



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.613.43.2019.KŁ

**Pan**  
**Mateusz Morawiecki**  
**Prezes Rady Ministrów**  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa

Moje poważne zaniepokojenie wzbudziły wypowiedzi Pana Dariusza Piontkowskiego, Ministra Edukacji Narodowej, dotyczące wolności zgromadzeń publicznych, wyrażone przy okazji komentowania Marszu Równości, który odbył się w Białymstoku w dniu 20 lipca br.

W wypowiedzi, zarejestrowanej podczas wywiadu dla telewizji TVN24<sup>1</sup>, Pan Minister D. Piontkowski stwierdził, że: „Tego typu marsze, wywoływane przez środowiska próbujące forsować niestandardowe zachowania seksualne, budzą ogromny opór nie tylko na Podlasiu, także w innych częściach Polski. W związku z tym warto się zastanowić, czy w przyszłości tego typu imprezy powinny być organizowane”.

**Wyrażanie takich poglądów wskazuje na rażącą nieznamość konstytucyjnego standardu ochrony praw człowieka i związanych z nim obowiązków państwa, a także zobowiązań jakie podjęła Polska w sferze prawa międzynarodowego. W mojej ocenie, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, w interesie Rady Ministrów – władzy wykonawczej demokratycznego państwa prawa, jakim jest Polska, powinno leżeć jak najszybsze odniesienie się do tych wypowiedzi. Jestem również pewien, że zajęcie przez Pana**

---

<sup>1</sup> Nagranie dostępne: <<https://www.tvn24.pl/minister-edukacji-o-marszu-rownosci-warto-sie-zastanowic-czy-powinny-byc-organizowane,954671,s.html>>

**Premiera zdecydowanego stanowiska – opartego na wartościach konstytucyjnych i sprzeciwiającego się przemocy – posłuży uspokojeniu nastrojów społecznych. Mam bowiem obawy, że brak stanowczej reakcji władzy publicznej może w niedługim czasie doprowadzić do poważnej i niepożądanego eskalacji napięć społecznych.**

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<sup>2</sup>. Obok wolności wypowiedzi i prawa 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 pokojowego gromadzenia się odgrywa też szczególną rolę w urzeczywistnianiu praw grup mniejszościowych do pełnego i równoprawnego udziału w życiu politycznym i społecznym<sup>3</sup>.

Stosownie natomiast do treści art. 32 Konstytucji RP wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a tym samym równe prawo do organizowania zgromadzeń i manifestowania swoich poglądów, nawet jeśli poglądy te mogą budzić kontrowersje lub opór w części społeczeństwa. Wartości te są również chronione przez akty prawa międzynarodowego oraz orzecznictwo międzynarodowych organów ochrony praw człowieka. Już w art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, zapewniono, że „każdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzania się”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Zob. raport *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. M. Wróblewski, Warszawa 2018; dostępny w formie elektronicznej na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich: <<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wolno%C5%9B%C4%87%20zgromadze%C5%84%20w%20Polsce%20w%20latach%202016-2018.%20Raport%20RPO.pdf>>

<sup>3</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., Sobczak W., Wiśniewski L., *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*. LEX 2012.

<sup>4</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

Kolejnym aktem określającym w sposób wiążący podstawowe prawa i wolności człowieka oraz zobowiązania państw wobec swych obywateli był Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (dalej jako: MPPOiP), będący w Polsce źródłem prawa powszechnie obowiązującego<sup>5</sup>. 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. 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. Obserwacja celów, dla których odbywa się większość zgromadzeń publicznych oraz umiejscowienie przepisu o wolności zgromadzeń w bezpośrednim sąsiedztwie przepisu o wolności słowa pozwala pojmować wolność zgromadzeń jako szczególnego rodzaju postać swobody wypowiedzi.

