



VII.613.3.2017.MKS

**Pani  
Hanna Gronkiewicz-Waltz  
Prezydent Miasta Stołecznego  
Warszawy  
pl. Bankowy 3/5  
00-950 Warszawa**

Szanowna Pani Prezydent

W oparciu o informacje prasowe<sup>1</sup>, Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą decyzji o zakazie zwołania zgromadzenia publicznego wydanej w dniu 23 maja 2017 r. przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, śledząc informacje, które pojawiały się na kolejnych etapach sprawy.

Z decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy (decyzja nr WV/5310/ZG/25/2017 z dnia 23 maja 2017 r.<sup>2</sup>) wynikało, że organ zakazał zorganizowania zgromadzenia wokół Teatru Powszechnego, którego cel określony został w zawiadomieniu jako: „modlitwa różańcowa wynagradzająca Maryi Królowej Polski za bluźnierstwa przeciw Bogu, protest przeciw łamaniu Konstytucji przez Teatr Powszechny i deptaniu przez ten teatr prawa zabezpieczenia dowodów przestępstwa”. Organ uzasadniał decyzję tym, że zorganizowanie zgromadzenia w formie wskazanej w zawiadomieniu oznaczałoby blokowanie wejścia i wjazdu na teren Teatru. Wyczerpywałoby to znamiona czynu zabronionego określonego w art. 90 Kodeksu wykroczeń, zaś doprowadzenie do faktycznego pozbawienia wolności ludzi znajdujących się wewnątrz wypełniałoby znamiona przestępstwa określonego w art. 189 Kodeksu

---

<sup>1</sup> Zob. artykuł red. E. Siedleckiej, „Prezydent Miasta łamie wolność zgromadzeń”, opublikowany na stronie internetowej [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl) w dniu 24 maja 2017 r.

<sup>2</sup> Decyzja dostępna w BIP Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy:

[http://bip.warszawa.pl/Menu\\_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia\\_publiczne/wykaz\\_zgromadzen.htm?page=3](http://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia_publiczne/wykaz_zgromadzen.htm?page=3)

karnego. Wskazano także, że Organ zorganizował spotkanie z organizatorem zgromadzenia w celu omówienia planów przebiegu zgromadzenia, w szczególności osoby przewodniczącego i zapewnienia jego pokojowego przebiegu. Jednak podczas spotkania nie udało się doprowadzić do uzgodnienia z organizatorem takiego przebiegu zgromadzenia, które nie powodowałyby w praktyce zablokowania funkcjonowania Teatru Powszechnego. Organ wskazywał przy tym, że już w dniu 4 maja 2017 r. przed Teatrem Powszechnym doszło do protestów w związku z wystawioną tam sztuką „Klątwa”, podczas których zaatakowani zostali widzowie, a ponadto na stronach profili na portalu społecznościowym Facebook pojawiły się wpisy „nawołujące do »Obleżenia Teatru Powszechnego« oraz walki z »Klątwą«”. Uczestnikiem spotkania zorganizowanego w Urzędzie była natomiast jedna z osób biorących udział w tych protestach. Ponadto – zdaniem Organu – ze względu na długi czas trwania zgromadzenia wątpliwe było, czy planowane zgromadzenie wypełniało definicję zgromadzenia publicznego, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm., dalej jako: ustawa), a także czy zostaną spełnione warunki dyspozycji art. 18 i 19 ustawy, tj. nieprzerwana obecność przewodniczącego zgromadzenia i kierowania nim. Organ uznał tym samym, że faktycznym celem zorganizowania zgromadzenia było zajęcie terenu Teatru Powszechnego, a nie zorganizowanie zgromadzenia.

W dniu 25 maja 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił decyzję wydaną przez Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zakazu zorganizowania zgromadzenia. Oceny sytuacji dokonał zatem niezawisły sąd co oznacza, że prawidłowo funkcjonują procedury przewidziane w ustawie - Prawo o zgromadzeniach. Rzecznik Praw Obywatelskich nie będzie zatem odnosił się do zaistniałej sytuacji.

