji i Konwencji powinna być zapewniona bez dyskryminacji m.in. ze względu na orientację seksualną (art. 32 ust. 2 Konstytucji i art. 14 Konwencji).

**[9 października 2018 r.]** Decyzją z 9 października 2018 r. Prezydent Miasta Lublin zakazał organizacji zgromadzenia planowanego na dzień 13 października 2018 r. w godz. 13.00-15.00, mającego się odbyć w formie przemarszu. w oparciu o art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r.

Prawo o zgromadzeniach oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.) wskazując w uzasadnieniu, że odbycie zgromadzenia „może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”. Swoją decyzję Prezydent Miasta Lublina oparł na ustaleniach poczynionych na spotkaniu, z udziałem Komendanta Miejskiego Policji i przedstawicieli służb miejskich, jak również informacjach publikowanych przez nieokreślonych użytkowników Facebook w Internecie, które wzywały m.in. do wzięcia licznego udziału w kontrmanifestacji do Marszu Równości oraz stosowania przemocy wobec uczestników Marszu Równości.

**[10 października 2018 r.]** Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w toczącym się przed Sądem Okręgowym w Lublinie postępowaniu w sprawie decyzji Prezydenta Miasta Lublina. Wniósł on o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, zarzucając jej naruszenie:

- art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2018 r., poz. 408 z późn. zm.) poprzez jego błędne zastosowanie i wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia, podczas gdy do ewentualnego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach miałyby dojść ze strony kontrmanifestantów i osób trzecich, nie zaś organizatorów zgromadzenia, ☒
- art. 57 i art. w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 1 i 2 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez nieuzasadnione naruszenie prawa do wolności zgromadzeń.

Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z 10 października (I Ns 346/18) zdecydował o nieuwzględnieniu odwołań wniesionych przez organizatora marszu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem Sądu zagrożenie uzasadniające zakazanie zgromadzenia wynika m.in. z tego, że w jednym dniu, w zbliżonym czasie i niedalekiej odległości od siebie będą odbywać się dwa zgromadzenia reprezentujące odmienne przekonania społeczno-polityczne, a organizatorzy spodziewają się możliwości wystąpienia kontrmanifestacji. W uzasadnieniu Sąd wskazał ponadto, że spotkanie się uczestników obu manifestacji może doprowadzić do eskalacji konfliktu, który mógłby stanowić realne zagrożenie dla uczestników obu zgromadzeń, mieszkańców Lublina, osób postronnych oraz turystów odwiedzających Lublin.

**[11 października 2018 r.]** Rzecznik złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie wydane w dniu 10 października 2018r. W ocenie RPO zgodnie z art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenia tej wolności może określać ustawa. Podstawowym obowiązkiem władzy publicznej związanym z wolnością zgromadzeń publicznych jest



umożliwienie zgromadzenia i zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu. Obok prawa do wolności wypowiedzi i prawa do zrzeszania się, wolność zgromadzeń stanowi dla obywatela gwarancję faktycznego udziału w życiu politycznym i społecznym, a jej zapewnienie jest nieodzowne dla wyrażania w sferze publicznej przekonań i poglądów oraz dla rzeczywistego oddziaływania na otoczenie społeczne i polityczne lub dla okazywania przynależności do pewnych wspólnot. Wolność do pokojowego gromadzenia się odgrywa też szczególną rolę w urzeczywistnianiu praw grup mniejszościowych do pełnego i równoprawnego udziału w życiu politycznym i społecznym. Wolność zgromadzeń jest zagwarantowana także w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Treść art. 11 EKPC ma na celu nie tylko ochronę jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych, lecz także nałożenie na władze publiczne obowiązku pozytywnego w zakresie podjęcia działań koniecznych do zapewnienia skutecznego korzystania z tej wolności, przy czym dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzania się „muszą być wąsko interpretowane i mogą je usprawiedliwiać jedynie ważne i przekonujące powody”<sup>167</sup>. Zgromadzenie podlega ochronie z art. 11 EKPCz nawet jeśli jako demonstracja jest uciążliwa, irytująca lub obraźliwa dla osób o innych poglądach, sprzeciwiających się głoszonym przez uczestników manifestacji hasłom. Nawet w przypadku faktycznego ryzyka naruszenia porządku na skutek zdarzeń będących poza kontrolą organizatorów, zgromadzenie nie przestaje być objęte ochroną z art. 11 ust. 1 EKPCz i wszelkie ograniczenia swobody demonstrujących muszą być zgodne z treścią art. 11 ust. 2 EKPCz.

**[12 października 2018 r.]** Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 12 października 2018 r. (I ACz 1145/18) uwzględnił zażalenia i uchylił decyzję Prezydenta Miasta Lublin z dnia 9 października 2018 roku. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że na władzach państwowych ciąży obowiązek zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia i zagwarantowania ochrony jego uczestnikom.

## **Podsumowanie podejmowanych przez Rzecznika działań – przekrojowe ujęcie problemowe**

### **Pierwszeństwo zgromadzeń cyklicznych**

Zgromadzenia cykliczne, które wprowadzone zostały nowelizacją ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. mają aktualnie pierwszeństwo wobec innych zgromadzeń zgłoszonych w trybie ustawy. Wiąże

---

<sup>167</sup> Marek Antoni Nowicki. *Komentarz do art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer Polska 2017.

się to z wydaniem zakazu na zorganizowanie kontrmanifestacji w miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne.

Należy zauważyć, że nawet jeśli w chwili wydania przez wojewodę decyzji o zgodzie na organizację zgromadzeń cyklicznych zgłoszone były już wcześniej inne zgromadzenia, organ jest zobowiązany wydać decyzję o ich zakazie. W przypadku niewydania decyzji w ciągu 24 godzin od poinformowania go o wydaniu zgody na organizację zgromadzeń cyklicznych, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze. Decyzje te podlegają zaskarżeniu do sądu okręgowego.

Trzeba jednak zaznaczyć, że decyzja o zakazie zgromadzenia w przypadku kolizji ze zgromadzeniami cyklicznymi nie dotyczy zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym. Zgodnie bowiem z art. 26b ust. 4 w zw. z art. 14 pkt 3 u.z.p. zgromadzenie uproszczone nie może być zakazane. Potwierdził to Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I ACz 889/17, a także w późniejszych orzeczeniach. Z taką interpretacją przepisów nie zgadza się jednak Wojewoda Mazowiecki wydając zarządzenia zastępcze w przypadku niewydania decyzji przez organ zakazującej odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym w tym samym miejscu i czasie, w którym odbywało się zgromadzenia cykliczne.

Należy przypomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich już podczas prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy przedstawił swoją krytyczną opinię odnośnie do zgromadzeń cyklicznych. Rzecznik podkreślał, że zastosowanie zasady pierwszeństwa w stosunku do zgromadzeń cyklicznych stanowi ograniczenie prawa do odbycia pokojowej kontrmanifestacji, a także jest przejawem nierównego traktowania organizatorów takich zgromadzeń. Projekt ustawy mimo negatywnych opinii zarówno Rzecznika, Sądu Najwyższego, przedstawicieli OBWE, czy licznych organizacji pozarządowych został jednak uchwalony przez Sejm i Senat (przy dwóch poprawkach Senatu). Jak już to było wcześniej wskazywane, wątpliwości co do konstytucyjności uchwalonej ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach wyraził jednak Prezydent RP, który przed jej podpisaniem, w trybie kontroli prewencyjnej wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy. Wyrokiem z dnia 16 marca 2017 r. sygn. akt Kp 1/17, Trybunał Konstytucyjny orzekł zgodność z Konstytucją zakwestionowanej ustawy (przy 4 zdaniach odrębnych). Należy przy tym wskazać, że w związku z tym, że orzeczenie to zostało wydane przy udziale 3 osób wadliwie wybranych na stanowisko sędziego TK, moc prawna tego wyroku jest dyskusyjna (zob. stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wyłączenia osób nieprawidłowo obsadzonych na stanowiska sędziów TK).

Ponadto, odnosząc się do problemu organizacji zgromadzeń cyklicznych Rzecznik wystąpił do Wojewody Mazowieckiego w sprawie zgromadzeń cyklicznych odbywanych w Warszawie. Rzecznik

odniósł się m.in. do kwestii wydania zarządzenia zastępczego przez Wojewodę, w przypadku gdy organ gminy nie wyda decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym. W ocenie RPO powstała poważna wątpliwość, czy zarządzenie wojewody nie zostały wydane bez podstawy prawnej. Rzecznik zwracał również uwagę na zbyt późne wydawanie zarządzeń zastępczych przez Wojewodę, które uniemożliwiały organizatorom skuteczne odwołanie się do Sądu. Rzecznik przypomniał przy tym, sprawę Bączkowski przeciwko Polsce *skarga nr 1543/06*. Zdaniem Rzecznika postępowanie dotyczące organizacji zgromadzeń cyklicznych prowadzone przez wojewodę, które może prowadzić do uniemożliwiania zorganizowania zgromadzenia publicznego, budzi zatem wątpliwości z punktu widzenia wolności zgromadzeń a także prawa do skutecznego środka odwoławczego.

Wojewoda nie zgodził się jednak z argumentacją Rzecznika, przytoczył przy tym argumenty o pierwszeństwie zgromadzeń cyklicznych i orzecznictwo potwierdzające prawidłowy sposób działania Wojewody<sup>168</sup>.

W tym kontekście należy również wskazać, że z informacji uzyskanych z Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta st. Warszawy wynikało, że na dzień 12 lutego 2018 r. łącznie w 21 postanowieniach Sądu Okręgowego oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie Sądy uznawały, że nie ma podstawy prawnej do wydania przez organ decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia uproszczonego. Jak wskazywano „nie przeszkadza to natomiast Wojewodzie Mazowieckiemu w zakazywaniu kolejnych zgromadzeń, co więcej zarządzenia zastępcze wydawane są w terminie uniemożliwiającym organizatorom skuteczne odwołanie się do sądu - na kilka godzin przed rozpoczęciem zgromadzenia, w dniu wolnym od pracy. Natomiast w dwóch przypadkach zarządzenie zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia wydane zostało w czasie jego trwania”. Z informacji dostępnych na stronie BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że Wojewoda od dnia 8 maja 2017 r. do dnia 10 marca 2018 r. wydał 37 zarządzeń zastępczych<sup>169</sup>.

W tym miejscu trzeba także zwrócić uwagę na korzystne dla uczestników zgromadzeń publicznych organizowanych w trybie uproszczonym w tym samym miejscu i czasie co zgromadzenia cykliczne rozstrzygnięcia sądowe<sup>170</sup>, w szczególności na sprawę rozstrzygniętą uchwałą SN z dnia 28 marca 2018 r., III SZP 1/17, wydaną w składzie 7 sędziów (do której opinię przyjaciela sądu

---

<sup>168</sup> postanowienie Sądu Okręgowego z 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt XXV NS 129/17., postanowienie Sądu Apelacyjnego z 13 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI Acz 1981/17

<sup>169</sup> <http://bip.mazowieckie.pl/contents/443/1/25> (stan na dzień 12 czerwca 2018 r.)

<sup>170</sup> Np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17, postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie XXIV Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 38/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 31 maja 2017, sygn. akt XXIV Ns 43/17, postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I Acz 889/17, postanowienie Sądu Okręgowego XXIV Wydział Cywilny z dnia 11 listopada 2017, sygn. akt XXIV Ns 97/17

przedstawiła HFPCz<sup>171</sup>). Sąd Najwyższy rozstrzygnął dwa zagadnienia prawne dotyczące zgromadzeń cyklicznych: tj., czy gmina może odwołać się od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie odbycia kontrmanifestacji podczas zgromadzenia cyklicznego oraz, czy po upływie terminu zgromadzenia rozpoznanie takiego odwołania staje się zbędne. Sąd Najwyższy orzekł, że gmina ma prawo odwołać się od zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie kontrmanifestacji, a sąd może rozstrzygać odwołanie od zakazu wojewody także po zgromadzeniu.

Na marginesie wskazać należy również, że rozstrzygając sprawy dotyczące m.in. zarzutu zakłócania zgromadzenia cyklicznego, Sąd Rejonowy dla Warszawy –Śródmieście w Warszawie wskazał, że obwinieni korzystając ze swoich konstytucyjnie gwarantowanych praw, poprzez wznoszone okrzyki wyrażali swoje poglądy i nie można stwierdzić, iż w ten sposób „zakłócili porządek publiczny”. Sąd podważył także uznanie zgromadzeń cyklicznych organizowanych w Warszawie tzw. miesięcznic smoleńskich za zgromadzenia publiczne, o których mowa w ustawie – Prawo o zgromadzeniach. Sąd wskazał, że „teren zgromadzenia był w całości odgrodzony metalowymi barierkami. Powyższe uzasadnia stwierdzenie, że przedmiotowe zgrupowanie odbywało się na przestrzeni zamkniętej, zaś samo uczestnictwo w zgromadzeniu było limitowane”. Takie zgromadzenie, zdaniem sądu, nie miało zatem charakteru zgromadzenia publicznego w myśl art. 3 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach (zob. postanowienie z dnia 20 marca 2018 r. XI W 5003/17, wyrok z 7 marca 2018r. XI W 1957/17).

