



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-11-2021 r.

Marcin Wiącek

VII.613.27.2021.CW

**Pan
gen. insp. Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji
ePUAP**

Szanowny Panie Komendancie,

biorąc pod uwagę **wnioski kierowane przez obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich, w których wyrażają oni obawy i zastrzeżenia dotyczące realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń poprzez możliwość organizowania legalnych, pokojowych kontrmanifestacji i zgromadzeń spontanicznych**, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), pragnę zwrócić się uprzejmie do Pana Komendanta z prośbą o przyjęcie zawartych poniżej uwag. Rozumiejąc niejednokrotnie trudny i nieoczywisty charakter sytuacji, w jakich znajdują się służby porządkowe w ramach wypełniania zadania zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w trakcie korzystania przez obywateli z wolności zgromadzeń publicznych, chciałbym jednak prosić Pana Komendanta o możliwie jak najszersze uwzględnienie zaleceń Rzecznika dotyczących prawa do kontrmanifestacji oraz przekazanie ich do wiadomości funkcjonariuszy Policji, jako że to ich rola okazuje się często kluczowa dla właściwej realizacji tego prawa.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione poniżej uwagi zostaną uwzględnione i przyczynią się do lepszej realizacji prawa do kontrdemonstracji i organizacji zgromadzeń spontanicznych.

Spis treści

I. Zgromadzenia spontaniczne i kontrdemonstracje. Uwagi ogólne	2
II. Ograniczenie prawa do kontrdemonstracji z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa	4
III. Konieczność zapewnienia proporcjonalności ingerencji w sytuacji kolizji dwóch zgromadzeń. Legitymowanie i zatrzymywanie kontrdemonstrujących	7
Wnioski końcowe	9

I. Zgromadzenia spontaniczne i kontrdemonstracje. Uwagi ogólne

Z art. 57 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Dozwolone ograniczenia tej wolności może określać ustawa. Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych wynikają z ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie może zostać więc ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie. Wolnością określoną w art. 57 Konstytucji RP objęte są także zgromadzenia spontaniczne oraz kontrmanifestacje. Rzecznik pragnie przy tym podkreślić, że wyrażanie sprzeciwu bądź poparcia poprzez korzystanie z konstytucyjnie chronionej wolności zgromadzeń ma kluczowe znaczenie dla demokracji i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Jest to również forma korzystania z wolności słowa (art. 54 Konstytucji RP).

Należy wyraźnie podkreślić, że zgromadzenia spontaniczne są dozwoloną i prawnie chronioną formą zgromadzeń publicznych. Wniosek taki pozostaje aktualny także w obecnym stanie epidemii, jak wynika m. in. z odpowiedzi udzielonej przez Ministerstwo Zdrowia w dniu 29 czerwca 2021 r. na wystąpienie Rzecznika w sprawie ograniczeń dotyczących organizacji zgromadzeń spontanicznych. Zgodnie z jej treścią, stosownie do § 26 ust. 1b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 861 ze zm.) od dnia 26 czerwca 2021 r. organizowanie lub udział w zgromadzeniach spontanicznych jest możliwy jedynie z zastrzeżeniem, że:

1) maksymalna liczba uczestników nie może być większa niż 150; 2) odległość pomiędzy zgromadzeniami nie może być mniejsza niż 100 m.

Szczególnie istotne dla niniejszego wystąpienia są standardy ochrony wolności zgromadzeń publicznych w kontekście zgromadzeń stanowiących kontrmanifestacje. Odnosząc się do istoty ochrony wolności zgromadzeń w tym kontekście, jak podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 3 kwietnia 2007 r. (*Bączkowski przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06, par. 82), wskazać należy że termin odbywania się publicznych zgromadzeń mających na celu wygłoszenie opinii, tj. ich jednoczesność w tym przypadku, „może mieć kluczowe znaczenie dla politycznej i społecznej wagi zgromadzeń (...) a wolność zgromadzania się, jeżeli nie można z niej korzystać we właściwym czasie, traci swoje znaczenie”. Również w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich spontaniczność pewnych zgromadzeń publicznych jest gwarantem skutecznej krytyki, protestu, czy aktywnego zwrócenia uwagi opinii publicznej na istotny problem, a możliwość przeprowadzenia spontanicznego zgromadzenia jest ważnym elementem demokracji bezpośrednio.

