



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.613.4.2017.MKS

Pan
nadinsp. dr Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji
ul. Puławska 148/150
02-624 Warszawa

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 przyglądam się zgromadzeniom publicznym odbywanych na terenie całego kraju. 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.

1. Zgromadzenia odbywane w Puszczy Białowieskiej

Z informacji docierających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że w trakcie interwencji Policji podczas zgromadzeń publicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej Policja używała siły wobec uczestników zgromadzenia (wyprowadzanie w kajdankach), legitymowała uczestników manifestacji, wręczała mandaty. W celu wyjaśnienia okoliczności spraw, Rzecznik - podejmując sprawę z urzędu - występował z prośbą o wyjaśnienia zarówno do Komendanta Powiatowego

Policji w Hajnówce, jak i do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, a także do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych¹.

W związku z tą korespondencją pragnę zwrócić uwagę Pana Komendanta na stanowiska Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce, a także Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku z których wynika, że **Policja ocenia, że zgromadzenia publiczne odbywane w Puszczy Białowieskiej nie są zgromadzeniami spontanicznymi**, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1485 ze zm.; dalej: ustawa – Prawo o zgromadzeniach). W mojej ocenie to jest błędne stanowisko, o czym informowałem w swoich pismach. **Podejmowane przez Policję czynności wobec pokojowo manifestujących, w konsekwencji których uczestnikom zgromadzeń zarzucano naruszenie m.in. art. 51 k.w., nie uwzględniają zatem istoty wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji.**

Komendant Powiatowy Policji w Hajnówce wskazywał dotychczas, że „w bieżącym roku na terenie działania Komendy Powiatowej Policji w Hajnówce nie odbyło się żadne zgromadzenie, które zostałoby zgłoszone we właściwym urzędzie gminy, a którego celem byłoby wyrażenie sprzeciwu przeciwko przedmiotowej wycince”, a także „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” (zob. pismo KPP z dnia 6 lipca 2017 r.).

W odpowiedzi na powyższe stanowisko Komendanta Powiatowego Policji, w stanowisku Rzecznika przypomniana została definicja zgromadzenia publicznego i zasady organizacji zgromadzeń, które zostały uregulowane w ustawie – Prawo o zgromadzeniach. Wskazano, że w odniesieniu do zgromadzenia spontanicznego prawo o zgromadzeniach umożliwia odbycie zgromadzenia bez uprzedniego zawiadomienia (art. 3 ust. 2 w zw. z art. 27 i art. 27 ustawy). Przekonywałem, 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 sprzeciwu aktualnym wydarzeniom – w tym przypadku – związanych z wycinką drzew w Puszczy Białowieskiej. Jednocześnie podkreślałem, że organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Każde

¹ W załączeniu pisma RPO z dnia 23 czerwca 2017 r. Nr VII.613.4.2017.MKS; odpowiedź KPP z dnia 6 lipca 2017 r. TP 0151.23.2017; kolejne pismo RPO z 3 sierpnia 2017 r., VII.613.4.2017.MKS, odpowiedź KPP z 28 sierpnia 2017 r. TP 0151.26.2017; pismo RPO z dnia 21 sierpnia 2017 r VII.613.4.2017.MKS, odpowiedź KWP z dnia 7 września 2017 r. U.0151.17.2017.

zgromadzenie mające charakter pokojowy korzysta bowiem z ochrony gwarantowanej w Konstytucji RP i aktach prawa międzynarodowego. Wskazywałem 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.

W wystąpieniu do Komendanta Powiatowego Policji zaznaczałem, że w mojej ocenie działania Policji, podejmowane wobec uczestników zgromadzeń odbywanych w Puszczy Białowieskiej budzą wątpliwości. Z informacji ogólnie dostępnych oraz wyjaśnień przekazanych przez Pana Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce nie wynikało bowiem, aby protestujący używali przemocy wobec osób trzecich, czy też stawiali opór policjantom albo niszczyli mienie publiczne czy prywatne. Należy zatem przyjąć, że manifestujący działali pokojowo i w granicach swojej wolności zgromadzeń (zob. pismo RPO z dnia 3 sierpnia 2017 r.).

Z przedstawionym przeze mnie stanowiskiem nie zgodził się Komendant Powiatowy Policji w Hajnówce stwierdzając, 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”. Zdaniem Komendanta „takie działania, (...) będąc z góry nastawione na utrudnienie przejazdu i wykonywanej pracy nie wyczerpują opisanych w art. 3 ust. 1 Ustawy Prawo o zgromadzeniach znamion dotyczących zgromadzeń”. (...) „W ocenie Policji działania członków organizacji ekologicznych w Puszczy Białowieskiej nie były zgromadzeniami publicznymi z uwagi na to, że ich cel oraz sposób działania naruszał obowiązujące prawo, a także zasady współżycia społecznego (zob. pismo z dnia 28 sierpnia 2017 r.).