W ocenie Rzecznika w celu przywrócenia porządku prawnego konieczne jest uchylene przepisów dotyczących zgromadzeń cyklicznych wprowadzonych w 2016 r. do ustawy - Prawo o zgromadzeniach. Dlatego też Rzecznik poparł inicjatywę ustawodawczą Senackiej Komisji Ustawodawczej prowadzącą do nowelizacji Prawa o zgromadzeniach w tym zakresie.

## **Zgromadzenia spontaniczne**

Prawo do zorganizowania zgromadzenia spontanicznego przewiduje u.o.z.p. w art. 3 oraz art. 27 i art. 28. Jednak jeszcze zanim regulacje te zaczęły obowiązywać, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2008 r. P 15/08 wypowiedział się na temat organizacji zgromadzeń spontanicznych. Jak wskazał TK, brak wymaganego zawiadomienia lub złożenie go bez zachowania przewidzianych ustawowo terminów nie może automatycznie prowadzić do zakazu zgromadzenia, traktowanego jako nielegalne. Trybunał stwierdził, że wykładnia art. 52 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 20

---

<sup>171</sup> zob. też działania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w zakresie ochrony wolności zgromadzeń w Polsce, m.in. krytyczne stanowisko Komitetu Helsińskiego w Polsce dotyczące nowelizacji Prawa o zgromadzeniach, a także wyroku Trybunału Konstytucyjnego, udział w postępowaniach sądowych, które doprowadziły do wydania korzystnych rozstrzygnięć dla uczestników zgromadzeń publicznych organizowanych w trybie uproszczonym, w tym opinia przyjaciela sądu do sprawy przed SN o sygn. akt III SZP 1/17 (<https://www.hfhr.pl/sad-okregowy-uchylil-zarządzenie-wojewody-o-zakazie-organizacji-zgromadzenia/> <https://www.hfhr.pl/hfpc-sklada-opinie-przyjaciela-sadu-w-sprawie-prawa-o-zgromadzeniach/>)

maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756) dotyczącego odpowiedzialności za zorganizowanie zgromadzenia bez wymaganego zawiadomienia lub przewodniczenie takiemu zgromadzeniu, powinna uwzględniać to, że zgromadzenia spontaniczne pozostają pod ochroną konstytucyjną.

Zajmując się sprawami, które dotyczyły organizowania lub przebiegu zgromadzeń spontanicznych Rzecznik przypominał obowiązujące przepisy u.o.z.p. w tym zakresie, a także dotychczasowe orzecznictwo TK i ETPCZ dotyczące zgromadzeń spontanicznych. Rzecznik podkreślał, jak wynika z orzecznictwa TK, że gwarancje wolności zgromadzeń wynikające z art. 57 Konstytucji dotyczą wszelkich form pokojowego zgromadzania się osób. Obejmują one zatem zarówno zgromadzenia uprzednio zorganizowane i notyfikowane, jak i spontaniczne, stanowiące odpowiedź na bieżące wydarzenia w przestrzeni publicznej. Organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać (m.in. wyroki TK w sprawie P 15/08, K 44/12). Ponadto Rzecznik wskazywał, że ETPCz w wyroku z 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bukta i inni przeciwko Węgrom* stwierdził, że w szczególnych sytuacjach, kiedy uzasadniona jest natychmiastowa reakcja na zdarzenie polityczne poprzez odbycie zgromadzenia, rozwiązanie (rozpędzenie) pokojowego zgromadzenia tylko ze względu na brak jego wcześniejszego zgłoszenia jest nieproporcjonalnym ograniczeniem swobody gwarantowanej w art. 11 Konwencji.

Podjmując sprawę z urzędu dotyczącą działania policji wobec członka KODu któremu postawiono zarzut z art. 52 § 2 pkt 2 kw", za przewodniczenie nielegalnemu zgromadzeniu (zorganizowanemu bez uzyskania zezwolenia). Rzecznik zwracał uwagę, że zorganizowane zgromadzenie spełniało przesłanki zgromadzenia spontanicznego, o którym mowa w art. 27 i 28 ustawy– Prawo o zgromadzeniach. Rzecznik wskazywał przy tym uwagę, że organizowanie zgromadzeń w ogóle nie wymaga uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie, a jedynie zgłoszenia zgromadzenia (stan prawny przed nowelizacją). Rzecznik podkreślał, że jeżeli zgromadzenie ma charakter pokojowy, nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ani porządku publicznego, ani nie narusza określonych przepisów i nie zostało rozwiązane przez odpowiedni organ, to zgromadzenie takie podlega ochronie Konstytucyjnej i należy uznać legalność takiego zgromadzenia. Z informacji uzyskanych z Sądu Rejonowego rozpatrującego wniosek Policji o ukaranie obwinionego w tej sprawie wynikało, że sąd postanowił odmówić wszczęcia postępowania o wykroczenie zarzucone przez Policję.

Rzecznik zwracał również uwagę na charakter zgromadzeń spontanicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej. Z korespondencji prowadzonej w tej sprawie z KPP w Hajnówce czy KWP w Białymstoku wynikało, że odbywane zgromadzenia nie były uznawane przez Policję za

zgromadzenia spontaniczne. Rzecznik w swoich wystąpieniach wskazał więc, na przepisy ustawy - prawo o zgromadzeniach i przekonywał, że skoro zgromadzenia publiczne, które odbywały się w Puszczy Białowieskiej, nie zostały wcześniej zgłoszone do właściwego organu gminy, to należy uznać je za zgromadzenia spontaniczne, mające na celu zmanifestowanie przeciwko aktualnym wydarzeniom – w tym przypadku – związanych z wycinką drzew w Puszczy Białowieskiej. Jednocześnie Rzecznik podkreślał, że organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Rzecznik wskazywał także przesłanki rozwiązania zgromadzenia spontanicznego zawarte w art. 28 ustawy – prawo o zgromadzeniach, podkreślając, że Policja nie może zatem podejmować czynności uniemożliwiających pokojowo manifestującym korzystanie ze swojej wolności (np. usuwania z miejsca odbywanego zgromadzenia) w sytuacjach innych, niż te które przewiduje art. 28 ustawy. Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę Komendantowi Głównemu Policji na niewłaściwą interpretację przepisów u.o.z.p. i k.w. przyjętą przez policję, która mogła prowadzić, w ocenie RPO, do naruszenia art. 57 Konstytucji. W ocenie Rzecznika podejmowane przez Policję czynności wobec pokojowo manifestujących, w konsekwencji których uczestnikom zgromadzeń zarzucano naruszenie m.in. art. 51 § 1 Kw, nie uwzględniały istoty wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji.

Ponadto Rzecznik występował do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku w sprawie czynności podejmowanych przez strażników leśnych wobec uczestników pokojowych manifestacji odbywanych na terenie Puszczy Białowieskiej. Rzecznik, wskazywał, że działania straży leśnej podczas przebiegu manifestacji spontanicznej odbywanej w Puszczy Białowieskiej mogą prowadzić do naruszenia chronionej prawem wolności zgromadzeń. Rzecznik zwracał również uwagę Dyrektorowi RDLP na nieproporcjonalne, zdaniem Rzecznika, użycie środków przymusu bezpośredniego przez strażników leśnych wobec pokojowo manifestujących, występując jednocześnie do Prokuratury Rejonowej w Hajnówce o zbadanie przedstawionej sprawy pod kątem możliwości przekroczenia uprawnień przez strażników leśnych. Rzecznik podkreślał, że zorganizowana spontanicznie demonstracja przeciwko wycince drzew, podlegała ochronie wynikającej z art. 57 Konstytucji RP. Argumenty Rzecznika nie były brane pod uwagę przez Dyrektora RDLP, który w swojej korespondencji wskazywał, na konieczność podejmowanych działań wobec uczestników zgromadzeń z uwagi na naruszenie przez nich zakazu wstępu obowiązującego na terenie lasu i kierował do Sądu wnioski o ukaranie manifestujących wskazując na naruszenie art. 151 § 1 kw i art. 157 § 1 kw (jak wynikało z informacji dostępnych na stronie internetowej RDLP do Sądu zostało skierowanych ok 187 wniosków o ukaranie). Z informacji uzyskanych z Prokuratury Rejonowej

wynikało zaś, że sześć spraw dotyczy przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy straży leśnej, w tym jedna sprawa dotyczyła sytuacji opisanej w wystąpieniu Rzecznika.

Mając na uwadze podejmowane przez Rzecznika działania mające na celu ochronę wolności zgromadzeń odbywanych w Puszczy Białowieskiej, należy w tym miejscu zwrócić uwagę, na wyroki uniewinniające uczestników zgromadzeń publicznych, którym zarzucano naruszenia art. 51 § 1 kw. Na przykład w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. VII W 418/17 Sąd podkreślał, że społeczeństwo zostało pozbawione dostępu do sądownictwa, co okazało się istotne dla uznania, że obwinieni działali w warunkach stanu wyższej konieczności<sup>172</sup>. Dodatkowo z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynikało, że duża liczba spraw dotyczy zarzutów z art. 151 kw i 157 kw, w których zapadały wyroki zarówno uniewinniające jak i skazujące na karę grzywny lub nagany. Z informacji uzyskanych od Dyrektora RDLP w Białymstoku wynikało zaś, że nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka skierowały 226 wniosków o ukaranie przeciwko osobom, które naruszyły na terenie tych jednostek art. 151, 157 i 161 kw. Jak wskazywano, zapadło dotąd 209 wyroków skazujących, w tym niektóre są już prawomocne (zob. pismo DRDLP z dnia 18 maja 2018 r.).

W tym miejscu należy również podkreślić, mając na uwadze argumenty protestujących przeciwko wycince drzew w Puszczy Białowieskiej, że Rzecznik podjął także działania na drodze sądowej mające na celu zakwestionowanie decyzji Ministra Środowiska zatwierdzającej aneks do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża. Sądy administracyjne odmówiły jednak skontrolowania zgodności wycinki z prawem, także unijnym uznając, że zatwierdzenie aneksu nie podlega kontroli sądu administracyjnego, dotyczy bowiem wykonywania przez Lasy Państwowe uprawnień właścicielskich wobec lasów (postanowienie NSA z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2336/17 postanowienie WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2787/16).

Najistotniejszy w sprawie Puszczy, okazał się wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu z dnia 17 kwietnia 2018 r. ws. wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej, stwierdzający naruszenie przez Polskę prawa UE (C-441/17).

W związku z wyrokiem TSUE Rzecznik skierował wystąpienie do KWP w Białymstoku oraz Dyrektora RDLP w Białymstoku, w którym Rzecznik wnosił o rozważenie, czy zasadne jest popieranie przez Dyrektora RDLP oraz KWP wniosków o ukaranie, aktów oskarżenia, czy pozwów cywilnych w sprawach toczących się przeciwko protestującym w Puszczy Białowieskiej. Rzecznik podkreślał, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE potwierdza bowiem, że manifestacje odbywane w Puszczy były uzasadnione i podjęte w celu doprowadzenia do przestrzegania prawa przez naruszające je organy

---

<sup>172</sup> Zob. szczegółowe informacje w rozdz. III.3 oraz IV.6.

władzy publicznej. Protesty obrońców puszczy miały na celu powstrzymanie podjętych przez Lasy Państwowe działań, które prowadziły do zwiększenia wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. Stanowisko Rzecznika nie zostało jednak wzięte pod uwagę. Zarówno KWP jak i DRDLP stwierdził, że sprawy dotyczące zgromadzeń publicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej powinny zostać rozstrzygnięte przez niezależny sąd.



## **Dopuszczalność wydania decyzji o zakazie zgromadzenia**

Rzecznik przywołując standardy konstytucyjne i europejskie podkreślał w swoich wystąpieniach, że podstawowymi obowiązkami organu władzy publicznej związanymi z wolnością zgromadzeń publicznych jest umożliwienie odbycia zgromadzenia i następnie zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu.