Istotne wnioski dla oceny legalności ograniczeń organizacji zgromadzeń spontanicznych wypływają także z orzecznictwa opartego o art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej jako: MPPOiP). Co przede wszystkim istotne, zakres ochrony przyznanej przez 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 publicznego. Standard ochrony wynikający z przepisów MPPOiP wskazuje także na istnienie także pozytywnych zobowiązań państwa do zagwarantowania bezpiecznego korzystania z wolności zgromadzeń publicznych. Organy władzy mają, w związku z tym, obowiązek umożliwić przeprowadzenie obywatelom pokojowego

zgromadzenia również wtedy, kiedy ich protest będą się starały zakłócić lub udaremnić osoby trzecie lub istnieje ryzyko konfliktu między różnymi demonstrującymi grupami¹.

W tym kontekście należy wyraźnie podkreślić, że zarówno na gruncie art. 57 Konstytucji RP, jak i standardów ochrony praw człowieka wypracowanych w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i rekomendacje organizacji międzynarodowych, wolność zgromadzeń publicznych obejmuje także prawo do kontrdemonstracji, a jednoczesne zabezpieczenie wolności zgromadzeń, zarówno organizatorów zgromadzenia pierwotnego, jak i organizatorów kontrdemonstracji, jest obowiązkiem władz publicznych. Między innymi w treści zaleceń Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) podkreślono ważny status kontrdemonstracji i związany z nim obowiązek służb państwa ułatwiania ich organizacji i zapewnienia warunków ich pokojowego przebiegu we wzajemnym zasięgu „wzroku i słuchu” obu demonstracji. Całkowite uniemożliwienie organizacji i przebiegu kontrdemonstracji, spełniającej warunków pokojowości, jest zatem w świetle tych zasad nielegalne².

II. Ograniczenie prawa do kontrdemonstracji z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że władze nie mogą uzasadniać ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych tym, że skorzystanie z niej mogłoby wywołać działania z użyciem przemocy, ponieważ z prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się korzysta każdy, kto ma zamiar zorganizować pokojową demonstrację lub w niej uczestniczyć, a nieskonkretyzowana ewentualność użycia przemocy lub agresji, jako taka, nie może doprowadzić do odebrania tego prawa. Takie wnioski wynikają także z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym nawet w przypadku zaistnienia realnego ryzyka, że kontrmanifestacja doprowadzi do naruszenia porządku publicznego na skutek zdarzeń, na które organizatorzy nie mają

¹ 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.

² Zob. OBWE, *Guidelines on peaceful assembly*, Warszawa, Strasburg 2010, pkt 4.4.

wplywu, obywatele nie mogą być wyłącznie z tego powodu pozbawieni ochrony wynikającej z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako: EKPCz)³. Władze publiczne uprawnione są jedynie do nakładania niezbędnych restrykcji dotyczących miejsca, czasu, formy oraz sposobu przeprowadzenia zaplanowanego zgromadzenia, jeśli nie służą one utrudnieniu lub ograniczeniu zgromadzenia a realizują uprawniony cel⁴.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie w związku z tym podkreślić, że wyrażanie swoich poglądów przez uczestników kontrmanifestacji, mające postać pokojowego manifestowania nie powinno być podstawą podjęcia interwencji względem jego uczestników przez Policję. Należy bowiem pamiętać, że uczestnicy kontrademonstracji mają prawo wyrażać swoją niezgodę z demonstrantami (zob. wyrok ETPCz w sprawie *Platform „Ärzte für das Leben” p. Austrii* z dnia 21 czerwca 1988 r., nr 10126/82; zob. również wyrok w sprawie *Djavit An p. Turcji* z dnia 20 lutego 2003 r., nr 20652/92). 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 jednocześnie.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać, że należy wykazać szczególną ostrożność przy stosowaniu przez organy Policji wybranych przepisów zawartych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008), w tym w art. 52 tego Kodeksu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zbyt szeroka (ekscesywna) interpretacja znamion tych wykroczeń oraz ich nadmierne stosowanie może prowadzić do bezprawnego ograniczania konstytucyjnie chronionych wolności zgromadzeń publicznych oraz wolności słowa.

Wskazać bowiem należy, że przepisy Kodeksu wykroczeń mogą znaleźć zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy zgromadzenie traci swój pokojowy charakter, jego uczestnicy

³ M. A. Nowicki. *Komentarz do art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer Polska 2017.

⁴ Wyrok ETPCz w sprawie *Berladir i inni przeciwko Rosji* z dnia 10 lipca 2012 r., skarga nr 34202/06, § 54; zob. także wyrok ETPCz w sprawie *Primov i inni przeciwko Rosji* z dnia 12 czerwca 2014 r., skarga nr 17391/06, § 130.

zachowują się w sposób groźny lub stosują przemoc wobec kontrmanifestantów, (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. akt II KK 432/20; zob. też OSP Rok LXV Zeszyt 7 – 8 lipiec – sierpień 2021 wraz z glosą B. Kurzępy, s. 118 – 125). Rzecznik podkreślał również wielokrotnie, 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 2020 r. poz. 360 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, powiązanej z jej standardami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zob. m. in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. akt P 15/08).