W tym miejscu pragnę również zwrócić uwagę na stanowisko Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, który w związku z moim wystąpieniem w sprawie interwencji Policji w dniu 18 sierpnia 2017 r. dotyczącej przeszukania Obozu dla Puszczy założonego przez osoby sprzeciwiające się wycince drzew w Puszczy Białowieskiej, wyjaśniał, że opisane „sytuacje (...) w żadnym przypadku nie można nazwać zgromadzeniami w myśl wskazanych powyżej przepisów, ponieważ nie została wypełniona jakakolwiek zasada obowiązująca przy organizowaniu zgromadzeń. (...) Zachowania osób biorących udział w opisywanych (...) zgrupowaniach przybierają najczęściej formę działań niezgodnych z prawem

naruszając przy tym prawa obywatelskie osób fizycznych - wykonujących prace na terenach leśnych. (zob. pismo z dnia 7 września 2017 r.)

W związku z powyższymi wyjaśnieniami **pragnę zwrócić uwagę Pana Komendanta na niewłaściwą interpretację przepisów ustawy – prawo o zgromadzeniach przyjętą przez Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, która w mojej ocenie może prowadzić do naruszenia art. 57 Konstytucji.** Jak bowiem podkreślałem 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 mojej ocenie, organizowane w Puszczy zgromadzenia należy więc uznać za zgromadzenia spontaniczne.

Pragnę również zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r. o sygn. P 15/08, którym Trybunał rozpoznał pytanie prawne dotyczące zgodności art. 52 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756) z art. 57 Konstytucji. Problem konstytucyjny w badanej przez Trybunał sprawie dotyczył zakwestionowania penalizacji zaniechania obowiązku notyfikacji zgromadzenia w wypadku, gdy chodzi o zgromadzenia spontaniczne, usprawiedliwione nagłością potrzeby demonstracji. Trybunał orzekając zgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją stwierdził, że możliwa jest taka interpretacja tego przepisu, która nie narusza Konstytucji. Wykładnia art. 52 § 1 pkt 2 kodeksu wykroczeń powinna bowiem uwzględniać to, że zgromadzenia spontaniczne pozostają pod ochroną konstytucyjną. Trybunał wskazał, że **brak wymaganego zawiadomienia lub złożenie go bez zachowania przewidzianych ustawowo terminów nie może automatycznie prowadzić do zakazu zgromadzenia, traktowanego jako nielegalne.** Również w wyroku z dnia K 44/12 Trybunał podkreślał, 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.

Możliwość organizowania zgromadzeń spontanicznych ma swoje źródło w art. 57 Konstytucji, a przy tym dotyczy istoty wolności wyrażonej w tym przepisie konstytucyjnym. Co istotne, powyższe wyroki Trybunału zostały wydane w stanie prawnym, w którym obowiązywała ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, ze zm.) nieprzewidująca możliwości zwołania zgromadzenia spontanicznego.

Ponadto należy także wskazać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka 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.** 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 należy podkreślić, 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 należy zauważyć, że odbywane w Puszczy zgromadzenia mają charakter pokojowy. Z uzyskanych informacji nie wynika bowiem, aby uczestnicy zgromadzenia zachowywali się niebezpiecznie. Jak natomiast wskazywał Trybunał w wyroku P 15/08 pojęcie zgromadzenia pokojowego należy odnieść do zgromadzenia, które musi przebiegać z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie „zgromadzenia pokojowego” wyklucza zatem stosowanie przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych uczestników zgromadzenia, jak i wobec osób trzecich oraz

funkcjonariuszy publicznych.

Tym samym w mojej ocenie 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.

2. Zgromadzenie na Krakowskim Przedmieściu w dniach 9/20 lipca 2017 r.

W tym kontekście pragnę również zwrócić uwagę Pana Komendanta na **działania Policji wobec uczestników zgromadzeń publicznych odbywanych w nocy z 9 na 10 lipca 2017 r. na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie.** W sprawie tej, podjętej przeze mnie z urzędu, Policja w związku z zabezpieczaniem zaplanowanego na dzień 10 lipca 2017 r. zgromadzenia cyklicznego tzw. miesięcznicę usunęła osoby protestujące na Krakowskim Przedmieściu, przez co przeszkodziła w odbywaniu w tym miejscu zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym oraz zgromadzenia spontanicznego².