W tym kontekście swoje uwagi Rzecznik skierował w stosunku do Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, która wydała decyzję o zakazie zwołania zgromadzenia przed Teatrem Powszechnym w Warszawie, a także w stosunku do Wojewody Mazowieckiego, który w wyniku wydania rozporządzenia porządkowego zakazującego ruchu przed Ambasadą Izraela uniemożliwił przeprowadzenia zgłoszonego w tym miejscu i w tym czasie zgromadzenia publicznego. Decyzja Prezydenta Miasta w wyniku złożenia zażalenia została uchylona przez Sąd Okręgowy w Warszawie, a więc zgromadzenie odbyło się. Natomiast z powodu wydania zarządzenia porządkowego przez Wojewodę zaplanowana w miejscu i czasie, w którym obowiązywało zarządzenie manifestacja, nie odbyła się. Należy przy tym podkreślić, że w nadesłanych do RPO wyjaśnieniach, Wojewoda Mazowiecki potwierdził, że rozporządzenie porządkowe było wdane w celu uniemożliwienia przeprowadzenia manifestacji. Co istotne, w przedstawionej sprawie mieliśmy do czynienia z organizacją zgromadzenia publicznego zgłoszonego w trybie uproszczonym. Ustawa *Prawo o zgromadzeniach* nie przewiduje zaś możliwości zakazania odbycia takiego zgromadzenia, a jedynie możliwość jego rozwiązania w trybie art. 25 ust. 1 tej ustawy. Rzecznik stwierdził zatem, że Wojewoda, w obawie przed niewłaściwym zabezpieczeniem zgromadzenia – wbrew obowiązkom związanych z wolnością zgromadzeń publicznych, tj. umożliwienia odbycia zgromadzenia, a następnie zabezpieczenia jego przebiegu – pozbawił uczestników planowanego zgromadzenia możliwości skorzystania z prawa do swobodnego zgromadzania się. Decyzja Wojewody Mazowieckiego została wydana przy tym bez podstawy prawnej. W ocenie Rzecznika nie do zaakceptowania jest bowiem, to że Wojewoda wydał rozporządzenie porządkowe na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* w sytuacji potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego spowodowanego planowanym zgromadzeniem publicznym, które miało służyć zakazaniu tego zgromadzenia. Jak Rzecznik wskazywał art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie może stanowić podstawę wydania rozporządzenia porządkowego jedynie w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących. Zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązania zgromadzenia reguluje zaś ustawa *Prawo o zgromadzeniach*.

Rzecznik podkreślał w swoich wystąpieniach, że w przypadku pojawienia się zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli związanego z odbywającą się manifestacją, zagwarantowanie prawa do wolności zgromadzania przez organ powinno wiązać się z aktywnością funkcjonariuszy policji, którzy

zobowiązani są do zabezpieczenia miejsca zgromadzenia w taki sposób, aby zapewnić bezpieczeństwo zarówno uczestników zgromadzenia jak i osób przebywających na terenie danej instytucji, nie zaś do całkowitego jej zakazania. Rzecznik zarówno w wystąpieniu do Prezydent m.st. Warszawy jak i Wojewody Mazowieckiego szeroko przytoczył standardy wynikające z orzecznictwa TK i ETPCz.

Rzecznik w przypomniał, jak wskazywał wielokrotnie ETPCz, że nawet jeśli istnieje rzeczywiste ryzyko demonstracji publicznej powodującej zakłócenia w wyniku wydarzeń pozostających poza kontrolą osób organizujących zgromadzenia, demonstracja taka nie leży poza zakresem regulacji art. 11 ust. 1 EKPCz, a wszelkie ograniczenia nałożone na takie zgromadzenia muszą być zgodne z warunkami określonymi w ust. 2 tego artykułu. Trybunał uznał także, że gdyby przyjąć, iż każde prawdopodobieństwo napięć i gorącej wymiany między przeciwstawnymi grupami podczas demonstracji miałyby stanowić podstawę do ich zakazania, społeczeństwo pozbawione zostałoby sposobności zapoznania się z różnymi poglądami na jakikolwiek temat, który może być obraźliwy dla wrażliwości i opinii większości. Z orzecznictwa TK oraz ETPCz wynika również, że to na organach władzy publicznej ciąży obowiązek wykazania, że w danych okolicznościach mamy faktycznie do czynienia z niemożliwą do usunięcia kolizją w sferze realizacji wolności zgromadzania się. Punktem wyjścia dokonania takiej oceny przez organy władzy publicznej musi być zawsze domniemanie pokojowego charakteru zgłoszonych zgromadzeń. Decyzja zakazująca zwołania zgromadzenia może prowadzić zaś do naruszenia praw demonstrantów. Wydanie takiej decyzji musi być szczegółowo uzasadnione w oparciu o kryteria wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 ust. 2 EKPCz i nie może być oparta jedynie na formułowaniu przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia. Jednakże, jak RPO podkreślał, wolnością nie jest objęte takie zgromadzenie, którego organizatorzy i uczestnicy mają od początku niepokojowe intencje.

## Obowiązek zabezpieczenia zgromadzenia przez policję

Rzecznik wielokrotnie wskazywał organom władzy publicznej, że najistotniejszym obowiązkiem władz publicznych w zakresie wolności zgromadzeń jest zabezpieczenie pokojowego przebiegu zgromadzenia.

Rzecznik przypominał, że wolność zgromadzeń chroni demonstrację, która może drażnić lub obrażać osoby przeciwko którym owa demonstracja jest skierowana (sprzeciwiających się ideom lub twierdzeniom, które demonstracja promuje).<sup>173</sup> Natomiast uczestnicy muszą mieć możliwość uczestniczenia w demonstracji, nie obawiając się, że zostaną poddani fizycznej przemocy przez przeciwników. Obowiązkiem władzy publicznej jest podejmowanie rozsądnych i właściwych środków, aby umożliwić zgodny z prawem pokojowy przebieg demonstracji<sup>174</sup>. Rzecznik podkreślał, że ochronie konstytucyjnej i międzynarodowej podlegają jedynie pokojowe manifestacje.

W związku z wydarzeniami związanymi z demonstracjami na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie w dniu 10 maja 2017 r., podczas których doszło do niebezpiecznych incydentów - w tym do naruszenia nietykalności cielesnej jednego z uczestników zgromadzenia – Pana Adama Borowskiego, działacza opozycji antykomunistycznej w okresie PRL, szefa warszawskiego Klubu „Gazety Polskiej” - Rzecznik Praw Obywatelskich wydał oświadczenie, w którym przekazał wyrazy ubolewania i solidarności oraz wielkie zaniepokojenie całym zdarzeniem.

Rzecznik zaapelował do uczestników wszystkich demonstracji i zgromadzeń publicznych o powściągliwość w wyrażaniu emocji, unikanie mowy nienawiści oraz ograniczenie zachowań i gestów, które mogłyby prowokować przemoc. Rzecznik podkreślał, że prawo do demonstracji, wolności słowa i wyrażania własnych poglądów należy do fundamentów demokracji. Zostało ustanowione dzięki wielkiej odwadze, zaangażowaniu i solidarności milionów polskich obywateli. Niezależnie więc od dzisiejszych rozwiązań ustawowych oraz towarzyszących im kontrowersji, należy dbać o kulturę zgromadzeń publicznych. Samo prawo bowiem, nawet najbardziej precyzyjne, nie wystarczy, jeśli nie towarzyszy mu dobra wola oraz poszanowanie godności drugiego człowieka. Jak wskazywał Rzecznik, każdy akt przemocy – zarówno werbalnej, jak i fizycznej – powinien spotkać się z powszechną krytyką, niezależnie od tego, kto jest sprawcą a kto adresatem, kto jest uczestnikiem demonstracji a kto kontrademonstracji, czy jakie kto ma poglądy. Narusza bowiem elementarne prawa człowieka i godzi w naszą wolność.

---

<sup>173</sup> Por. Wyrok ETPCz z 2007 r. w sprawie *Stankov i in. przeciwko Bułgarii*, skarga 68490/01 Wyrok ETPCz z 2010 r. w sprawie *Alekseyev przeciwko Rosji*, skargi nr 4916/07, 25924/08 i 145599/09; zob. też wyroki TK w sprawach K 21/05, P 15/08

<sup>174</sup> Por. Wyrok ETPCz z 1988 r. w sprawie *Plattform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii*, skarga 139; *Alekseyev przeciwko Rosji*, skargi nr 4916/07, 25924/08 i 145599/09

Ponadto mając na uwadze obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział przez organy władzy publicznej Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą zgromadzenia publicznego, które odbyło się w Radomiu w dniu 24 czerwca 2017 r. Podczas odbywania manifestacji doszło do przepychanek pomiędzy uczestnikami zgromadzeń (Młodzież Wszechpolska zaatakowała demonstrantów Komitetu Obrony Demokracji), a zgromadzenia te nie były zabezpieczone przez policję. Komendant Główny Policji do którego Rzecznik zwracał się w tej sprawie, poinformował Rzecznika że wobec osób odpowiedzialnych za zabezpieczenie przedmiotowej manifestacji wdrożono czynności wyjaśniające na podstawie art. 134i ust. 4 ustawy z dnia 06.04.1990 r. o *Policji* w efekcie których, wszczęto łącznie osiem postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy KMP w Radomiu, którzy naruszyli dyscyplinę służbową w związku z zabezpieczeniem ww. zgromadzeń. Ponadto w wyniku przeprowadzonych czynności podjęto decyzję o odwołaniu ze stanowiska Komendanta Miejskiego Policji w Radomiu i Komendanta Komisariatu Policji I w Radomiu.

Rzecznik zwracał również uwagę na obowiązek zabezpieczenia zgromadzenia Komendantowi Powiatowemu Policji w Hajnówce w sprawie manifestacji w Puszczy Białowieskiej. Jak wynikało z informacji prasowych, podczas protestów Policja, pomimo próśb protestujących nie zagwarantowała bezpieczeństwa manifestującym, gdyż protest odbywał się przy włączonych maszynach do wycinki drzew, co zagrażało bezpieczeństwu protestujących. Odnosząc się do tej kwestii KPP wskazywał, że „w sytuacji, kiedy osoby protestujące wchodziły na teren objęty zakazem wstępu (wprowadzonym właśnie z uwagi na istniejące na terenie wycinki niebezpieczeństwa) i przypinały się do pracujących maszyn, zarówno w okolicy podwozia jak i pod uniesioną głowicą maszyny, osoby te same powodowały sytuację niebezpieczną zarówno dla ich zdrowia i życia, jak też dla bezpieczeństwa innych osób, w tym funkcjonariuszy prowadzących interwencję”. Powyższe działania policji w Hajnówce i wyjaśnienia KPP były przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Komendanta Głównego Policji (wystąpienie z dnia 8 listopada 2017 .), który jednak nie odniósł się do tego problemu.

Rzecznik krytycznie ocenił także sytuację, w której doszło do ingerencji w wolność zgromadzeń uczestników pokojowej manifestacji przeciwko wizycie w Polsce Prezydenta Turcji. W ocenie RPO bierna postawa Policji podczas interwencji podjętej przez tureckich funkcjonariuszy wobec uczestników pokojowej demonstracji, którym odebrano transparent, budziła zastrzeżenia z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych dotyczących wolności zgromadzeń publicznych. Rzecznik podkreślał, że na Policji ciąży bowiem obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział. Tylko w ten sposób można realnie zagwarantować wolność zgromadzeń publicznych. Rzecznik przypomniał wyrok ETPCz

w sprawie *Fáber przeciwko Węgrom*<sup>175</sup>, dotyczący skargi uczestnika zgromadzenia publicznego ukaranego grzywną za rozwinięcie w pobliżu miejsca demonstracji przeciwko rasizmowi i nienawiści historycznie kontrowersyjnej flagi z pasami Arpadów<sup>176</sup>. Zdaniem KSP policjanci pełnili służbę prawidłowo i wykonywali czynności służbowe zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Z treści uzasadnienia postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia w tej sprawie wynikało jednak, że po uprawomocnieniu się postanowienia, materiały dochodzenia w zakresie dotyczącym zachowania funkcjonariuszy Policji w dniu 17 października 2017 r. w Warszawie na Placu Piłsudskiego zostaną wyłączone celem przekazania odpowiednim organom Policji celem ewentualnego wszczęcia postępowania służbowego.

Ponadto Rzecznik z urzędu podjął sprawę dotyczącą zgromadzeń odbywanych w dniu 11 listopada w Warszawie i we Wrocławiu, w których wyjaśnienia wymaga, czy podejmowane podczas tych zgromadzeń działania policji były adekwatne i wystarczające z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych dotyczących zgromadzeń publicznych. Z informacji prasowych wynikało bowiem np. że policja niedostatecznie zabezpieczyła zgromadzenia odbywane przez kontrmanifestujących. W tym kontekście Rzecznik podkreślał, że państwo ma obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania środków najmniej restrykcyjnych, które co do zasady umożliwiłyby odbycie obu demonstracji. Na policji ciąży zatem obowiązek zabezpieczenia każdej demonstracji, tak aby w jej trakcie nie doszło do jakichkolwiek aktów przemocy. Także w podobnej sprawie, związanej z interwencją policji wobec uczestników manifestacji odbywanych w dniu 1 marca 2018 r. w Warszawie z okazji Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Wyklętych, Rzecznik wyjaśnia czy policja podjęła właściwe środki działania wobec manifestantów. Z ostatnio uzyskanych informacji wynikało, że wystąpienie Rzecznika w tej sprawie zostało przekazane przez Policję do Prokuratury.