**Jednak jako organ powołany konstytucyjnie do stania na straży praw i wolności obywatelskich, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), Rzecznik jest zobowiązany do przypomnienia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych obowiązujących w zakresie wolności zgromadzeń.**

Przede wszystkim należy wskazać, że wynikająca z art. 57 Konstytucji wolność zgromadzeń gwarantuje każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Takie same gwarancje wynikają także z aktów międzynarodowych

tj. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (art. 21), Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 11, dalej jako EKPCz) czy Karty Praw Podstawowych UE (art. 12). **Wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad.** Obowiązkiem władz publicznych jest natomiast, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 34/99, nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa.

Zgodnie ze standardem wynikającym z art. 57 Konstytucji RP<sup>3</sup>, a także art. 11 EKPCz, każdy może publicznie i w rozmaitych formach wyrażać swoje opinie i sprzeciw, w tym również kwestionować decyzje i politykę władz<sup>4</sup>, a prawo to nie może być interpretowane wąsko<sup>5</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPCz), dokonując interpretacji art. 11 EKPCz wskazywał wielokrotnie, iż możliwość udziału w demonstracji ekstremistów cechujących się agresywnymi zamiarami, którzy nie są członkami grupy organizacyjnej uczestniczącej w demonstracji nie może również pozbawić innych osób prawa zgromadzeń<sup>6</sup>. Nawet jeśli istnieje rzeczywiste ryzyko demonstracji publicznej powodującej zakłócenia w wyniku wydarzeń pozostających poza kontrolą osób organizujących zgromadzenia, demonstracja taka nie leży poza zakresem regulacji art. 11 ust. 1 EKPCz, a wszelkie ograniczenia nałożone na takie zgromadzenia muszą być zgodne z warunkami określonymi w ust. 2 tego artykułu.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że zgromadzenie zwoływane z pierwotnym zamiarem zakłócenia porządku publicznego nie korzysta z ochrony na podstawie tego artykułu<sup>7</sup>. Wolnością nie jest objęte takie zgromadzenie, którego organizatorzy i uczestnicy mają od początku niepokojowe intencje.

---

<sup>3</sup> W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wolność ta została szeroko omówiona w wyrokach z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 105; 18 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 4; 10 lipca 2008 r., sygn. P 15/08, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 105 oraz 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 92.

<sup>4</sup> Wyrok ETPCz z 2007 r. w sprawie *Çiloğlu i in. p. Turcji*, skarga 73333/01.

<sup>5</sup> Wyrok ETPCz z 2014 r. w sprawie *Taranenko p. Rosji*, skarga 19554/05.

<sup>6</sup> Wyrok ETPCz z 2011 r. w sprawie *Schwabe i M.G. p. Niemcom*, skargi nr 8080/08 i 8577/08.

<sup>7</sup> Wyrok ETPCz z 2007 r. w sprawie *Stankov i in. p. Bułgarii*, skarga 68490/01 oraz wyrok ETPCz z 2012 r. w sprawie *Fáber p. Węgrom*, skarga 40721/08.

ETPCz zwracał też uwagę, że każdy środek ingerujący w wolność zgromadzania się i wypowiedzi stosowany w przypadkach innych niż podżeganie 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 sam fakt, że zgromadzenie zostało zwołane niezgodnie z prawem albo jego uczestnicy je naruszają, nie może usprawiedliwiać zamachu na wolność zgromadzania się<sup>8</sup>.

Trybunał uznał także, że gdyby przyjąć, iż każde prawdopodobieństwo napięć i gorącej wymiany między przeciwstawnymi grupami podczas demonstracji miałyby stanowić podstawę do ich zakazania, społeczeństwo pozbawione zostałoby sposobności zapoznania się z różnymi poglądami na jakikolwiek temat, który może być obraźliwy dla wrażliwości i opinii większości. Trybunał nie zaakceptował chociażby twierdzenia władz krajowych, że groźba taka była na tyle znacząca, że wymagała tak drastycznego środka jakim jest powtarzający całkowity zakaz danego rodzaju zgromadzeń w okresie trzech lat<sup>9</sup>.