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. 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 tej wolności. Stąd organy władzy mają obowiązek umożliwić przeprowadzenie pokojowego zgromadzenia również wtedy, kiedy jego uczestnicy będą prezentować idee odmienne od poglądów większości, a dodatkowo takie zgromadzenie będą się starali zakłócić lub udaremnić uczestnicy kontrmanifestacji. Wolność zgromadzeń jest zagwarantowana także w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej jako: EKPCz lub Konwencja), będącej również ratyfikowaną przez Polskę umową międzynarodową, a zatem

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

prawem powszechnie obowiązującym w Polsce<sup>6</sup>. 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>7</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 art. 11 ust. 1 EKPCz i wszelkie ograniczenia swobody demonstrujących muszą być zgodne z treścią art. 11 ust. 2 EKPCz<sup>8</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>9</sup>, co ma szczególne znaczenie dla obywateli wyrażających poglądy niepopularne, należących do mniejszości i narażonych na dyskryminację, represje i szykany<sup>10</sup>.

W sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 1543/06) Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrywał kwestię odmowy wydania zgody przez Prezydenta Miasta na organizację Parady Równości w Warszawie w 2005 r. Oficjalnym powodem odmowy było to, że organizator zgromadzenia nie przedstawił projektu organizacji ruchu w czasie wydarzenia, choć w żadnym oficjalnym dokumencie taki wymóg nie był zawarty. Skarżący wskazali, że w ich ocenie doznali oni dyskryminacji, ponieważ organizatorzy innych zgromadzeń otrzymywali stosowne zezwolenia. W ocenie Trybunału w tej sprawie naruszone zostały art. 11, 13 i 14 Konwencji. Trybunał stwierdził m.in., że można racjonalnie przypuszczać, że rzeczywistą przyczyną odmowy wydania zgody na organizację

---

<sup>6</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 ze zm.

<sup>7</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>8</sup> Wyrok ETPCz w sprawie *Kudrevicius i inni przeciwko Litwie* z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 94.

<sup>9</sup> Wyrok ETPCz w sprawie *Oya Ataman przeciwko Turcji* z 5 grudnia 2006 r., skarga nr 74552/01, § 35.

<sup>10</sup> Wyrok ETPCz w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* z 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06, § 64.

Parady była niechęć lokalnych władz do środowiska osób homoseksualnych. W doktrynie podkreśla się, że z orzeczenia w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce wynikają pozytywne obowiązki władzy publicznej wobec osób głoszących niepopularne poglądy lub należących do mniejszości, jako grup bardziej narażonych na wiktymizację. Trybunał pośrednio włączył mniejszości seksualne do tych grup społecznych, które wymagają szczególnej ochrony. Przywiązywanie szczególnej wagi do korzystania z wolności zgromadzeń może zatem oznaczać, że władze państwowe powinny zachować ostrożność w przypadku organizowania demonstracji przez organizacje działające na rzecz osób nieheteroseksualnych i zapewnić im ochronę przed atakami ze strony kontrademonstrantów<sup>11</sup>.

Decyzje w przedmiocie zakazu organizacji zgromadzenia przez władze były poddawane ocenie sądów krajowych. W bogatym orzecznictwie polskich sądów ugruntowany jest pogląd, że wolność zgromadzeń pełni doniosłą rolę w demokratycznym państwie prawnym, a także jest warunkiem istnienia społeczeństwa demokratycznego oraz realizacji innych wolności i praw<sup>12</sup>. Dlatego też wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń powinny spełniać test niezbędności i proporcjonalności<sup>13</sup>. Przesłanek wydania zakazu organizacji zgromadzeń zawartych w art. 14 ustawy - Prawo o zgromadzeniach nie można interpretować rozszerzająco. Wykładnia przesłanki z art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach musi uwzględniać wartości i normy wyższego rzędu, wynikające z Konstytucji RP i przepisów prawa międzynarodowego<sup>14</sup>. Ograniczanie wolności zgromadzeń powinno być traktowane jako absolutny wyjątek, co wskazuje na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego i pokojowego zgromadzania się, a każdy zakaz odbycia zgromadzenia musi być w sposób przekonywujący uzasadniony<sup>15</sup>. Ograniczenia wolności zgromadzeń nigdy też nie powinny opierać się na ogólnych przypuszczeniach bądź prognozach. Ewentualny zakaz organizacji zgromadzenia nie powinien być podejmowany bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia

---

<sup>11</sup> A. Bodnar, *Shaping the Freedom of Assembly - Counter-Productive Effects of the Polish Road towards Illiberal Democracy*, <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2219564](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2219564)>.