Należy podkreślić, że w sprawie zgromadzenia odbytego w dniu 11 listopada 2017 r. Rzecznik skierował wystąpienie do KGP stwierdzając, że funkcjonariusze Policji wykonując czynności podczas Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. w szerokim zakresie naruszyli prawa i wolności obywatelskie: nie podejmując skutecznych czynności mających na celu usunięcie stanu zagrożenia uczestników tego Marszu spowodowanego powszechnym użyciem w jego trakcie materiałów pirotechnicznych; podejmując sprzeczne z prawem działania wobec osób pragnących zmanifestować swoje poglądy inne niż prezentowane przez uczestników tego Marszu oraz różnicując sposób swojej

---

<sup>175</sup> Wyrok z 24 lipca 2012 r., skarga nr 40721/08

<sup>176</sup> ETPCz stwierdzając naruszenie Konwencji (art. 10 Konwencji odczytywanego w świetle jej art. 11) uznał, że przy ocenie zasadności ingerencji władz istotne jest, że względu na zasadę proporcjonalności, zachowanie równowagi między wymaganiami związanymi z celami wymienionymi w art. 11 ust. 2 Konwencji, a wolnością wypowiedzi, np. w postaci słów, gestów albo nawet milczenia, przez osoby zebrane na ulicach lub w innych miejscach publicznych.

reakcji w zależności od tego, która z grup (uczestnicy Marszu czy też inne osoby) miała być przedmiotem interwencji. Rzecznik zwrócił się do KGP o podjęcie działań, mających na celu ustalenie osób odpowiedzialnych za opisany stan rzeczy i wyciągnięcia wobec nich konsekwencji wynikających z ustawy o Policji. KGP nie znalazł jednak podstaw do kwestionowania prawidłowości postępowania funkcjonariuszy Policji polegającego na braku zdecydowanej reakcji na naruszenia prawa przez uczestników zgromadzenia „Marsz Niepodległości” wskazując, że postępowanie takie było zgodne z przyjętą taktyką, wynikającą z działań zaplanowanych w formie operacji policyjnej.

## **Działania uniemożliwiające odbywanie legalnego zgromadzenia – usuwanie z miejsca odbywanego zgromadzenia, stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec uczestników demonstracji.**

Monitorując odbywane na terenie całego kraju zgromadzenia publiczne Rzecznik z niepokojem przyjmował informacje z których wynikało, że policja, czy też straż leśna, SOP (BOR) podejmowały czynności wobec pokojowo manifestujących, które uniemożliwiały im korzystanie z wolności zgromadzeń, w tym także stosowali sankcje wobec uczestników pokojowych zgromadzeń, stosowali środki przymusu bezpośredniego. Rzecznik występując do odpowiednich organów przypominał standardy konstytucyjne i europejskie w tym zakresie.

Rzecznik podkreślał wielokrotnie, że wolność zgromadzeń publicznych oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad. Obowiązkiem władz publicznych jest natomiast, nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa<sup>177</sup>. W tym miejscu należy zwrócić uwagę chociażby na ostatnio wydany wyrok ETPCz z 19 grudnia 2017 r. w sprawie Ögrü i inni p. Turcji (skarga 60087/10), w którym Trybunał rozpatrując skargi uczestników antyrządowych protestów, które odbywały się w Turcji w 2009 i 2010 r., uznał, że doszło do naruszenia art. 11 Konwencji. W wyroku tym Trybunał przytaczając swoją utrwaloną w tym zakresie linię orzecniczą wskazał, że jakiegokolwiek ograniczenia wolności zgromadzeń dopuszczalne są tylko w wyjątkowych okolicznościach, a na państwach-stronach Konwencji, które tę wolność ograniczają, spoczywa ciężar udowodnienia, że ograniczenia te były nie tylko proporcjonalne, lecz również absolutnie konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Trybunał stwierdził również, że pomimo relatywnej niskiej wysokości grzywien, nie mógł uznać, że skarżący nie ponieśli większej szkody, w szczególności z uwagi na ich status – aktywistów praw człowieka oraz kluczową wagę prawa do pokojowego demonstrowania w demokratycznym państwie prawa.

Rzecznik zwracał uwagę na działania policji wobec pokojowo manifestujących na Krakowskim Przedmieściu, którzy w wyniku decyzji funkcjonariuszy BOR zostali usunięci z miejsca odbywanego zgromadzenia. W ocenie Rzecznika interwencja policji i BOR spowodowała, że zgromadzenie zostało rozproszone, a tym samym uniemożliwiono pokojowo manifestującym realizację wolności zgromadzeń (uniemożliwiono odbycie zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym w miejscu przez nich wyznaczonym oraz usunięto uczestników zgromadzenia spontanicznego z miejsca gdzie odbywała się demonstracja). W kontekście nadesłanych wyjaśnień wątpliwości Rzecznika budziło

---

<sup>177</sup> Zob. wyroki TK w sprawach K 21/05, P 15/08, K 44/12

także to, czy rozproszenie pokojowego zgromadzenia można uznać w przedstawionej sytuacji za konieczne, skoro działania Policji i BOR związane były z przygotowaniami do zgromadzenia, które miało odbyć się w tym miejscu ale w późniejszym terminie.

Rzecznik z urzędu podjął również sprawę dotyczącą interwencji Policji, która związana była z zatrzymaniem pojazdu wiozącego nagłośnienie na marsz demonstrantów. W ocenie organizatorów zgromadzenia „była to celowa akcja, by utrudnić przeprowadzenie legalnego zgromadzenia” . Rzecznik dostrzegł, że podejrzenia Policji, która nie dopuściła pojazdu do ruchu ostatecznie nie znalazły potwierdzenia, natomiast brak nagłośnienia spowodował znaczne trudności w prawidłowym i bezpiecznym przeprowadzeniu zgromadzenia, tj. utrudniał wydawanie komend manifestującym. Mając więc na uwadze obowiązek organizatora oraz przewodniczącego zgromadzenia do zapewnienia przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa oraz do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób aby zapobiec powstawaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia (art. 19 ustawy – Prawo zgromadzeniach) Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji z prośbą o wyjaśnienia w tej sprawie. Wątpliwości Rzecznika budziła konieczność zatrzymania przez Policję pojazdu ze sprzętem nagłaśniającym wymaganym przy przeprowadzaniu zgromadzenia, w sytuacji gdy organizator/przewodniczący zgromadzenia podjął, jeszcze przed rozpoczęciem zgromadzenia, odpowiednie działania mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia, które związane były z tym pojazdem. W ocenie KSP czynności podjęte w tej sprawie miały na celu wyłącznie zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia oraz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zajął się również sprawą dotyczącą interwencji Policji podczas manifestacji - która odbyła się w dniu 7 grudnia 2017 r. w związku z procedowaną w Sejmie RP nowelizacją Kodeksu wyborczego - podczas której doszło do zablokowania manifestacji przez policję. Rzecznik występując do KSP przypomniał, że to na organach państwa ciąży obowiązek realizacji wolności zgromadzeń. Tym samym uniemożliwienie uczestnikom przeprowadzenia pokojowej manifestacji (zablokowanie marszu), a zatem korzystania z tej wolności, budziło poważne wątpliwości. Ponadto Rzecznik wskazywał, że obowiązkiem Państwa jest podejmowanie rozsądnych i właściwych środków, aby umożliwić zgodny z prawem pokojowy przebieg demonstracji. W świetle informacji przedstawionych w prasie, wątpliwości Rzecznika budziła dodatkowo adekwatność podjętych przez Policję czynności z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych dotyczących zgromadzeń publicznych. Informacje przekazane przez KSP nie wyjaśniły wszystkich wątpliwości w tej sprawie. KSP poinformował, że marsz osób protestujących nie można uznać za „wydarzenie nagłe”, a uczestnikom zgromadzenia postawiono zarzuty za utrudnianie ruchu.



Również odnosząc się do zgromadzenia odbywanego w związku z debatą jaka toczyła się w Senacie nt. zmian w ustawach o SN i KRS w dniu 12 grudnia 2017 r. Rzecznik zwrócił się z pytaniem do KSP o to w jakich okolicznościach doszło do rozwiązania tego zgromadzenia. Jak wynikało z informacji ogólnodostępnych, w trakcie manifestacji doszło do podjęcia przez policję interwencji wobec uczestników manifestacji i rozwiązania zgromadzenia. Z nadesłanych od KSP wyjaśnień wynikało natomiast, że decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia podjął jego organizator, zaś policja podjęła czynności wobec osób, które po rozwiązaniu blokowały ruch kołowy, stawiając im zarzuty m.in. z art. 90 kw 65 § 1 kw, z art. 52 § 3 pkt. 3 kw.

Z punktu widzenia proporcjonalności podejmowanych przez policję działań Rzecznik Praw Obywatelskich podjął sprawę dotyczącą interwencji Policji podczas demonstracji, która odbywała się w dniu 8 grudnia 2017 r. w związku z pracami nad nowelizacją ustawy o SN i KRS. W świetle przedstawionych informacji prasowych, zastrzeżenia RPO budziła w szczególności adekwatność zastosowanych przez Policję środków przymusu bezpośredniego wobec manifestujących. Komendant Stołeczny Policji wskazał, że czynności służbowe podjęto wobec osób naruszających porządek prawny tj. dopuszczających się wykroczenie polegającego na rzucaniu jajkami w przejeżdżające pojazdy [art. 73 kw]. Z uwagi natomiast na niepodporządkowanie się przez te osoby poleceniom funkcjonariuszy Policji, stawianiem biernego i czynnego oporu oraz usiłowaniem oddalenia się z miejsca zdarzenia - policjanci użyli środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej oraz kajdanek. Jak dodatkowo wskazano pouczone osoby wobec których podjęto interwencje o prawie do złożenia zażalenia na sposób przeprowadzenia czynności służbowych, a także odnotowano ich oświadczenia, iż w związku z użyciem środków przymusu bezpośredniego nie odniosły żadnych obrażeń ciała i nie potrzebowały pomocy medycznej.

Trzeba przy tym wskazać na sprawy dotyczące zgromadzeń odbywanych w dniu 11 listopada 2017 r., a także w dniu 1 marca 2018 r. W sprawach tych uwidocznił się problem nieadekwatnej interwencji policji tylko wobec jednej grupy manifestantów (kontrmanifestantów).

Szczególnie niepokojące okazały się także sygnały dotyczące reakcji straży leśnej wobec uczestników manifestacji odbywanych w Puszczy Białowieskiej. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Prokuratury Rejonowej w Hajnówce o zbadanie przedstawionej sprawy pod kątem możliwości przekroczenia uprawnień przez strażników leśnych. Również w sprawie dotyczącej działań policji wobec uczestniczki czarnego protestu w dniu 23 marca 2018 r. będącej w zaawansowanej ciąży wzbudziły niepokój Rzecznika, dlatego też Rzecznik postanowił wystąpić do Prokuratury o zbadanie tej sprawy pod kątem przekroczenia uprawnień przez policję.

## Stosowanie sankcji wobec pokojowo manifestujących

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał uwagę w swoich wystąpieniach na problem stosowania sankcji przez policję wobec uczestników pokojowych, legalnych manifestacji. Rzecznik wskazywał, że nie ma podstawy, w świetle art. 57 Konstytucji i art. 11 EKPCz do karania protestujących, którzy nie naruszają prawa, lecz korzystają ze swojej wolności zgromadzania się.

Z uzyskanych informacji od właściwych Komendantów Policji wynikało zaś, że policja zarzucała protestującym m.in. zakłócanie spokoju i porządku publicznego (art. 51 § 1 kw), zakłócenie przebiegu niezakazanego zgromadzenia (art. 52 § 2 pkt 1 kw), utrudnianie ruchu drogowego (art. 90 kw), przechodzenia przez grunt leśny, na którym obowiązuje zakaz i nie opuszczania go wbrew żądaniu (art. 151 §1 kw, art. 157 § 1 kw)<sup>178</sup>.

Odnosząc się przykładowo chociażby do spraw dotyczących zgromadzeń odbywanych w Puszczy Białowieskiej, należy wskazać, że: w prokuraturze prowadzonych jest 14 postępowań jak informował Prokuratur Rejonowy w Hajnówce; do Sądu Rejonowego w Hajnówce wpłynęła natomiast duża ilość wniosków o ukaranie przede wszystkim o kwalifikacjach z art. 51 §1 kw. art. 151 §1 kw. art. 157 § 1 kw. 90 kw. 63a kw (ok 155 wniosków) jak poinformował Przewodniczący VII Zamiejscowego Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Hajnówce; natomiast Dyrektor Lasów Państwowych wskazywał na około 226 wniosków o ukaranie skierowanych przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka przeciwko osobom, które naruszyły na terenie tych jednostek art. 151, 157 i 161 kodeksu wykroczeń.