Warto także przypomnieć, że zgodnie z powołanymi w niniejszym piśmie standardami decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia powinna mieć miejsce w ostateczności, kiedy innego rodzaju mniej restrykcyjne środki nie pozwalają osiągnąć przesłanek, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631), tj. dla zabezpieczenia zdrowia lub życia ludzi, przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa lub porządku publicznego oraz zagrożeniu w ruchu drogowym, zapewnienia przestrzegania przepisów o zgromadzeniach lub regularnego przebiegu zgłoszonego zgromadzenia, zgromadzenia uproszczonego lub zgromadzenia cyklicznego. W odpowiednim wypadku decyzja taka powinna zostać wydana w sposób prawidłowy. Funkcjonariusz, kierujący działaniami Policji obowiązany jest m.in: podać ustnie swoje stanowisko służbowe; określić, że decyzja jest adresowana do uczestników określonego zgromadzenia, podać jej podstawę prawną, wskazać, że nakazuje ona rozwiązanie zgromadzenia, a wreszcie uzasadnić ją, wymieniając okoliczności konieczności wydania takiego rozstrzygnięcia, a następnie sporządzić protokół.

III. Konieczność zapewnienia proporcjonalności ingerencji w sytuacji kolizji dwóch zgromadzeń. Legitymowanie i zatrzymywanie kontrdemonstrujących

Odnosząc się do kolidujących ze sobą praw różnych grup demonstrantów, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę na wyrok Sądu Okręgowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 4 października 2018 r., w sprawie o sygn. akt XI W 2059/17. Oskarżonym w sprawie postawiono zarzut próby bezprawnego zakłócenia zarejestrowanego zgromadzenia publicznego w dniu 29 kwietnia 2017 roku poprzez zablokowanie trasy marszu Obozu Narodowo-Radykalnego (ONR). Sąd badając, czy protest był niezgodny z wolnością zgromadzeń publicznych i czy zachowanie uczestników zgromadzenia pozwala na zaklasyfikowanie go jako wydarzenia, które zasługuje na ochronę ze strony organów państwa, uznał, że zachowania obwinionych nie sposób ocenić jako negatywnego. Sąd zwrócił przede wszystkim uwagę na pokojowy charakter kontrmanifestacji, bierny sposób zachowania jej uczestników w czasie ich legitymowania oraz zatrzymania. Tym samym, wobec okoliczności sprawy, Sąd uznał, że była to sytuacja, w której zachowanie oskarżonych od strony formalnej naruszyło w nieznacznym stopniu przedmioty ochrony (porządek publiczny, prawo do zgromadzeń drugiej grupy). Oceniając proporcjonalność podjętych przez Policję działań, Sąd zwrócił uwagę na fakt udaremnienia kontrmanifestacji i, w związku z tym, zignorowania praw jednej z manifestujących grup przy niewspółmiernej ochronie zgromadzenia głównego. W związku z tym Sąd zwrócił uwagę na fakt naruszenia praw kontrmanifestujących, którym Policja powinna była zapewnić możliwość pokojowego odbycia zorganizowanego przez nich zgromadzenia publicznego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy zatem podkreślić, że organy Policji zobowiązane są zabezpieczyć prawo do kontrdemonstracji, jeśli kontrdemonstracja ma charakter pokojowy oraz ingerować w jej przebieg z użyciem możliwie jak najmniej restrykcyjnych środków. Ochrona obu zgromadzeń powinna być możliwie jak najbardziej współmierna, a działania służb nie powinny przybierać formy wskazującej na faworyzowanie lub bezwarunkowe pierwszeństwo jednego z nich. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przy tym podkreślić także dalece restrykcyjny charakter środka, jakim jest zatrzymanie i który, w kontekście powyższych rozważań, prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności

zgrupowań publicznych, jeśli manifestacja bądź kontrmanifestacja odbywa się w sposób pokojowy.

