

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Mirośław Wyrzykowski
Ireneusz Cezary Kamiński
Hanna Machińska
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, dnia 15 listopada 2023 r.

818/2023/PIP/ZG

Sąd Okręgowy w Warszawie
IV Wydział Cywilny
al. „Solidarności” 127
00-898 Warszawa

Dot. sygn. akt: **IV Ns 173/23**

Dot. decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr **WV5310/ZG/9/2023**

Termin rozprawy: **16 listopada 2023 r., 9:00**

Pilne z uwagi na rozpoznanie sprawy w trybie ustawy Prawo o zgromadzeniach

Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Działając na podstawie art. 63 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹ z siedzibą w Warszawie przy ul. Wiejskiej 16 pragnie przedstawić opinię w rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Warszawie sprawie odwołania od decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 14 listopada 2023 r. (decyzja nr WV5310/ZG/9/2023), zakazującej organizacji zgromadzenia zwołanego w dniu 18 listopada 2023 r. w godzinach 13:00-16:00 na placu Zbawiciela, z przemarszem ulicami Nowowiejską i Krzywickiego przed budynek Ambasady Izraela przy ul. Krzywickiego 24 w Warszawie. Zgodnie ze zgłoszeniem, miała być to manifestacja pod hasłem „Ani jednej bomby więcej – wolna Palestyna”, a jako cel wskazano „wyrażenie protestu wobec bombardowań Strefy Gazy i izraelskiej polityki okupacyjnej”. W swojej opinii Fundacja pragnie odnieść się do zagadnień związanych z poszanowaniem wolności zgromadzeń w świetle międzynarodowych standardów praw człowieka.

¹ Dalej: **HFPC, Fundacja.**

I. INTERES HELSIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA W PRZEDSTAWIENIU NINIEJSZEJ OPINII

Zgodnie z art. 63 k.p.c. organizacje pozarządowe, do których zadań statutowych należy ochrona równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli, mogą przedstawić sądowi istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub w oświadczeniu ich należycie umocowanych organów.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest działanie na rzecz ochrony praw człowieka (§ 8 pkt 4 Statutu HFPC). W ocenie Fundacji jedną z najbardziej fundamentalnych wolności politycznych jest wolność organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach publicznych. Wolność zgromadzeń wiąże się z zapewnieniem możliwości uzewnętrzniania przez grupę poglądów i przekonań oraz manifestowania ich w przestrzeni publicznej. Dzięki organizacji i uczestnictwie w zgromadzeniach jednostki mogą realizować również inne konstytucyjnie chronione prawa i wolności – wolność działalności związków zawodowych i stowarzyszeń, wolność myśli, sumienia i wyznania czy prawo do wolnych wyborów. Wolność ta pełni tym samym szczególnie istotną rolę dla budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Od początku swojego istnienia Fundacja podejmuje działania związane z ochroną wolności zgromadzeń w Polsce. W tym zakresie kluczowe znaczenie miała prowadzona w ramach Programu Spraw Precedensowych HFPC przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka² sprawa *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*³, zakończona wydaniem wyroku stwierdzającego naruszenie art. 11, art. 13 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴ z uwagi na mankamenty procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia⁵. Po wydaniu wyroku Fundacja działała również na rzecz jego wykonania, m.in. angażując się w postępowania dotyczące zakazów Marszów Równości w latach 2018-2019 – uchylając zakazy sądy niejednokrotnie powoływały się właśnie na sprawę *Bączkowski i inni* oraz standardy przywoływane przez Fundację. W 2014 r. Fundacja składała również opinię *amicus curiae*⁶ w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷, dotyczące konstytucyjności uprzednio obowiązującej ustawy Prawo

² Dalej: **ETPC, Trybunał**.

³ Wyrok ETPC z dnia 3.05.2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga 1543/06.

⁴ Dalej: **EKPC, Konwencja**.

⁵ Zob. *#15latPSP, czyli zmiany w zakresie wolności zgromadzeń*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 27.09.2019 r., <https://hfhr.pl/aktualnosci/-15latpsp-czyli-zmiany-w-zakresie-wolnosc-i-zgromadzen> [dostęp: 15.11.2023 r.].

⁶ Zob. *Trybunał Konstytucyjny o Prawie o zgromadzeniach*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 19.09.2014 r., <https://archiwum.hfhr.pl/trybunal-konstytucyjny-o-prawie-o-zgromadzeniach/> [dostęp: 15.11.2023 r.].

⁷ Dalej również: **TK**.

o zgromadzeniach⁸. Postępowanie w tej sprawie doprowadziło do wydania wyroku stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją⁹.

