



VII.613.44.2019.CW

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

Szanowny Panie Komendancie,

w dniu 22 listopada 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę wnioski kierowane przez obywateli, w których wyrażają oni **obawy i zastrzeżenia dotyczące realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń poprzez możliwość organizowania legalnych, pokojowych kontrdemonstracji i zgromadzeń spontanicznych**, zwrócił się do Pana Komendanta z prośbą o przyjęcie uwag dotyczących konieczności uwrażliwienia funkcjonariuszy Policji na wnioski wynikające ze standardów ochrony prawa do kontrdemonstracji na gruncie zarówno Konstytucji RP, jak prawa międzynarodowego i orzecznictwa sądów międzynarodowych, w tym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (nr pisma: VII.613.27.2021).

We wskazanym powyżej piśmie Rzecznika przedstawiono szereg zaleceń i uwag, w których wskazano m. in., że zarówno zgromadzenia spontaniczne, jak i kontrdemonstracje stanowią prawnie chronioną formę zgromadzeń publicznych, co do których organy państwa mają obowiązek nie tylko powstrzymać się od nieuzasadnionej ingerencji, ale także pozytywny obowiązek zapewnienia ich przebiegu. Wskazano przy tym, że prawo do kontrdemonstracji obejmuje prawo do jednoczesnego, pokojowego manifestowania w zasięgu wzroku i słuchu ze zgromadzeniem pierwotnie zgłoszonym, także w ramach zgłoszonego miejsca lub trasy tego zgromadzenia oraz że całkowite uniemożliwienie organizacji lub przebiegu kontrdemonstracji jest nielegalne, tym bardziej

jeśli jej charakter jest pokojowy. W związku z tym wskazano także na konieczność zachowania ostrożności przy stosowaniu przepisów takich jak art. 52 Kodeksu wykroczeń, czy przepisów o zatrzymaniu, wskazując, że podejmowane działania powinny być proporcjonalne, a 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. Wskazano także, że działania Policji nie powinny przybierać formy wskazującej na faworyzowanie lub bezwarunkowe pierwszeństwo jednego ze zgromadzeń.

W treści odpowiedzi z dnia 30 grudnia 2021 r. Pan Komendant nie zgodził się z dużą częścią uwag przedstawionych w stanowisku Rzecznika. Wskazano m.in., że zalecenie, aby przepisy art. 52 Kodeksu wykroczeń stosować jedynie w przypadku, w którym zgromadzenie traci pokojowy charakter, jest zbyt daleko idące. Odmowę uznania standardów przywołanych przez Rzecznika uzasadniono przy tym wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, powołując się na stwierdzenie, że orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego i polskich sądów powszechnych, jak również zalecenia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), „nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej działań służbowych podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji”. W treści odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi wyrażony został także pogląd, zgodnie z którym „kontrdemonstracja” stanowi jedynie pojęcie doktryny prawa i jako taka nie podlega ochronie prawnej, celem przepisów o zgromadzeniach publicznych jest bowiem „w pierwszym rzędzie zapewnienie niezakłóconego przebiegu pozostałych zgromadzeń”. Pogląd ten jest oczywiście błędny w świetle art. 57 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Nie ulega bowiem wątpliwości, że spontaniczne, pokojowe zgromadzenie odbywające się w opozycji do zgłoszonego zgromadzenia, podlega ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji RP.

W związku z tym trzeba podkreślić, że przedstawione w piśmie z dnia 22 listopada 2021 r. uwagi pozostają aktualne. Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie obserwuje – na podstawie wniosków indywidualnych oraz z inicjatywy własnej – w jaki sposób w praktyce organów władzy publicznej stosowane są konstytucyjne i międzynarodowe standardy

ochrony prawa do kontrdemonstracji. Obserwacja ta polega także na analizie konkretnych postępowań sądowych, w ramach których sądy sprawują kontrolę nad legalnością działań funkcjonariuszy Policji w tym zakresie. Chociaż, jak wskazano w udzielonej odpowiedzi, orzecznictwo sądowe nie jest źródłem prawa w sensie ścisłym, pozwala ono odkodować rzeczywistą treść powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym przepisów Prawa o zgromadzeniach oraz ustawy o Policji.

W związku z powyższym warto zwrócić trzeba uwagę na sprawę, która była przedmiotem badania przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczyła ona właśnie naruszenia prawa do kontrdemonstracji przybierającej formę zgromadzenia spontanicznego w trakcie wydarzeń, które odbyły się w Warszawie w dniu 1 sierpnia 2019 r. w związku z 75. rocznicą wybuchu Powstania Warszawskiego. W sprawie tej Komendant Rejonowy Policji Warszawa I złożył 61 wniosków o ukaranie wobec osób, które zajmowały schody pod pomnikiem Powstania Warszawskiego, tj. w miejscu, którym prawnie rozporządzał organizator innego, zgłoszonego zgromadzenia publicznego (zarzut naruszenia art. 52 § 2 pkt 4 i 52 § 2 pkt 1 k. w.).