Z wyjaśnień uzyskanych od Komendanta Stołecznego Policji wynika, że podjęte czynności związane były z wnioskiem BOR (zob. pismo KSP z dnia KSP z 31 lipca 2017 r.). W mojej ocenie takie uzasadnienie podjętych czynności nie znajduje jednak potwierdzenia w ustawie – Prawo o zgromadzeniach ani w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r., poz. 985; zob. pismo RPO z dnia 21 sierpnia 2017 r.). Również dodatkowe wyjaśnienia Komendanta w tej sprawie, nie usprawiedliwiły w mojej ocenie podjętej przez Policję interwencji. Jak bowiem wskazywał Komendant Stołeczny Policji „Policja nie rozwiązała legalnego zgromadzenia publicznego. 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

² W załączeniu pismo RPO z dnia 12 lipca 2017 r. VII.613.6.2017.MKS; odpowiedź KSP z 31 lipca 2017 r., I K III-911/775/17; pismo RPO z dnia 21 sierpnia 2017 r., VII.613.6.2017.MKS; odpowiedź KSP z dnia 28 września 2017 r. I-KIII-1398/775/17; pismo RPO do BOR z dnia 21 sierpnia 2017 r., VII.613.6.2017.MKS; odpowiedź BOR z dnia 13 września 2017 r. GSB-2700/2017.

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” (zob. pismo KSP z dnia 28 września 2017 r.).

W mojej ocenie, powyższe twierdzenia wskazują jednak 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. Moje wątpliwości w świetle art. 57 Konstytucji budzi dodatkowo 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 (por. wyrok ETPCz w sprawie *Bukta*).

3. Zgromadzenie spontaniczne w Legnicy - 1 kwietnia 2016 r.

Przykładem interwencji niewłaściwie podjętej przez Policję jest także sprawa **zgromadzenia spontanicznego, które odbywało się w dniu 1 kwietnia 2016 r. w Legnicy**. Policja potraktowała zgromadzenie (pikietę) zorganizowane przez Komitet Obrony Demokracji pod Galerią Piastów w Legnicy, jako zwołane nielegalnie, gdyż bez uzyskania zezwolenia i skierowała wniosek do sądu o ukaranie uczestnika zgromadzenia za czyn z art. 52 § 1 pkt 2 k.w.³

W wystąpieniach do KMP w Legnicy zwracałem uwagę na regulacje dotyczące organizowania zgromadzeń publicznych, w tym zgromadzenia spontanicznego, a także na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r. o sygn. P 15/08 dotyczący legalności zgromadzeń spontanicznych. Podkreślałem, 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. Należy przy tym wskazać, że 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.

³ W załączeniu uprzejmie przesyłam pismo RPO z dnia 3 listopada 2016 r. VII.613.9.2017.MKS; odpowiedź KMP z 29 listopada 2017 r. I-0151-260/2016; pismo RPO z dnia 24 stycznia 2017 r. VII. 613.9.2017.MKS.

4. Prawo do publicznego manifestowania swoich poglądów w różnej formie - zgromadzenia na ul. Nowogrodzkiej i Karowej w Warszawie

Na tle prowadzonych spraw w zakresie ochrony wolności zgromadzeń, **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.⁴

W tych sprawach zwracałem uwagę, że istotą wolności zgromadzeń jest publiczne wyrażanie swoich poglądów. Podjęcie interwencji przez Policję, jedynie z powodu wyrażania swoich poglądów, w formie okrzyków, przez uczestników manifestacji, w sytuacji, gdy takie zachowanie uczestników zgromadzenia przybrało formę pokojowego manifestowania budzi wątpliwości.

Podkreślałem również, że pokojowego lub spokojnego charakteru debaty nie należy łączyć z ekspresywnością czy kontrowersyjnością środków wypowiedzi. Jak wskazywał w swoim dotychczasowym orzecznictwie ETPCz zgromadzenia zachowują swój pokojowy charakter, nawet jeżeli wywołują kontrowersje lub drażnią, a nawet gdy obrażają osoby przeciwne ideom głoszonym przez zgromadzających się⁵. 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 publicznych 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 wypowiadać⁶. Niedopuszczalne jest również dyskryminowanie jakiejkolwiek grupy uczestników demonstracji⁷.

Trzeba również wziąć pod uwagę – jak 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

⁴ W załączeniu korespondencja RPO z KSP w sprawie interwencji Policji podczas zgromadzenia w dniu 24 lipca 2017 r. na ul. Nowogrodzkiej sprawa nr VII613.9.2017.MKS, a także pismo Rzecznika w sprawie interwencji Policji w dniu 10 września 2017 r. przy ul. Karowej w Warszawie sprawa nr VII.613.10.2017.MKS

⁵ Zob. orzeczenie ETPC z 2 X 2001 w sprawie *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bułgaria*, skarga nr 29221/95 i 29225/51, oraz wyrok ETPC z 21 VI 1988 w sprawie *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, skarga nr 10126/82, pkt 32.

