



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 09-08-2021 r.

**Zespół Prawa Konstytucyjnego,  
Międzynarodowego i Europejskiego**

**VII.613.18.2021.CW**

**Pan  
mł. insp. Dariusz Dziurka  
Komendant Miejski Policji  
w Łodzi  
ePUAP**

Szanowny Panie Komendancie,

w związku z odpowiedzią udzieloną na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 czerwca 2021 r. dotyczące interwencji Policji przeprowadzonej w dniu 26 czerwca 2021 r. podczas pokojowego zgromadzenia publicznego osób należących do organizacji Obywatele RP na ulicy Piotrkowskiej pod siedzibą Rady Miejskiej w Łodzi, działając z upoważnienia Rzecznika 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 do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o przyjęcie zawartych poniżej uwag.

Z art. 57 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie 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 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, para. 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 bezpośredniej.

Do powyższego wniosku skłaniają również wytyczne OBWE przyjęte dnia 30 marca 2007 r. oraz nota o projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach w Polsce z dnia 12 maja 2012 r., odnoszące się do wolności pokojowego zgromadzania się. W dokumentach tych zawarto rekomendacje dla władz państwowych, zgodnie z którymi

osoba, której postawiono zarzuty zorganizowania czy udziału w zgromadzeniu spontanicznym, powinna mieć zapewniony szereg gwarancji prawa do obrony oraz zapewnienia proporcjonalności podjętych wobec niej środków (zob. *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, 97 i 98).

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. 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 grupami<sup>1</sup>.

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 wpływu, obywatele nie mogą być wyłącznie z tego powodu pozbawieni ochrony

---

<sup>1</sup> 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.

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”)<sup>2</sup>. 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 cel<sup>3</sup>.

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 *Plattform „Ärzte für das Leben” p. Austrii* z 21 czerwca 1988 r., nr 10126/82; zob. również wyrok w sprawie *Djavit An p. Turcji* z 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 pragnie wskazać, że w kontekście badanej sprawy zastosowanie przez Policję art. 52 § 2 pkt 1 Kodeksu wykroczeń wobec kontrmanifestujących, wyrażających w sposób pokojowy swoje poglądy, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, może prowadzić do bezprawnego ograniczania konstytucyjnie chronionych wolności zgromadzeń publicznych i wolności słowa. Jedynie bowiem w sytuacji, gdy zgromadzenie traci swój pokojowy charakter, jego uczestnicy zachowują się w sposób groźny lub stosują przemoc wobec kontrmanifestantów, przepisy Kodeksu wykroczeń mogłyby znaleźć zastosowanie (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 głosem B. Kurzepy, s. 118 – 125). Rzecznik podkreślał również, 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

---

<sup>2</sup> Marek Antoni Nowicki. *Komentarz do art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer Polska 2017.

<sup>3</sup> Wyrok ETPCz w sprawie *Berladir i inni przeciwko Rosji* z 10 lipca 2012 r., skarga nr 34202/06, § 54; zob. także wyrok ETPCz w sprawie *Primov i inni przeciwko Rosji* z 12 czerwca 2014 r., skarga nr 17391/06, § 130.

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 TK z 10 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. akt P 15/08).

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 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 czasie ich legitymowania oraz zatrzymania. Tym samym, wobec okoliczności sprawy, Sąd rozpoznał, 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.

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 zgromadzeń publicznych, jeśli kontrmanifestacja odbywa się w sposób pokojowy. Co więcej, 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 “przetrzymanywanie 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 przygotować raport, 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 raportów, wniesione zostały skargi na zatrzymania. 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)<sup>4</sup>, sądy uznawały, że osoby zostały aresztowane i rozpoznawały ich skargi. Sądy stwierdzały, że zatrzymania były nieuzasadnione i nieprawidłowe. Nieprawidłowość polegała na nieprzygotowaniu raportu z zatrzymania, a także na niepoinstruowaniu i niepoinformowaniu osób zatrzymanych o powodach ich zatrzymania.

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

---

<sup>4</sup> Zob. komunikację RPO dotyczącą jednego z kontrmanifestantów <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zadoscuczynienie-za-bezprawne-zatrzymanie-11-listopada-2017>.

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. Proszę przy tym o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o sposobie zakończenia sprawy, której dotyczy niniejsze wystąpienie.

Z wyrazami szacunku

Mirosław Wróblewski

Dyrektor Zespołu

/-podpisano elektronicznie/

**Do wiadomości:**

Pan mł. insp. Krzysztof Łaszkiewicz

Pełnomocnik Komendanta Głównego  
Policji ds. Ochrony Praw Człowieka

krzysztof.laszkiewicz@policja.gov.pl

Pan mł. insp. Włodzimierz Sokołowski

Pełnomocnik Komendanta  
Wojewódzkiego Policji w Łodzi ds.  
Ochrony Praw Człowieka

prawaczlowieka@ld.policja.gov.pl