<sup>12</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19 (niepubl.).

<sup>13</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 12 października 2018 r., sygn. akt I ACz 1145/18, LEX.

nr 2559817; Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I ACz 889/17, LEX nr 2300204.

<sup>14</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19 (niepubl.), postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 12 października 2018 r., sygn. akt I ACz 1145/18, LEX

nr 2559817; Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 23 lutego 2017 r., sygn. akt I ACz 232/17, LEX nr 2240072.

<sup>15</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 2 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACz 2213/17, LEX nr 2477366.

zakończony wnioskiem o wysokim prawdopodobieństwie jego wystąpienia. Organ wydający decyzję o zakazie zgromadzenia nie może oprzeć się jedynie na podejrzeniach czy przypuszczeniach<sup>16</sup>, gdyż obowiązkiem organów administracji publicznej jest wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy<sup>17</sup>.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Wolność zgromadzeń pełni funkcję stabilizacyjną w odniesieniu do istniejącego ładu społecznego oraz politycznego, a przede wszystkim w stosunku do mechanizmu przedstawicielskiego. Jest formą aktywnego udziału obywateli w życiu państwa i przez to troski o dobro wspólne. Umożliwia dokonywanie publicznej analizy źródeł, przyczyn oraz istoty niezadowolenia społecznego. Stwarza okazję do wyrażenia krytyki lub negacji obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Odgrywa więc rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania. Dzięki temu organy przedstawicielskie mogą poznać źródła napięć wywołujących sprzeciw członków społeczeństwa w odniesieniu do konkretnych rozstrzygnięć w przestrzeni publicznej. W tym znaczeniu zgromadzenia stanowią istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji [...]. Istnienie określonych gwarancji wolności zgromadzeń jest więc warunkiem uznania demokratycznego charakteru państwa. Realizowanie tej wolności w przestrzeni publicznej jest natomiast konieczne dla prawidłowego funkcjonowania wspólnoty politycznej”<sup>18</sup>.

Warto przywołać w tym miejscu także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., w którym Trybunał uznał, że „ewentualność kontrademonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się skłonnych do agresji ekstremistów nie może prowadzić do pozbawienia tego prawa [wolności zgromadzeń – uwaga własna] nawet wtedy, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia

---

<sup>16</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 maja 2017 r., sygn. akt XXIV Ns 40/17, LEX nr 2334714; por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1994 r., W 8/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 18; wyroki ETPC z: 2 października 2001 r. w sprawie *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii*, skargi nr 29221/95, 29225/95; 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga nr 20652/92; 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom*, skarga Nr 33629/06.

<sup>17</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19 (niepubl.).

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

nie mają wpływu, a władza publiczna uchyla się od podjęcia skutecznych działań w celu zagwarantowania realizacji wolności zgłoszonego zgromadzenia”<sup>19</sup>. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony uczestnikom pokojowych demonstracji, bez względu na stopień kontrowersyjności przedstawianych przez nich poglądów, jeżeli nie naruszają one prawnych zakazów głoszenia określonych poglądów (np. wzywających do nienawiści rasowej czy propagujących ideologię faszystowską). Jest to jedyny sposób realnego zagwarantowania wolności zgromadzeń.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.) zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o udzielenie wyjaśnień w niniejszej sprawie, a w szczególności o odniesienie się do powołanej wyżej wypowiedzi Ministra Edukacji Narodowej. W szczególności proszę o wyjaśnienie, czy wypowiedź Ministra Edukacji Narodowej wyraża stanowisko Rady Ministrów w przedmiocie ochrony wolności zgromadzeń w Rzeczypospolitej Polskiej.

Do wiadomości:

**Pan Dariusz Piontkowski**

**Minister Edukacji Narodowej**

---

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r. sygn. akt K 21/05 (Dz.U. z 2006 r. Nr 17, poz. 141).