Rzecznik pragnie przy tym dodać, że zgodnie z polskim ustawodawstwem i standardami ustanowionymi w orzecznictwie sądowym, nie ma podstawy do zatrzymania osoby ze względu na potrzebę przeprowadzenia kontroli policyjnych, takich jak ustalenie tożsamości danej osoby lub sprawdzenie dokumentów tożsamości. Potwierdził to m. in. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2018 r. (sprawa o sygn. akt XVIII Ko 28/18). W tej sprawie kontrmanifestanci zostali usunięci siłą przez Policję i przetransportowani na komisariat, gdzie spędzili od 2 do 3 godzin. Składający zeznania funkcjonariusz Policji podważył fakt zatrzymania osób, które zostały zabrane na komisariat, jako że celem transportu była jedynie ich identyfikacja. Sąd uznał te działania za nieuzasadnione, ponieważ, pomimo tego, że w wyniku przetransportowania do oddziału dokumenty tożsamości zostały sprawdzone, osoby te zostały pozbawione wolności na skutek podjętych działań. Sąd odwołał się m. in. do przepisów EKPCz, zaznaczając, że “przetrzymywanie osób na posterunku policji [...] przy jednoczesnym zakazie opuszczania pomieszczeń komisariatu wskazuje na to, że stopień przymusu tego środka był wystarczający by wejść w zakres stosowania artykułu 5 Konwencji”.

Ponadto, w każdym przypadku zatrzymania Policja zobowiązana jest sporządzić stosowny protokół, podczas gdy zatrzymany ma prawo do bycia poinformowanym o powodach zatrzymania, jak również ma prawo skontaktować się z prawnikiem. W podobnych sprawach, w których demonstranci zostali zabrani na posterunek Policji w celu ustalenia ich tożsamości, mimo braku protokołu zatrzymania, wniesione zostały skargi na zatrzymanie. W większości spraw (zob. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2019 r., sprawa o sygn. akt II AKa 433/18)⁵, sądy uznawały, że osoby zostały zatrzymane i rozpoznawały ich skargi. Sądy stwierdzały, że zatrzymania były nieuzasadnione i nieprawidłowe. Nieprawidłowość polegała na niesporządzeniu protokołu zatrzymania, a także na niepoinstruowaniu i niepoinformowaniu osób zatrzymanych o powodach ich zatrzymania.

⁵ Zob. komunikację RPO dotyczącą jednego z kontrmanifestantów <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zadoscuczynienie-za-bezprawne-zatrzymanie-11-listopada-2017>.

Wnioski końcowe

Podsumowując przedstawione powyżej rozważania Rzecznik pragnie przedłożyć przede wszystkim następujące uwagi i zalecenia:

- **Zarówno zgromadzenia spontaniczne, jak i kontrademonstracje stanowią prawnie chronioną formę zgromadzeń publicznych**, także na gruncie przepisów związanych z obowiązującym stanem epidemii.
- Organy państwa mają **obowiązek nie tylko powstrzymywać się od nieuzasadnionej ingerencji w wolność zgromadzeń, ale także pozytywny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim demonstrującym grupom jednocześnie**.
- **Prawo do kontrademonstracji obejmuje prawo do jednoczesnego, pokojowego manifestowania w zasięgu wzroku i słuchu ze zgromadzeniem pierwotnie zgłoszonym**, także w ramach zgłoszonego miejsca lub trasy tego zgromadzenia. Całkowite uniemożliwienie organizacji lub przebiegu kontrademonstracji jest nielegalne.
- **Kontrademonstracji nie można rozwiązać, jeśli jej charakter jest pokojowy**. Ewentualność zagrożenia użycia przemocy lub agresji nie jest wystarczająca dla podjęcia decyzji rozwiązania zgromadzenia.
- **Funkcjonariusze Policji powinni uwzględniać obowiązek ochrony praw obu demonstrujących grup i poszukiwania rozwiązań umożliwiających co do zasady odbycie obu demonstracji jednocześnie**. W związku z tym należy z dużą ostrożnością stosować przepisy, takie jak art. 52 Kodeksu wykroczeń, czy przepisy o zatrzymaniu i czynnościach służbowych Policji. Powinny one być co do zasady stosowane jedynie w przypadku, w których zgromadzenie traci pokojowy charakter. Wylegitymowanie nie powinno być jedynym powodem zatrzymania.
- **Decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia powinna mieć miejsce jedynie w ostateczności**, kiedy innego rodzaju mniej restrykcyjne środki nie pozwalają osiągnąć celów, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo o zgromadzeniach.
- **Działania Policji nie powinny przybierać formy wskazującej na faworyzowanie lub bezwarunkowe pierwszeństwo jednego ze zgromadzeń**

Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił przedstawić Panu Komendantowi zawarte w niniejszym piśmie uwagi, rekomendując jednocześnie przekazanie płynących z nich wniosków funkcjonariuszom Policji.

Wyrażam przy tym nadzieję, że przyczynią się one do zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony wolności zgromadzeń publicznych oraz innych praw osób organizujących kontrmanifestacje i pozwolą na uniknięcie ich naruszeń w przyszłości.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/