Skalę spraw, przeprowadzonych czynności oraz sankcji nałożonych przez policję na uczestników zgromadzeń publicznych, uwidaczniają także raporty Obywateli RP, sporządzone na podstawie informacji uzyskanych od osób zgłaszających się do grupy pomocy prawnej działającej przy Fundacji Wolni Obywatele RP. Przykładowo z raportu obejmującego okres od 11 kwietnia 2017 do 30 kwietnia 2018 r. wynika, że liczba osób, które przynajmniej raz zetknęły się z organami ścigania lub wymiarem sprawiedliwości z powodu uczestniczenia w pokojowych protestach wynosi 487<sup>179</sup>. W raporcie wskazano m.in., że w sprawach wykroczeniowych: prowadzono 575 spraw dochodzeniowych (przesłuchania) i wydano 73 wyroki nakazowe obejmujące 282 osoby; w sprawach karnych: prowadzono 30 spraw dochodzeniowych (przesłuchania na policji lub w prokuraturze), w tym 23 osoby przesłuchano w charakterze świadka oraz prowadzono 6 spraw. Istotne informacje

---

<sup>178</sup> zarzuty stawiane także przez Straż leśną

<sup>179</sup> zob.: <https://obywatelerp.org/wp-content/uploads/2018/05/Raport-ObyPomoc-Zbiorczy-do-2018-04-30.pdf>

dotyczące czynności prowadzonych przez policję wynikają także z raportów z obserwacji zgromadzeń publicznych przeprowadzanych przez Amnesty International<sup>180</sup>.

Mając na uwadze skalę podejmowanych przez policję czynność wobec pokojowo manifestujących RPO, w wystąpieniu z dnia 9 listopada 2017 r. do Komendanta Głównego Policji, wskazywał, że podejmowane przez Policję czynności i zastosowane sankcje mogą tworzyć w społeczeństwie efekt mrożący i powodować obawę obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń publicznych, powstrzymując bądź zniechęcając do udziału w innych manifestacjach stanowiących realizację konstytucyjnych praw i wolności. RPO przypominał orzecznictwo ETPCZ, z którego wynika, że swoboda udziału w pokojowym zgromadzeniu jest tak ważna, że nikogo nie należy karać, nawet najłagodniej, za udział w demonstracji, która nie była zakazana, o ile uczestnik sam nie popełnił przy tej okazji żadnego czynu naganego. Dotyczy to również demonstracji, podczas których doszło do wyrządzenia szkody albo innego zakłócenia porządku.

Ponadto Rzecznik zwrócił się w wystąpieniu z dnia 19 marca 2018 r. Komendanta Głównego Policji z prośbą o interpretację art. 52 § 2 pkt 1 kw, który był podstawą zarzutów wobec pokojowo kontrmanifestujących (za przeszkadzanie lub usiłowanie przeszkodzenia w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia). Rzecznik przytoczył przykłady spraw, w których okoliczności, w jakich zarzucano obywatelom naruszenie tego przepisu budziły poważne wątpliwości. Uczestnicy kontrdemonstracji wskazywali w prasie, w skargach do RPO, że policja podejmowała wobec nich czynności np. w sytuacji używania nagłośnienia, bębnienia, wydawania okrzyków, w tym np. wykrzykiwania hasła „Lech Wałęsa”. Rzecznik podkreślał, że skandowanie przez kontrdemonstrantów, czy też wykrzykiwanie haseł, które nie są hasłami godzącym w porządek prawny, nie może stanowić przesłanki do karania kontrmanifestantów za zakłócanie innego publicznego zgromadzenia. Wykładnia art. 52 § 2 pkt 1 kw powinna bowiem uwzględniać istotę wolności zgromadzeń publicznych zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP, a także to, że szerokie rozumienie wolności zgromadzeń łączy się funkcjonalnie z innymi wolnościami i prawami gwarantowanymi przez Konstytucję RP i regulacje prawnomiędzynarodowe, jak np. z wolnością słowa i wypowiedzi (art. 54 Konstytucji RP). Rzecznik wskazywał, że jedynie w sytuacji, gdy zgromadzenie traci swój pokojowy charakter, jego uczestnicy zachowują się w sposób groźny, obraźliwy lub stosują przemoc wobec kontrmanifestantów, przepis kw mógłby znaleźć zastosowanie. Działanie policji powinno więc wiązać się z realnym zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego. Rzecznik podkreślał również, że gwarancje poszanowania praw obywateli do swobodnego gromadzenia się przewidziano również w art. 14 ust. 3 ustawy o Policji.

---

<sup>180</sup> raporty dostępne na stronie: <https://amnesty.org.pl>

**Należy zauważyć, że z informacji dostępnych Rzecznikowi wynika, że Sądy rozpatrujące sprawy zainicjowane przez policję, w których zarzucano uczestnikom pokojowych manifestacji naruszenie art. 51 § 1 kw, art. 52 § 2 pkt 1 kw, art. 52 § 2 pkt 2 kw, czy art. 90 kw uniewinniły uczestników zgromadzeń, umarzali postępowanie, ale także wydawali wyroki skazujące odstępując również – jak np. w przypadku wyroków SR w Hajnówce – od wymierzenia kary.**

SR w Hajnówce w sprawie zgromadzeń odbywanych w Puszczy Białowieskiej – jak poinformował Przewodniczący Wydziału w piśmie z dnia 24 kwietnia 2018 r. – wydał 4 wyroki uniewinniające (dot. zarzutów z art. 51 kw, 151 i 157 kw, 50 kw, 161 kw), 2 sprawy umorzono (dot. zarzutów z art. 151 kw), w 4 sprawach odstąpiono od wymierzenia kary (dot. zarzutów z art. 151, 157 kw), natomiast aż 38 spraw zostało zakończonych prawomocnym wyrokiem nakazowym (orzeczono karę grzywny lub nagany). Jak natomiast wskazywał Dyrektor RDLP Sąd wydał 209 wyroków skazujących wobec manifestujących. Ponadto SO w Białymstoku oddalił pozew Lasów Państwowych oraz Zakładu Transportu i Spedycji w Giżycku w sprawie o odszkodowanie (wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt I C 2867/17), dodając, że zawarte w nim żądanie – uzyskania odszkodowania od aktywistów, którzy zablokowali maszyny do wycinki we wsi Czerlonka w czasie pierwszej z obywatelskich blokad przeciwko dewastacji Puszczy Białowieskiej –o ile powód wykazałby powstanie szkody można byłoby uznać jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.) tj. jako nadużycie prawa podmiotowego. Sąd umorzył także postępowanie w drugiej takiej samej sprawie z uwagi na cofnięcie wniosku powoda (postanowienie z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt I C 2869/17).

Dodatkowo, jak wynika z informacji ogólnodostępnych, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w wyroku z dnia 20 października 2017 r uniewinnił grupę protestujących Obywateli RP w sprawie dot. wejścia na teren Sejmu RP tzw. naruszenie miru domowego (zarzut naruszenia art. 193 kk; sygn. akt II K 362/17; wyrok prawomocny<sup>181</sup>). Również, Sądy rozpatrujące odwołania uczestników pokojowych kontrmanifestacji odbywanych na Krakowskim Przedmieściu w sprawach dotyczących zakłócania zgromadzenia, jak wynika z informacji prasowych, dotychczas uniewinniali obwinionych. W sprawie, w której zarzucano uczestnikom pokojowej kontrmanifestacji zakłócanie porządku publicznego („głośno krzyczał i używał urządzeń nagłaśniających, czym wzbudził zainteresowanie uczestników uroczystości, przez co zakłócił jej przebieg” tj. o czyn z art. 51 §1 kw) Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w wyroku z dnia 7 marca 2018 roku uniewinnił obwinionych (sygn. akt XI W 1957/17). Sąd w uzasadnieniu (nadesłanym RPO) podkreślał,

---

<sup>181</sup> Zob. raport Obywateli RP z lutego 2018 r.: <https://obywatelerp.org/wp-content/uploads/2018/03/Raport-ObyPomoc-Miesieczny-2018-02.pdf> także: [http://fakty.interia.pl/polska/news-wtargniecie-obywateli-rp-na-teren-sejmu-zapadl-wyrok\\_nld,2455585](http://fakty.interia.pl/polska/news-wtargniecie-obywateli-rp-na-teren-sejmu-zapadl-wyrok_nld,2455585); por. też wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w wyroku z dnia 17 sierpnia 2017 r., (sygn. akt II K 292/17)

że w sprawie tej zachowanie obwinionych nie było zakłóceniem innego legalnego zgromadzenia, czyli miesięcznicy, bo Konstytucja i Europejska Konwencja Praw Człowieka gwarantują wolność słowa, prawo do wyrażania swoich opinii oraz poglądów i wolność zgromadzeń. Działania obwinionych były więc realizacją prawa do wyrażania opinii, w tym prawa do wyrażania krytycznej polemiki wobec sąsiedniego zgromadzenia. Podobnie w wyroku z dnia 7 marca 2018 r. SR dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie uniewinnił obwinionego o wykroczenie z art. 63a § 1 kw wskazując, że „jeżeli spojrzeć się na zachowanie obwinionego, realizującego prawo do wyrażenia opinii w warunkach pokojowego zgromadzenia, jako zachowanie cenne dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa, to nie sposób doszukiwać się tutaj ujemnej społecznie treści” (sygn. akt. XI W 2043/17). Również w sprawie rozstrzygniętej w dniu 20 marca 2018 r., dotyczącej uczestników pokojowych manifestacji (obwinionych o to, że w nocy z 20 na 21 lipca 2017 „blokowali pas ruchu uniemożliwiając ruch pojazdów”, czyli o wykroczenie z art. 90 kw) Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie podkreślał<sup>182</sup>, że siadanie na bruku przed pochodem miesięcznicy smoleńskiej nie jest wykroczeniem tylko realizacją konstytucyjnego prawa do wyrażania poglądów. Umarzając postępowanie, Sąd wskazał dodatkowo, że miesięcznice smoleńskie nie są zgromadzeniami publicznymi, bo trasę przemarszu odgradzają barierki i ochrania je policja, co oznacza, że nie są dostępne dla wszystkich (por. też postanowienie z 20 marca 2018 r. XI W 5003/17). Ponadto, jak wynika z raportów Obywateli RP, Sądy umorzyły postępowania np. w sprawach o sygn.: III W 1594/17 p. z 8 listopada 2017 r. (zarzuty z art. 52 §. 2 pkt 2 kw i art. 63a § 1 kw); IV W 1799/17, p. z 22 listopada 2017 r. (zarzuty z art. 52 §. 2 pkt 2 kw i art. 63a § 1 kw); IV W 1886/17, p. z 27 grudnia 2017 r. (zarzuty z art. 52 §. 2 pkt 2 kw, art. 63a § 1 kw); odmawiały wszczęcia postępowania w sprawach: IV W 1655/17 z 18 grudnia 2017 r. (zarzuty art. 52 §. 2 pkt 2 kw i art. 63a § 1 kw, zob. też umorzenia w sprawach: XI W 3412/17, XI W 4304/17, XI W 2595/17).

**Rzecznik monitoruje sprawy sądowe dotyczące uczestników zgromadzeń publicznych. Należy jednak zaznaczyć, że wskazywane w raporcie informacje dostępne Rzecznikowi mogą nie obejmować wszystkich prowadzonych postępowań w tym zakresie.**

---

<sup>182</sup> Zob. informacje prasowe: <https://oko.press/sad-miesiecznice-smolenskie-zgromadzenie-publiczne-prywatne-spotkania/>

# **Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie przestrzegania wolności zgromadzeń publicznych w Polsce**

## **1. Wolność zgromadzeń publicznych jest zagwarantowana w Konstytucji RP oraz w aktach prawa międzynarodowego, których Polska zobowiązała się przestrzegać,**

- Dlatego też, **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. Pamiętajmy, że w przypadku konfliktu wartości domniemanie przemawia na rzecz wolności: *in dubio pro libertate*.

- W tym zakresie **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.

- **W celu zapewnienia korzystania z wolności zgromadzeń publicznych, niezbędne jest, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, dokonanie zmian w ustawie Prawo o zgromadzeniach, które przywrócić porządek prawny sprzed nowelizacji dokonanej w 2016 r.** Aktualnie obowiązująca ustawa, z powodu ostatniej nowelizacji, znacznie ogranicza wolność zgromadzeń publicznych. Dlatego też Rzecznik poparł inicjatywę ustawodawczą senackiej Komisji Ustawodawczej prowadzącą do nowelizacji Prawa o zgromadzeniach.

- 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.

## **2. Podstawowymi obowiązkami 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.

- **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.

- **Funkcjonariusze policji i innych służb nie powinni podejmować czynności (legitymować, stosować sankcji, wszczynać postępowania), które utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają pokojowym manifestantom/kontrmanifestantom korzystanie z wolności zgromadzeń publicznych.** W ocenie Rzecznika, Policja i funkcjonariusze innych służb (np. Straż Leśna) 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.

- 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.