⁶ Zob. wyrok TK z 18 września 2014 r. sygn. akt K 22/12.

⁷ Zob. wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce z 3 maja 2007 r. , skarga nr 1543/06

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 publicznych⁸. 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 przemocy⁹.

5. Możliwe efekty czynności podejmowanych przez Policję

W tym kontekście zwracam 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).

Nie mniej jednak należy wskazać, 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 równorzędną¹⁰. ETPCz zwracał też uwagę, że każdy środek ingerujący w wolność zgromadzania się i wypowiedzi stosowany w przypadkach innych niż podleganie 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

⁸ W wyroku tym ETPCZ uznał naruszenie art. 10 odczytywanego w świetle art. 11 Konwencji.

⁹ Zob. Komentarz do art. 57 Konstytucji RP; *Konstytucja RP* red. Safjan, Bosek 2016 wyd. 1/Sułkowski.

¹⁰ Zob. Komentarz do art. 57 Konstytucji RP; *Konstytucja RP* red. Safjan, Bosek 2016 wyd. 1/Sułkowski.

sam fakt, że zgromadzenie zostało zwołane niezgodnie z prawem albo jego uczestnicy je naruszają, nie może usprawiedliwiać zamachu na wolność zgromadzania się¹¹.

6. Obowiązek zabezpieczenia pokojowego przebiegu zgromadzenia

Pragnę przypomnieć, że podstawowymi obowiązkami organów władzy publicznej związanymi z wolnością zgromadzeń jest umożliwienie odbycia zgromadzenia i następnie zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu. Rolą władzy publicznej jest bowiem przede wszystkim zabezpieczenie zgromadzenia, tj. zapobieżenie naruszeniu integralności cielesnej osób fizycznych – zarówno uczestników zgromadzenia, kontrademonstrantów, osób postronnych, jak i personelu zabezpieczającego przebieg zgromadzenia i funkcjonariuszy sił porządkowych – a także zapobieżenie naruszeniu mienia prywatnego lub publicznego. Jak podkreślał TK na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bo tylko w ten sposób można realnie gwarantować wolność zgromadzeń, bez względu na stopień kontrowersyjności przedstawianych publicznie poglądów i opinii¹².

Na obowiązek zabezpieczenia zgromadzenia zwracałem już uwagę Pana Komendanta w **sprawie dotyczącej zgromadzenia odbywanego w dniu 24 czerwca 2017 r. w Radomiu**, podczas którego doszło do przepychanek pomiędzy zwolennikami dwóch różnych demonstracji o odmiennych poglądach politycznych (pismo RPO z dnia 26 lipca 2017 r. VII.613.5.2017). Z nadesłanych w tej sprawie informacji wynikało, że wobec funkcjonariuszy Policji odpowiedzialnych za zabezpieczenie przedmiotowej manifestacji wdrożono czynności wyjaśniające w efekcie których wszczęto łącznie osiem postępowań dyscyplinarnych (pismo KGP z dnia 17 sierpnia 2017 r. l.dz.lk-1113/792/2017/DK).

W kontekście obowiązków Policji w zakresie zabezpieczenia zgromadzeń publicznych pragnę również zauważyć, że podczas **manifestacji odbywanej w Puszczy Białowieskiej** Policja, pomimo próśb osób protestujących Policja nie zagwarantowała im bezpieczeństwa - protest odbywał się przy włączonych maszynach do wycinki drzew. W odpowiedzi na moje wystąpienie w tej sprawie (zob. pismo z dnia 3 sierpnia 2017 r., VII.613.4.2017.MKS), Komendant Powiatowy Policji wskazał, 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

¹¹ 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

¹² Wyroki TK we wspomnianych wyżej sprawach o sygnaturach K 21/05 czy P 15/08.

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” (zob. pismo z dnia z 28 sierpnia 2017 r. TP 0151.26.2017). W mojej ocenie wątpliwości budzi w tej sprawie brak reakcji Policji. W przypadku bowiem realnego zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, Policja powinna podjąć odpowiednie kroki do zagwarantowania bezpieczeństwa uczestnikom pokojowej manifestacji.

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 2017 r. poz. 958), **zwracam się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego stanowiska we wskazanych sprawach z zakresu ochrony wolności zgromadzeń, a także podjęcie stosownych kroków mających na celu zapewnienie realizacji tej wolności i przestrzeganie przez podległe Panu Komendantowi jednostki standardów skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.**