W dniu 25 lutego 2021 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie wydał postanowienie w jednej ze spraw zainicjowanych wskazanymi wyżej wnioskami, umarzając postępowanie w sprawie zarzucanych wykroczeń (sygn. akt V W 2372/20). Uzasadnienie tego postanowienia zawiera uwagi, które potwierdzają słuszność zaleceń Rzecznika zawartych w piśmie z dnia 22 listopada 2021 roku. W treści tego postanowienia Sąd Rejonowy wskazał, po pierwsze, dobrem chronionym przez art. 52 k. w. jest wolność zgromadzeń. Wykroczenie, o którym mowa w § 2 pkt 4 tego przepisu polega natomiast na „**uniemożliwianiu lub znacznym utrudnianiu** przeprowadzenia zgromadzenia”. Dla uznania, że czyn spełnia przesłanki tego wykroczenia, należy ustalić, czy zachowanie obwinionego „spowodowało **odczuwalne** dla organizatora i jego uczestników zakłócenia lub w jakikolwiek wpłynęło na jego przebieg”. Co do zasady o takim zakłóceniu nie może być natomiast mowy, jeśli oba zgromadzenia nie znajdują się w **bezpośredniej** bliskości.

Jak wskazał Sąd w dalszej części uzasadnienia, celem stosowania wskazanych wyżej przepisów nie może być jedynie „niedopuszczenie do ewentualnej konfrontacji antagonistycznie nastawionych stron”. Taka wykładnia godziłaby w prawo

kontrdemonstrantów do wyrażania ich poglądów. Sąd zwrócił przy tym uwagę na treść art. 3 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach, zgodnie z którym zgromadzenie ma się odbyć na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. Oznacza to, jak wskazał Sąd, że **„uczestnicy zgromadzenia nie mają podstaw, aby oczekiwać iż miejsce, w którym się gromadzą, jeszcze przed ich tam dotarciem będzie puste i będzie tylko dla nich przeznaczone**. Co więcej, pod pojęciem przeszkadzania nie można rozumieć każdej aktywności, która realnie oddziałuje na uczestników zgromadzenia, bowiem w takim przypadku za przeszkadzanie należałoby uznać wszelkie przypadki korzystania z wolności wypowiedzi (obejmującej, co oczywiste, również prawo do wyrażania krytyki i sprzeciwu), dokonujące się przy okazji zgromadzenia, które wywołuje krytyczne opinie innych”. W związku z tym należy uznać, że nie jest prawidłowe stwierdzenie, zgodnie z którym celem przepisów o zgromadzeniach publicznych jest zapewnienie zgromadzeniu głównego niezakłóconego przebiegu. Wprost przeciwnie, przepisy te nie tylko nie mogą być wykładane w sposób oznaczający wolność zgromadzenia zgłoszonego od jakiegokolwiek ingerencji, ale przewidują ponadto prawną ochronę wielu zgromadzeń odbywających się jednocześnie w tym samym miejscu i czasie (w tym ochronę prawa do kontrdemonstracji).

Co istotne, w przywołanych postanowieniu powołano się na konstytucyjne prawo do swobody wypowiedzi oraz wolność zgromadzeń, które przysługuje kontrdemonstrantom – jak wskazał Sąd – „podobnie jak uczestnikom zgromadzenia, przeciwko któremu [oni] protestują”. W treści orzeczenia wskazano również na art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz na Kartę Praw Podstawowych UE (art. 11). Na podstawie tych przepisów uznać należy, że „z prawem do demonstracji w każdym demokratycznym porządku prawnym jest ściśle związane prawo do kontrdemonstracji, której uczestnicy mogą polemizować z poglądami oponentów. Sytuacja, w której uczestnicy jednego zgromadzenia konfrontują się z innymi, stosując przy tym pokojowe metody, jest jak najbardziej dopuszczalna i nie może prowadzić do uznania, iż uczestnicy jednego lub drugiego zgromadzenia dopuścili się popełnienia czynu zabronionego”.

Podobne wnioski wynikają z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2021 r. (sygn. akt II K 432/20) wydanego w sprawie zainicjowanej kasacją złożoną przez Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku nakazowego dotyczącego popełnienia wykroczenia z art. 52 § 2

pkt 1 k. w. przez osoby manifestujące w pobliżu cyklicznego zgromadzenia publicznego. W wyroku tym Sąd Najwyższy wskazał m.in., że samo przekroczenie przez obwinionych bariery oddzielającej teren zgromadzenia cyklicznego, a tym bardziej samo przebywanie na terenie legalnego zgromadzenia publicznego – jako takie – nie mogą być uznane za realizujące znamiona wykroczenia z art. 52 § 2 pkt 1 k.w., polegającego na usiłowaniu zakłócenia przebiegu niezakazanego zgromadzenia. Podobnie fakt wznoszenia przez kontrdemonstrantów okrzyków nie może zostać sam w sobie uznany za realizujący znamiona tego wykroczenia, jeśli nie da się wykazać, że okrzyki te mogą zakłócić przebieg drugiego zgromadzenia, w szczególności jeśli jego organizatorzy dysponują odpowiednim nagłośnieniem. Sąd Najwyższy zasygnalizował ponadto, że na kwestie badania wypełnienia znamion tego wykroczenia składać się powinna także ocena społecznej szkodliwości czynu, która powinna uwzględniać fakt, że kontrdemonstracja może podlegać ochronie konstytucyjnej jako forma wyrażania poglądów.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej uzupełnione uwagi, pragnę zwrócić się do Pana Komendanta ponownie z uprzejmą prośbą o przekazanie funkcjonariuszom Policji zaleceń wskazanych w piśmie z dnia 22 listopada 2021 roku. Mam nadzieję, że zalecenia te będą uwzględniane w pracy Policji i przyczynią się do lepszej ochrony praw kontrdemonstrantów korzystających także z wolności określonej w art. 57 Konstytucji RP.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

**Do wiadomości:**

**Pan nadinsp. Paweł Dzierżak**

**Komendant Stołeczny Policji**

**ePUAP**