- Wojewoda Mazowiecki nie ma podstawy prawnej do wydawania zarządzeń zastępczych z powodu niewydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym w tym samym czasie i miejscu co zgromadzenie cykliczne (art. 14 pkt 3 w zw. z 26b ust. 4 Prawa o zgromadzeniach). Taką interpretację przepisów Prawa o zgromadzeniach potwierdziły sądy rozpatrujące odwołania uczestników zgromadzeń. W tym zakresie Rzecznik postuluje zmianę

stanowiska wojewody. Należy wskazać, że takie działania wojewody może powodować efekt mrozący, zniechęcając uczestników bądź potencjalnych uczestników do korzystania z wolności zgromadzeń publicznych.

**3. Należy pamiętać, że władze publiczne, w szczególności Policja, ma przede wszystkim obowiązek zabezpieczyć zgromadzenie publiczne, tj. zapobiec naruszeniu integralności cielesnej osób fizycznych – zarówno organizatorów, uczestników zgromadzenia, kontrdemonstrantów, osób postronnych, jak i personelu zabezpieczającego przebieg zgromadzenia i funkcjonariuszy sił porządkowych – a także zapobiec naruszeniu mienia prywatnego lub publicznego.**

- Policja zobowiązana jest chronić wszystkich uczestników pokojowych manifestacji i kontrmanifestacji 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.**

- **Podjęte 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.

- **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.



## Załączniki

### Wykaz spraw prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie wolności zgromadzeń publicznych w latach 2016-2018

1. Opinia RPO do projektu nowelizacji Prawa o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044; nr VII.613.12.2016)
2. Zgromadzenie KOD pod Galerią Piastów w Legnicy w dniu 1 kwietnia 2016 r. (nr VII.613.9.2016)
3. Zgromadzenie przed Teatrem Powszechnym w dniu 4 maja 2017 r. (nr VII.613.3.2017)
4. Zgromadzenia w Puszczy Białowieskiej (nr VII.613.4.2017)
5. Zgromadzenie KOD w Radomiu w dniu 24 czerwca 2017 r. (VII.613.5.2017)
6. Zgromadzenie publiczne na Krakowskim Przedmieściu w dniach 9-10 lipca 2017 r. (VII.613.6.2017)
7. Ogrodzenie wzdłuż Krakowskiego Przedmieścia służące zabezpieczeniu zgromadzenia cyklicznego [VII. 613.8. 2017]
8. Zgromadzenie publiczne przed siedzibą PiS w dniu 24 lipca 2017 r. (VII.613.9.2017)
9. Zgromadzenie publiczne przy ul. Karowej w dniu 10 września 2017 r. (VII.613.10.2017)
10. Zgromadzenie publiczne podczas wizyty prezydenta Turcji w Warszawie w dniu 17 października 2017 r. (VII. 613.11.2017)
11. Zgromadzenia publiczne we Wrocławiu w dniu 11 listopada 2017 r. (VII.613.12.2017)
12. Pikieta antyfaszystowska na skwerze Wysockiego w Warszawie w dniu 11 listopada 2017 r. (II.519.1231.2017)
13. Zabezpieczanie przez Policję "Marszu Niepodległości" w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie (II.519.1232.2017)
14. Organizacja zgromadzeń cyklicznych na tle sprawy dotyczącej zgromadzenia cyklicznego odbywanego z okazji Święta Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie – (zarządzenia zastępcze wydawane przez Wojewodę w odniesieniu do zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym) (VII.613.13.2017)
15. Protest Obywateli RP przeciwko nowelizacji prawa wyborczego w dniu 7 grudnia 2017 r. (VII.613.17.2017)
16. Protest przeciwko zmianom w sądownictwie w dniu 8 grudnia 2017 r. (VII.613.18.2017)
17. Manifestacja przed Senatem RP przeciwko debacie nt. zmian w ustawach o SN i KRS (VII.613.19.2017)
18. Interwencja policji wobec uczestnika pokojowej kontrmanifestacji (VII.613.1.2018)

19. Niesoszące zgromadzenie przed Ambasadą Izraela w lutym 2018 r. (VII.613.2.2018)
20. Zgromadzenia publiczne odbywane na ulicach Warszawy w dniu 1 marca 2018 r. z okazji Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Wyklętych (VII.613.3.2018)
21. Stosowanie przez policję art. 52 § 2 pkt 1 kw wobec uczestników pokojowych kontrdemonstracji (VII.613.4.2018)
22. Marsz kobiet w dniu 8 marca 2018 r. (VII.613.5.2018)
23. Działania policji wobec uczestników czarnego protestu odbywanego w dniu 23 marca 2018 r. w Warszawie (VII.613.7.2018)
24. Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu nowelizacji Prawa o zgromadzeniach (druk senacki nr 754; VII.613.10.2018)

## **Wykaz przywołanego orzecznictwa**

### **Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu**

- Decyzja ETPCz w sprawie Rai i Evans przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 17 listopada 2009 r., połączone skargi nr 26258/07 i 26255/07.
- Decyzja ETPCz w sprawie Skiba przeciwko Polsce z 7 lipca 2009 r., skarga nr 10659/03.
- Decyzja ETPCz w sprawie Stowarzyszenie „Poznańska Masa Krytyczna” przeciwko Polsce z 22 października 2013 r., skarga nr 26818/11.
- Decyzja ETPCz w sprawie Ziliberberg przeciwko Republice Mołdowy z 4 maja 2004 r., skarga nr 61821/00.
- Decyzja KPCz nr 412/1990 w sprawie Kivenmaa przeciwko Finlandii z 31 marca 1994 r.
- Decyzja KPCz nr 1604/2007 w sprawie Zalesskaya przeciwko Białorusi z 28 marca 2011 r.
- Wyrok ETPCz w sprawie Akgöl i Göl przeciwko Turcji z 11 maja 2011 r., połączone skargi nr 28495/06 i 28516/06.
- Wyrok ETPCz w sprawie Alekseyev przeciwko Rosji z 21 października 2010 r., połączone skargi nr 4916/07, 25924/08 i 14599/09.
- Wyrok ETPCz w sprawie Ashughyan przeciwko Armenii z dnia 17 lipca 2008 r., skarga nr 33268/03.
- Wyrok ETPCz w sprawie Balçık i inni przeciwko Turcji z 29 listopada 2007 r., skarga nr 25/02.
- Wyrok ETPCz w sprawie Barankevich przeciwko Rosji z 26 lipca 2007 r., skarga nr 10519/03.
- Wyrok ETPCz w sprawie Barraco przeciwko Francji z 5 marca 2009 r., skarga nr 31684/05.

- Wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce z 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06.
- Wyrok ETPCz w sprawie Berladir i inni przeciwko Rosji z 10 lipca 2012 r., skarga nr 34202/06.
- Wyrok ETPCz w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom z 17 lipca 2007 r., skarga nr 25691/04.
- Wyrok ETPCz w sprawie Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa przeciwko Republice Mołdowy (nr 2) z 2 lutego 2010 r., skarga nr 25196/04.
- Wyrok ETPCz w sprawie Cisse przeciwko Francji z 9 kwietnia 2002 r., skarga nr 51346/99.
- Wyrok ETPCz w sprawie Çiloğlu i inni przeciwko Turcji z 6 marca 2007 r., skarga nr 73333/01.
- Wyrok ETPCz w sprawie Djavit An przeciwko Turcji z 20 lutego 2003 r., skarga nr 20652/92.
- Wyrok ETPCz w sprawie Ezelin przeciwko Francji z 26 kwietnia 1991 r., skarga nr 11800/85.
- Wyrok ETPCz w sprawie Éva Molnár przeciwko Węgrom z 7 października 2008 r., skarga nr 10346/05.
- Wyrok ETPCz w sprawie Fáber przeciwko Węgrom z 24 lipca 2012 r., skarga nr 40721/08.
- Wyrok ETPCz w sprawie Frumkin przeciwko Rosji z 5 stycznia 2016 r., skarga nr 74568/12.
- Wyrok ETPCz w sprawie Giuliani i Gaggio przeciwko Włochom z 24 marca 2011 r., skarga nr 23458/02.
- Wyrok ETPCz w sprawie Hyde Park i inni przeciwko Republice Mołdowy (nr 5 i 6) z dnia 14 września 2010 r., połączone skargi nr 6991/08 i 15084/08.
- Wyrok ETPCz w sprawie Karademirci i inni przeciwko Turcji z 25 stycznia 2005 r., połączone skargi nr 37096/97 i 37101/97.
- Wyrok ETPCz w sprawie Kasparov i inni przeciwko Rosji z 3 października 2013 r., skarga nr 21613/07.
- Wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05.
- Wyrok ETPCz w sprawie M. i inni przeciwko Włochom i Bułgarii z 31 lipca 2012 r., skarga nr 40020/03.
- Wyrok ETPCz w sprawie Navalnyy i Yashin przeciwko Rosji z 4 grudnia 2014 r., skarga nr 76204/11.

- Wyrok ETPCz w sprawie Nurettin Aldemir i inni przeciwko Turcji z 18 grudnia 2007 r., połączone skargi nr 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 i 32138/02.
- Wyrok ETPCz w sprawie Ouranio Toxo i inni przeciwko Grecji z 20 października 2005 r., skarga nr 74989/01.
- Wyrok ETPCz w sprawie Oya Ataman przeciwko Turcji z 5 grudnia 2006 r., skarga nr 74552/01.
- Wyrok ETPCz w sprawie Öğrü i inni przeciwko Turcji z 19 grudnia 2017 r., połączone skargi nr 60087/10, 12461/11 i 48219/11.
- Wyrok ETPCz w sprawie Patyi i inni przeciwko Węgrom z 7 października 2008 r., skarga nr 5529/05.
- Wyrok ETPCz w sprawie Pekaslan i inni przeciwko Turcji z 20 marca 2012 r., połączone skargi nr 4572/06 i 5684/06.
- Wyrok ETPCz w sprawie Plattform "Ärzte für das Leben" przeciwko Austrii z 21 czerwca 1988 r., skarga nr 10126/82.
- Wyrok ETPCz w sprawie Primov i inni przeciwko Rosji z 12 czerwca 2014 r., skarga nr 17391/06.
- Wyrok ETPCz w sprawie Samüt Karabulut przeciwko Turcji z 27 stycznia 2009 r., skarga nr 16999/04.
- Wyrok ETPCz z 2011 r. w sprawie *Schwabe i M.G. p. Niemcom*, skargi nr 8080/08 i 8577/08
- Wyrok ETPCz w sprawie Sergey Kuznetsov przeciwko Rosji z 23 października 2008 r., skarga nr 10877/04.
- Wyrok ETPCz w sprawie Stankov i Zjednoczona Macedońska Organizacja Ilinden przeciwko Bułgarii z 2 października 2001 r., połączone skargi nr 29221/95 i 29225/95.
- Wyrok ETPCz w sprawie Stankov przeciwko Bułgarii z 12 lipca 2007 r., skarga nr 68490/01.
- Wyrok ETPCz w sprawie Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce z 2 maja 2017 r., skarga nr 7389/09.
- Wyrok ETPCz w sprawie Šečić przeciwko Chorwacji z 31 maja 2007 r., skarga nr 40116/02.
- Wyrok ETPCz w sprawie Taranenko przeciwko Rosji z 15 maja 2014 r., skarga nr 19554/05.
- Wyrok ETPCz w sprawie Tatár i Fáber przeciwko Węgrom z 12 czerwca 2012 r., połączone skargi nr 26005/08 i 26160/08.
- Wyrok ETPCz w sprawie Wilson, Krajowy Związek Dziennikarzy i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 2 lipca 2002 r., połączone skargi nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96.

## **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

- Uchwała TK z 16 marca 1994 r., sygn. akt W 8/93 (Dz. U. 1994 Nr 39, poz. 148).
- Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r. sygn. akt. K 34/99 (Dz. U. z 2000 Nr 53, poz. 649).
- Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04 (M.P. 2004 Nr 48, poz. 826).
- Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05 (Dz. U. 2006 Nr 17, poz. 141).
- Wyrok TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08 (Dz. U. 2008 Nr 131, poz. 838).
- Wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12 (Dz. U. 2014 poz. 1327).
- Wyrok TK z 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17 (M.P. 2017 poz. 265).

## **Orzecznictwo polskich sądów powszechnych i administracyjnych**

- Wyrok SN z 15 czerwca 2005 r., sygn. akt IV CK 805/04.
- Wyrok SN z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 38/00.
- Wyrok SN z 17 października 1933 r., sygn. akt III K 765/33.
- Wyrok SN z 12 września 1938 r., sygn. akt II K 78/38.
- Wyrok SN z 6 grudnia 1937 r., sygn. akt III K 1331/37.
- Wyrok SN z 14 października 1935 r., sygn. akt II K 1118/35.
- Wyrok SN z 6 kwietnia 1933 r., sygn. akt III K 145/33.
- Wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2538/13.
- Wyrok NSA z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1907/10.
- Wyrok NSA z 25 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 329/06.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 983/05.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 2 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 216/08.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 20 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 888/09.
- Wyrok WSA w Warszawie z 5 października 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1856/10.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 19 maja 2011 r., sygn. akt III SAB/Gd 12/11.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 12 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 68/11.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 242/15.