Z orzecznictwa TK oraz ETPCz wynika również, że to na organach władzy publicznej ciąży obowiązek wykazania, że w danych okolicznościach mamy faktycznie do czynienia z niemożliwą do usunięcia kolizją w sferze realizacji wolności zgromadzania się. **Punktem wyjścia dokonania takiej oceny przez organy władzy publicznej musi być zawsze domniemanie pokojowego charakteru zgłoszonych zgromadzeń.** Ocena realności zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego nie może opierać się wyłącznie na szacowanej liczbie uczestników. Istnienie relacji między liczbą osób biorących udział w zgromadzeniu, a liczbą zagrożeń związanych z takim wydarzeniem ma pewne uzasadnienie. Nie może jednak prowadzić do przyjmowania prostych zależności w tym zakresie<sup>10</sup>.

Podkreślić zatem należy, że **podstawowymi obowiązkami organu władzy publicznej związanymi z wolnością zgromadzeń jest umożliwienie odbycia**

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Wyrok ETPCz z 2010 r. w sprawie *Alekseyev przeciwko Rosji*, skargi nr 4916/07, 25924/08 i 145599/09.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. K 44/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 92.

**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<sup>11</sup>. 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 opinii<sup>12</sup>.

Najbardziej radykalne środki w postaci zakazu demonstracji można natomiast stosować wyjątkowo. Jak wskazywał ETPCz, umyślne niepodporządkowanie się przez organizatorów publicznego protestu obowiązującym regulacjom oraz zorganizowanie go (albo jego części) w sposób zaburzający normalne życie oraz inne działania wykraczające poza to, co jest zwykle nieuniknione, np. blokada przez protestujących rolników traktorami ważnej drogi, stanowią zachowania niekorzystające z takiej samej uprzywilejowanej ochrony na podstawie Konwencji, jak wypowiedzi polityczne albo debata w kwestiach interesu publicznego czy związane z nimi pokojowe manifestowanie opinii. Państwa mają szerszą swobodę reakcji na takie działania<sup>13</sup>.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz stworzenia warunków do zgodnego z prawem odbycia się zgromadzeń. Jeżeli zatem przebieg zgromadzenia publicznego zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy Prawa o zgromadzeniach albo przepisy karne, zgromadzenie takie – w myśl art. 20 ustawy - Prawo o zgromadzeniach – może zostać rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy. Tym samym, w ocenie Rzecznika, wszelkie działania organu gminy zakazujące zorganizowania zgromadzenia uzasadniane wyłącznie potencjalną możliwością wywołania zakłóceń w funkcjonowaniu danej instytucji, które jedynie przypuszczalnie mogłyby w ocenie organu zagrażać zdrowiu i życiu obywateli, prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia wolności zgromadzania. W takim

<sup>11</sup> Wyrok TK z 14 marca 2008 r., sygn. P 15/08, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 105.

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

<sup>13</sup> Wyrok ETPCz z 2015 r. w sprawie *Kudrevičius i inni p. Litwie*, skarga nr 37553/05.

przypadku zagwarantowanie prawa do wolności zgromadzania przez organ wiąże się z aktywnością funkcjonariuszy policji, którzy powinni zabezpieczyć miejsce zgromadzenia w taki sposób, aby zapewnić bezpieczeństwo zarówno uczestników zgromadzenia jak i osób przebywających na terenie danej instytucji. Decyzja zakazująca zwołania zgromadzenia prowadzi zaś do naruszenia praw demonstrantów. Wydanie decyzji zakazującej zwołanie zgromadzenia, prowadzącej do naruszenia prawa do demonstrowania musi być szczegółowo uzasadniona w oparciu o kryteria wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 ust. 2 EKPCz i nie może być oparta jedynie na formułowaniu przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia.

Z poważaniem