



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

**Adam Bodnar**

**VII.613.1.2019.KŁ**

**Pan**  
**Zygmunt Frankiewicz**  
**Prezes Związku Miast Polskich**  
61-517 Poznań  
ul. Robocza 42

Wolność zgromadzeń publicznych jest niezwykle istotna dla funkcjonowania demokratycznego państwa oraz ochrony praw i wolności obywatelskich. Pozwala ona wszystkim na swobodne wyrażanie poglądów w przestrzeni publicznej i dążeń o zachowanie istotnych dla nich wartości. Rzecznik Praw Obywatelskich jest adresatem wielu skarg obywateli w wypadkach, kiedy wolność zgromadzeń publicznych jest ograniczana. Uznałem więc za zasadne zebranie doświadczeń związanych z ochroną wolności zgromadzeń, które mogą stanowić cenną lekcję. Mając to względzie w moim biurze opracowany został raport „Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018”<sup>1</sup>, który pozwałam sobie przekazać Panu Ministrowi w załączeniu.

Raport stanowi prezentację wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich związanych z prowadzonymi sprawami generalnymi oraz indywidualnymi, a także omówienie podejmowanych działań. Przedstawia też stan prawny, a także prezentuje orzecznictwo sądowe, a w szczególności judykaty Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) w zakresie ochrony wolności zgromadzeń publicznych. Zawiera również rekomendacje Rzecznika dotyczące przestrzegania tej wolności:

---

<sup>1</sup> M. Kołakowska – Skorupa, J. Wojsyk, „Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018”, red. M. Wróblewski, Warszawa 2018.

- 1) **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.
- 2) **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.
- 3) **W celu zapewnienia korzystania z wolności zgromadzeń publicznych niezbędne jest dokonanie zmian w ustawie *Prawo o zgromadzeniach*, które przywrócą 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*.
- 4) 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.

- 5) Podstawowym obowiązkiem 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.
- 6) **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.
- 7) **Funkcjonariusze policji i innych służb nie powinni podejmować czynności (legitymować, stosować sankcji, wszczynać postępowań), 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.
- 8) **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.
- 9) **Policja zobowiązana jest chronić wszystkich uczestników pokojowych manifestacji i kontrmanifestacji (które są realizowane w granicach prawa) 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.

10) **Podjęmowane 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.

11) **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.

Mam nadzieję, że przesłany raport będzie użyteczny w działalności Związku Miast Polskich. Jego elektroniczna wersja jest dostępna na stronie [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl). Będę również zobowiązany, jeśli Związek Miast Polskich będzie chciał udostępnić władarzom polskich miast informację o opublikowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich raporcie.

Załącznik 1.