# Wykaz materiałów źródłowych

## 1. Biuletyn Informacji Publicznej

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie. Zgromadzenia cykliczne, <http://bip.mazowieckie.pl/contents/441> (dostęp w dniu 12 czerwca 2018 r.).

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie. Zgromadzenia publiczne, <http://bip.mazowieckie.pl/contents/358> (dostęp w dniu 12 czerwca 2018 r.).

Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. Zgromadzenia publiczne, [https://bip.warszawa.pl/Menu\\_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia\\_publiczne/default.htm](https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia_publiczne/default.htm) (dostęp w dniu 12 czerwca 2018 r.)

## 2. Prasa, telewizja, portale internetowe

A. Ambroziak: *Kopniaki w krocze, uderzenia w twarz i krtań, podduszanie. Studenci o bezprawnym użyciu przemocy przez policję.* OKO.press

<https://oko.press/kopniaki-krocze-uderzenia-twarz-krtan-podduszanie-studenci-o-bezprawnym-uzyciu-przemocy-policje/>

R. Badowski Skandaliczne praktyki policji wobec protestujących. Rzucali "dosłownie twarzą w chodnik", 9 grudnia 2017 r.

<http://natemat.pl/224933,skandaliczne-praktyki-policji-wobecprotestujacych-rzucali-nimi-w-chodnik-twarza-do-ziemi>

Bobrowicz A., Rosołowski A., Nazaruk I., Smoleń K., „Nie wpuścili naukowców do puszczy. Co ukrywa Jan Szyszko?”. *Gazeta Wyborcza*, 16 czerwca 2017 r., <http://wyborcza.pl/10,82983,21970290,nie-wpuscili-naukowcow-do-puszczy-co-ukrywa-jan-szyszko.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Bobrowicz A., Rosołowski A., Nizio I., „Z Białowieży do Brukseli. O korniku, co Puszcę zjada”. *Gazeta Wyborcza*, 9 czerwca 2017 r., <http://wyborcza.pl/10,82983,21938499,z-bialowiezy-do-brukseli-o-korniku-co-puszcze-zjada.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Bodnar A., Pietryka A., „Wolności konstytucyjne. Co rusz to ograniczenia”. *Gazeta Wyborcza*, 15 marca 2010 r., [http://wyborcza.pl/1,76842,7663506,Wolnosci\\_konstytucyjne\\_Co\\_rusz\\_to\\_ograniczenia.html](http://wyborcza.pl/1,76842,7663506,Wolnosci_konstytucyjne_Co_rusz_to_ograniczenia.html) (dostęp w dniu 6 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Ekolodzy blokują wycinkę w Puszczy Białowieskiej”. *Gazeta Wyborcza*, 30 maja 2017 r., <http://wyborcza.pl/7,75248,21883764,ekolodzy-blokuja-wycinke-w-puszczy-bialowieskiej-aktualizujemy.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Lasy Państwowe nadużywają prawa. Broniący puszczy wygrali w sądzie”. *Gazeta Wyborcza*, 7 lutego 2018 r., <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,22994718,lasy-panstwowe-naduzywaja-prawa-broniacy-puszczy-wygrali-w.html> (dostęp w dniu 8 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Obroncy Puszczy Białowieskiej uniewinnieni. Stan wyższej konieczności”. *Gazeta Wyborcza*, 10 stycznia 2018 r., <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,22878566,obroncy-puszczy-bialowieskiej-uniewinnieni-aktualizujemy.html> (dostęp w dniu 8 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Puszcza Białowieska. Policja weszła do Obozu dla Puszczy”. *Gazeta Wyborcza*, 18 sierpnia 2017 r., <http://wyborcza.pl/7,75398,22246498,puszcza-bialowieska-policja-weszla-do-obozu-dla-puszczy.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Puszcza Białowieska tylko dla drwala i strażnika. Greenpeace i Dzika Polska walczą z wycinką”. *Gazeta Wyborcza*, 12 czerwca 2017 r., <http://wyborcza.pl/7,75398,21947901,puszcza-bialowieska-tylko-dla-drwala-i-straznika-greenpeace.html> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Przeciw zamykaniu i niszczeniu Puszczy Białowieskiej. Spacer obywatelski”. *Gazeta Wyborcza*, 30 grudnia 2017 r., <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,22841441,przeciw-zamykaniu-i-niszczeniu-puszczy-bialowieskiej-spacer.html> (dostęp w dniu 8 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Radość z zapuszczającej się puszczy. Obywatelski spacer i koncert Soyki”. *Gazeta Wyborcza*, 17 czerwca 2017 r., <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,21972422,radosc-z-zapuszczajacej-sie-puszczy-obywatelski-spacer-po-puszczy.html?disableRedirects=true> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Role się policji pomyliły. Kolejni obrońcy Puszczy Białowieskiej obwinieni”. *Gazeta Wyborcza*, 15 stycznia 2018 r., <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,22901124,role-sie-policji-pomylily-kolejni-obroncy-puszczy-bialowieskiej.html> (dostęp w dniu 8 lutego 2018 r.).

Chołodowski M., „Rzeź Puszczy Białowieskiej trwa na całego mimo zakazu Trybunału”. *Gazeta Wyborcza*, 31 lipca 2017 r., <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,22171116,rzez-puszczy-bialowieskiej-trwa-na-calogo-mimo-zakazu-trybunalu.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Cyrankiewicz M., „Nowelizacja ustawy Prawo o zgromadzeniach: Reglamentacja wolności wiecowania”, *Rzeczpospolita*, 4 grudnia 2016 r., <http://www.rp.pl/Bezpieczenstwo/312049969-Nowelizacja-ustawy-Prawo-o-zgromadzeniach-Reglamentacja-wolnosc-wieczowania.html#ap-1> (dostęp w dniu 20 lutego 2018 r.).

Czuchnowski W., „Poradnik na protesty. Jak się zachować, gdy Cię zatrzymają?”. *Gazeta Wyborcza*, 23 listopada 2017 r., <http://wyborcza.pl/7,75398,22690043,poradnik-na-protesty-jak-sie-zachowac-gdy-cie-zatrzymaja.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Dybalski T., „Echa ataku Młodzieży Wszechpolskiej na KOD w Radomiu. ‘Tam, gdzie w polityce pojawia się przemoc, rodzi się faszyzm’”. *Gazeta Wyborcza*, 24 czerwca 2017 r., <http://wyborcza.pl/7,75248,22005771,echa-ataku-mlodziezy-wszechpolskiej-na-kod-w-radomiu-gdzie.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Dybalski T., „Po ataku Młodzieży Wszechpolskiej na KOD. Policja z Radomia: ustalamy przebieg i okoliczności. Będzie zawiadomienie do prokuratury”. *Gazeta Wyborcza*, 25 czerwca 2017 r., <http://radom.wyborcza.pl/radom/7,44315,22007474,po-ataku-mlodziezy-wszechpolskiej-na-kod-policja-z-radomia.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Dziennik.pl. *Bartoszewski: To Tusk powinien podpisać traktat UE*. 18 listopada 2007 r., <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/63245,bartoszewski-to-tusk-powinien-podpisac-traktat-ue.html> (dostęp w dniu 9 lutego 2018 r.).

Flieger E., „89. miesięcznica smoleńska: trzy mandaty, 19 wniosków o ukaranie”. *Gazeta Wyborcza*, 11 września 2017 r., <http://wyborcza.pl/7,75398,22355152,89-miesiecznica-smolenska-19-wnioskow-o-ukaranie.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Flis D., „Bo hałasowali. Policja wyniosła hałasujących przed siedzibą PiS. Prawnik HFPC: ‘to szykany’”. *OKO.press*, 24 lipca 2017 r., <https://oko.press/hałasowali-policja-wyniosła-protestujących-siedziba-pis-prawnik-hfpc-szykany/> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Gazeta.pl. *Prezydent o ratyfikacji: trzeba chronić wiarę katolicką*. 16 marca 2008 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5027358.html> (dostęp w dniu 9 lutego 2018 r.)

Gazetawroclawska.pl: Wrocławska prokuratura wszczyna postępowanie ws. marszu niepodległości <http://www.gazetawroclawska.pl/wiadomosci/a/wroclawska-prokuratura-wszczyna-postepowanie-ws-marszu-niepodleglosci,12699456/>

Gliszczyńska-Grabias A., „ETPC ponownie w obronie wolności zgromadzeń: Ograniczenia tylko w wyjątkowych sytuacjach”. *Dziennik Gazeta Prawna*, 20 stycznia 2018 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1098020,etpc-w-obronie-wolnosci-zgromadzen.html> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Ivanova E., „Sądy bronią protestujących obywateli”. *Gazeta Wyborcza*, 16 stycznia 2018 r., <http://wyborcza.pl/7,75398,22902848,sady-bronia-protestujacych-obywateli.html?disableRedirects=true> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

M. Jabłoszewski: *Sąd: obywatele mają prawo do kontrmanifestacji. Nawet jeśli to kontmiesięcznice. I nawet jeśli są cięci jak OSA*.

<https://oko.press/sad-obywatele-maja-prawo-kontrmanifestacji-nawet-jesli-kontrmiesiecznice-nawet-jesli-sa-cieci-osa/>

Karpieszuk W., „89. miesięcznica smoleńska. Cel: zastraszyć tych, którzy mają czelność przeszkadzać prezesowi”. *Gazeta Wyborcza*, 13 września 2017 r., <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,22363201,89-miesiecznica-smolenska-cel-zastraszyc-tych-ktorzy-maja.html> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Karpieszuk W., „89. miesięcznica smoleńska. Policja pacyfikowała legalną demonstrację, bo ktoś zagłuszał przemówienie prezesa?”. *Gazeta Wyborcza*, 12 września 2017 r., <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,22358894,89-miesiecznica-smolenska-policja-pacyfikowala-legalna-demonstracje.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Kazimierzczuk A., „Apel Fundacji Helsińskiej ws. przyjęcia Karty Praw Podstawowych”. *Rzeczpospolita*, 20 listopada 2007 r., <http://www.rp.pl/artukul/70570-Apel-Fundacji-Helsinskiej-ws--przyjecia-Karty-Praw-Podstawowych.html> (dostęp w dniu 9 lutego 2018 r.).

Kowalski R., „Straż Leśna brutalnie rozbiła blokadę w Puszczy Białowieskiej. Jeden z aktywistów trafił do szpitala”. *OKO.press*, 13 września 2017 r., <https://oko.press/straz-lesna-brutalnie-rozbila-blokade-puszczy-bialowieskiej-jeden-aktywistow-trafil-szpitala/> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Mikołajewska B., „Kolejni sędziowie uznają, że zatrzymania uczestników antyrządowych i antyfaszystowskich manifestacji były bezzasadne i nieprawidłowe”. *OKO.press*, 17 stycznia 2018 r., <https://oko.press/kolejni-sedziowie-uznaja-ze-zatrzymania-uczestnikow-antyrzadowych-antyfaszystowskich-manifestacji-byly-bezzasadne-nieprawidlowe/> (dostęp w dniu 8 lutego 2018 r.).

Niezależna.pl. *Takie hasła krzyczeli przed siedzibą PiS. To już nie o sądy im chodzi?* 24 lipca 2017 r., <http://niezalezna.pl/102827-takie-hasla-krzyczeli-przed-siedziba-pis-to-juz-nie-o-sady-im-chodzi-wideo> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).



Pacewicz P.: *Race na Czarnym Piątku*. „powiedziałam policjantom, że jak mnie nie puszczą, to tłum ich zajebie. Wpadli w panikę”.

<https://oko.press/race-czarnym-piatku-powiedzialam-policjantom-ze-puszczaj-tlum-zajebie-wpadli-panike/>

Siedlecka E., „Jak zakazują nam zgromadzeń”. *Gazeta Wyborcza*, 25 lipca 2012 r., [http://wyborcza.pl/1,75478,12185342,Jak\\_zakazuja\\_nam\\_zgromadzen.html](http://wyborcza.pl/1,75478,12185342,Jak_zakazuja_nam_zgromadzen.html) (dostęp w dniu 6 lutego 2018 r.).

Sowa A., „Policja usuwa ekologów protestujących w Puszczy Białowieskiej. Chyba mamy drugą Rospudę”. *Polityka*, 8 czerwca 2017 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1708072,1,policja-usuwa-ekologow-protestujacych-w-puszczy-bialowieskiej-chyba-mamy-druga-rospude.read> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Wprost.pl. *Radom: Bójka narodowców z KOD-em. Policja zjawiała się po fakcie*. 24 czerwca 2017 r., <https://www.wprost.pl/kraj/10061947/Radom-Bojka-narodowcow-z-KOD-em-Policja-zjawila-sie-po-fakcie.html> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Wprost.pl. *Pisarka obrzucała jajkami rządowe limuzyny*. Zdjęcie z zatrzymania obiegło sieć. 10 grudnia 2017 r.

<https://www.wprost.pl/kraj/10091562/pisarka-obrzucala-jajkami-rzadowe-limuzynyzdjecie-z-zatrzymania-obieglo-siec.html>

Polsatnews.pl. *Interwencja policji przed siedzibą PiS. „Musi mnie pan wynieść”*. 24 lipca 2018 r., <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-07-24/zebraly-sie-wladze-pis-spotkanie-w-siedzibie-partii/> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Polsatnews.pl. *Policja weszła do obozu aktywistów w Puszczy Białowieskiej. Szukała narkotyków*. 18 sierpnia 2017 r., <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-08-18/policja-weszla-do-obozu-aktywistow-w-puszczy-bialowieskiej-szuka-narkotykow/> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Superstacja.tv. *Policja usunęła protestujących przed siedzibą PiS na Nowogrodzkiej*. 24 lipca 2017 r., <http://www.superstacja.tv/wiadomosc/2017-07-24/policja-usunela-protestujacych-przed-siedziba-pis-na-nowogrodzkiej/> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Tvn24.pl. *Co trzeci Polak obawia się Karty Praw Podstawowych*. 29 listopada 2007 r., <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/co-trzeci-polak-obawia-sie-karty-praw-podstawowych,41927.html> (dostęp w dniu 9 lutego 2018 r.).

Tvn24.pl. *„Ma być ból!”. Walka o Puszcę Białowieską, jest zawiadomienie do prokuratury*. 15 września 2017 r., <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/brutalna-akcja-strazy-lesnej-w-puszczy-bialowieskiej,772945.html> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Twnwarszawa.tvn24.pl: *Race podczas czarnego protestu*

<https://twnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,race-podczas-czarnego-brpiatkuinterwencja-policji,255946.html>

Twnwarszawa.tvn24.pl. *89. miesięcznica smoleńska. Były też kontrmanifestacje*. 10 września 2017 r., <https://twnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,89-miesiecznica-smolenska-brbyly-tez-kontrmanifestacje,240458.html> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Tvnwarszawa.tvn24.pl. *Protestowali na Nowogrodzkiej. Policja zarekwirowała nagłośnienie*. 24 lipca 2017 r., <https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,protestowali-przy-nowogrodzkiej-policja-zarekwirowala-naglosnienie,236954.html> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

Radiozet.pl. *Aktywiści obrzucili jajkami rządowe limuzyny. Relacja pisarki Klementyny-Suchanow*

<http://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Aktywisci-obrzucili-jajkami-rzadowe-limuzyny.-Relacja-pisarki-Klementyny-Suchanow>

Fakt24.pl. *„Szokujące sceny pod siedzibą PiS na Nowogrodzkiej”*. Youtube.com, 31 lipca 2017 r., <https://www.youtube.com/watch?v=fwE0nFRilmg> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

### 3. Inne materiały

Wytyczne ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie prawa do pokojowych zgromadzeń, drugie wydanie z 2010 r. dostępne na stronie: <http://www.osce.org/odihr/73405>.

Amnesty International. *Nie dla „Europy dwóch prędkości” w dziedzinie praw człowieka*. 27 czerwca 2007 r., <https://amnesty.org.pl/nie-dla-europy-dw%C3%B3ch-pr%C4%99dko%C5%9Bci-w-dziedzinie-praw-cz%C5%82owieka/> (dostęp w dniu 9 lutego 2018 r.).

Amnesty International. *Polska: Wolność zgromadzeń zagrożona*. 16 marca 2017 r., <https://amnesty.org.pl/wolnosc-zgromadzen-zagrozona/> (dostęp w dniu 20 lutego 2018 r.).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka: *Nowelizacja ustawy prawo o zgromadzeniach godzi w istotę wolności pokojowych zgromadzeń – stanowisko Komitetu Helsińskiego w Polsce*

<https://www.hfhr.pl/nowelizacja-ustawy-prawo-o-zgromadzeniach-godzi-w-istote-wolnosci-pokojowych-zgromadzen-stanowisko-komitetu-helsinskiego-w-polsce/>

Helsińska Fundacja Praw Człowieka: *Wolność zgromadzeń to wolność obywatelska, a nie państwowa* <https://www.hfhr.pl/wolnosc-zgromadzen-to-wolnosc-obywatelska-a-nie-panstwowa/>

Helsińska Fundacja Praw Człowieka: *Idziesz na demonstrację, obchody uroczystości lub chcesz zorganizować zgromadzenie? Poznaj swoje prawa!* <https://www.hfhr.pl/idziesz-na-demonstracje-obchody-uroczystosci-lub-chcesz-zorganizowac-zgromadzenie-poznaj-swoje-prawa/>

Helsińska Fundacja Praw Człowieka: *Sąd Okręgowy uchylił zarządzenie wojewody o zakazie organizacji zgromadzenia* <https://www.hfhr.pl/sad-okregowy-uchylil-zarzadzenie-wojewody-o-zakazie-organizacji-zgromadzenia/>

Helsińska Fundacja Praw Człowieka: *HFPC składa opinię przyjaciela sądu w sprawie prawa o zgromadzeniach* <https://www.hfhr.pl/hfpc-sklada-opinie-przyjaciela-sadu-w-sprawie-prawa-o-zgromadzeniach/>

Obywatele RP. *Sąd: Nie ma potrzeby przeprowadzania rozprawy*. 9 stycznia 2018 r., <https://obywatelerp.org/sad-nie-ma-potrzeby-przeprowadzania-rozprawy/> (dostęp w dniu 2 lutego 2018 r.).

Obywatele RP. *Raport ObyPomoc 11 kwietnia 2017 – 31 maja 2018*. <https://obywatelerp.org/wp-content/uploads/2018/06/Raport-ObyPomoc-Zbiorczy-do-2018-05-31-1.pdf> (dostęp w dniu 1 czerwca 2018 r.).

Sąd Najwyższy RP. „Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach”. *Biuro Studiów i Analiz SN*, 30 listopada 2016 r., BSA I-021-499/16. [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/021-499\\_16%20Uwagi%20SN%20do%20projektu%20ustawy%20o%20zm.%20ustawy%20-%20Prawo%20o%20zgromadzeniach.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/021-499_16%20Uwagi%20SN%20do%20projektu%20ustawy%20o%20zm.%20ustawy%20-%20Prawo%20o%20zgromadzeniach.pdf) (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).

## Wybór literatury

1. Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*. Wyd. Sejmowe 1998.
2. Deryng A., „Wolność zgromadzeń jako przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Uwagi wprowadzające”, [w:] Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*. LEX 2014.
3. Florczak-Wątor M., „Glosa do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17”. *System Informacji Prawnej LEX*. LEX/el. 2017, nr 324075 oraz *Konstytucyjny.pl*, 17 sierpnia 2017 r., <http://konstytucyjny.pl/glosa-do-wyroku-tk-z-dnia-16-marca-2017-r-sygn-akt-kp-117-monika-florczak-wator/#more-960> (dostęp w dniu 5 lutego 2018 r.).
4. Gliszczyńska-Grabias A., *Przeciwdziałanie antysemityzmowi*. LEX 2014.
5. Gliszczyńska-Grabias A., Wiśniewski L., Komentarz do art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, [w:] Wieruszewski R. (red.), Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K., Sobczak W., Wiśniewski L., *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*. LEX 2012.
6. Nowicki M.A., Komentarz do art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer Polska 2017.
7. Skrzydło W., Komentarz do art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX 2013. Wydanie VII.
8. Sokolewicz W., Wojtyczek K., Komentarz do art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), Derlatka M., Diałocha K., Jarosz-Żukowska S., Łukaszczyk A., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzciniński J., Wiącek M., Wojtyczek K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II. Wydawnictwo Sejmowe 2016, wyd. II.
9. Safjan M., Bosek L., Komentarz do art. 57 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja RP. Tom I*. Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2016.
10. Wieruszewski R. (red.), Gliszczyńska A., Sękowska-Kozłowska K., *Komitet Praw Człowieka ONZ: wybór orzecznictwa*. Wolters Kluwer Polska 2009.
11. Zoll A., „Prawa obywatelskie w konstytucji Unii Europejskiej”, [w:] *Wokół współczesności*, nr 2 (16) 2003, *Konstytucja Europejska a wartości*, s. 64-71.

## Akty prawne

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167)
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu
- Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz. U. 1994 Nr 23, poz. 80)
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02; Dz. Urz. UE z 30 marca 2010 r., s. 389-403)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 Nr 84, poz. 426)
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232)
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1947 Nr 18, poz. 71)
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227)
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267)
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 2015, poz. 1485 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 2017, poz. 579)
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (j.t. Dz. U. 2017, poz. 958)
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych (Dz. U. 1922 Nr 66, poz. 594)
- Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach (Dz. U. 1932 Nr 48, poz. 450)
- Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach (Dz. U. 1962 Nr 20, poz. 89)
- Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 1990 Nr 51, poz. 297)
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. 1984 Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (j.t. Dz. U. 2017, poz. 2204)
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (j.t. Dz. U. 2015, poz. 1094 ze zm.)
- Ustawa z 5 kwietnia 2017 r. o lasach (Dz. U. 2017, poz. 788 z późn. zm.)
- Ustawa z 21 kwietnia 2017 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. 2017, poz. 985 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2017, poz. 2067)
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. 2017, poz. 1120)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2015 r. w sprawie sposobu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów (Dz. U. 2015, poz. 1565)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją (Dz. U. 2014, poz. 910)
- Decyzja nr 160 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 lipca 2017 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych

## **Wyciąg z przepisów KK, KW i PP, w oparciu o które stawiane są zarzuty obywatelom korzystającym z wolności zgromadzeń**

### **1. Kodeks Karny**

#### **Art. 160 § 1**

Kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

#### **Art. 191 § 1**

Kto stosuje przemoc wobec osoby lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

#### **Art. 193**

Kto wdzierając się do cudzego domu, mieszkania, lokalu, pomieszczenia albo ogrodzonego terenu albo wbrew żądaniu osoby uprawnionej miejsca takiego nie opuszcza, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

### **Art. 195 § 1**

Kto złośliwie przeszkadza publicznemu wykonywaniu aktu religijnego kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

### **Art. 224 § 2**

Tej samej karze [pozbawienia wolności do lat 3] podlega, kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej.

### **Art. 226 § 1**

Kto znieważa funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

## **2. Kodeks Wykroczeń**

### **Art. 51 § 1**

Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny.

### **Art. 52 § 2 pkt 1**

Kto przeszkadza lub usiłuje przeszkodzić w organizowaniu lub przebiegu niezakazanego zgromadzenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

### **Art. 52 § 2 pkt 2**

Kto organizuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia lub przewodniczy takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

### **Art. 52 § 2 pkt 4**

Kto bezprawnie zajmuje lub wzbrania się opuścić miejsce, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako organizator lub przewodniczący zgromadzenia – podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

### **Art. 52 § 3 pkt 2**

Kto nie podporządkowuje się żądaniom lub poleceniom przewodniczącego zgromadzenia lub jego organizatora, o którym mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485), podlega karze grzywny.

### **Art. 52 § 3 pkt 3**

Kto wzbrania się opuścić miejsce zgromadzenia po jego rozwiązaniu – podlega karze grzywny.

### **Art. 63a § 1**

Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

### **Art. 65 § 2**

Tej samej karze [grzywny] podlega, kto wbrew obowiązkowi nie udziela właściwemu organowi państwowemu lub instytucji, upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania, wiadomości lub dokumentów co do okoliczności wymienionych w § 1 [co do tożsamości własnej lub innej osoby, co do swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania].

### **Art. 90**

Kto tamuje lub utrudnia ruch na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, podlega karze grzywny albo karze nagany.

### **Art. 92 § 1**

Kto nie stosuje się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego podlega karze grzywny albo karze nagany.

### **Art. 97**

Uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na ich podstawie podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany.

### **Art. 141**

Kto w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany.

### **Art. 151. § 1**

Kto pasie zwierzęta gospodarskie na nienależących do niego gruntach leśnych lub rolnych albo przez takie grunty w miejscach, w których jest to zabronione, przechodzi, przejeżdża lub przegania zwierzęta gospodarskie, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

#### **Art. 157. § 1**

Kto wbrew żądaniu osoby uprawnionej nie opuszcza lasu, pola, ogrodu, pastwiska, łąki lub grobli, podlega karze grzywny do 500 złotych lub karze nagany.

### **3. Prawo Prasowe**

#### **Art. 43**

Kto używa przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia dziennikarza do opublikowania lub zaniechania opublikowania materiału prasowego albo do podjęcia lub zaniechania interwencji prasowej – podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.