Mając na uwadze powyższe, zasadna jest konstatacja, że tematyka wolności zgromadzeń bez wątplenia wchodzi w zakres zadań statutowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

II. STAN FAKTYCZNY

Zawiadomienie o zgromadzeniu zwołanym na dzień 18 listopada 2023 r. wpłynęło do Urzędu m.st. Warszawy dnia 8 listopada 2023 r. Organizatorka wskazała w nim, że zgromadzenie przy pl. Zbawiciela z przemarszem ulicami Nowowiejską i Krzywickiego przed Ambasadę Izraela przy ul. Krzywickiego 24 w Warszawie stanowi manifestację pod hasłem „Ani jednej bomby więcej – wolna Palestyna”. Deklarowanym celem zgromadzenia miało być „wyrażenie protestu wobec bombardowań Strefy Gazy i izraelskiej polityki okupacyjnej”, a wziąć w nim udział miało ok. 2 tys. osób.

Decyzją z dnia 14 listopada 2023 r. Prezydent m.st. Warszawy zakazał organizacji zgromadzenia. W jej uzasadnieniu wskazał, że z uwagi na niestabilną sytuację geopolityczną na świecie, w szczególności trwające konflikty zbrojne w Ukrainie i na Bliskim Wschodzie, konieczne jest zachowanie daleko idących środków ostrożności. Podkreślił również, że „prawdopodobny udział przebywających w Polsce mieszkańców Palestyny lub osób popierających mieszkańców Palestyny w kontrze do wielu obywateli i sympatyków Izraela, może doprowadzić do eskalacji napięć i przerodzić się w zamieszki”. Wskazano również, że w ocenie Komendanta Stołecznego Policji „zdiagnozowano możliwość wystąpienia zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego”, a także, że „eskalacja napięć związanych z konfliktami pomiędzy Federacją Rosyjską a Ukrainą oraz Państwem Izrael a Palestyną mogą w istotny sposób zwiększyć zagrożenie terrorystyczne”. Prezydent m.st. Warszawy odniósł się również do wskazanego przewodniczącego zgromadzenia, który pełnił tę funkcję również w trakcie innych zgromadzeń zwołanych w związku z działaniami w Palestynie. Podkreślił, że:

w trakcie pierwszego z nich doszło prawdopodobnie do prezentowania transparentu z napisem „KEEP THE WORLD CLEAN” (zachowaj świat czysty) i grafiką postaci oraz flagi Izraela umieszczoną w koszu na śmieci. Fakt ten spotkał się z powszechnym oburzeniem, nie tylko w kraju, ale i za granicą. Policja wobec osoby prezentującej grafikę podjęła czynności przewidziane prawem i przekazała zebrane materiały do Prokuratury (...).

W uzasadnieniu decyzji odniesiono się również do planowanego zakończenia demonstracji pod Ambasadą Izraela. Jak wynika z jej treści, do organizatora skierowano pismo z prośbą o zmianę miejsca zakończenia zgromadzenia. W odpowiedzi Przewodniczący zgromadzenia przesłać miał do Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa Urzędu m.st. Warszawy pismo o zakończeniu przemarszu na rogu ul. Filtrowej i Krzywickiego. Mimo to Komenda Stołeczna Policji podtrzymać miała wcześniejsze

⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297, ze zm.).

⁹ Wyrok TK z dnia 18.09.2014 r., sygn. akt K 44/12, OTK ZU 8A/2014, poz. 92.

zastrzeżenia co do bezpieczeństwa zgromadzonych. W uzasadnieniu wskazano ponadto, że:

gloryfikowanie agresji wyrażane przez niektórych uczestników zgromadzeń (vide opisany powyżej przypadek [...]) oraz fakt, iż może gromadzić ono osoby różnej narodowości, w tym także przedstawiciele stron walczących ze sobą od ponad 50 lat, musi budzić poważne obawy dotyczące bezpieczeństwa na terenie miasta. Nie ulega wątpliwości, że każdy – niezależnie od narodowości – kto buduje swoje poparcie i tożsamość łącząc się z podobnymi agresywnymi w swojej wymowie działaniami, de facto wspiera terror i nie tylko poniża ofiary wojny, ale też depcze ludzką godność. (...) Takie zgromadzenie, które planuje zorganizować Pani, w istocie może zatracać przymiot zgromadzenia pokojowego (...).

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła pełnomocniczka organizatorki, adw. Karolina Gierdal. Zarzuciła jej błędne zastosowanie art. 14 pkt 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach ze względu na wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia, którego cel „nie naruszał wolności pokojowego gromadzenia się” oraz art. 14 pkt 2 ustawy z uwagi na hipotetyczny charakter zagrożenia dla bezpieczeństwa i niewykazanie jego realnego charakteru. Pełnomocniczka podniosła również zarzut naruszenia art. 57 Konstytucji oraz art. 11 ust. 1 i 2 EKPC w zw. z art. 10 EKPC z uwagi na „nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenie wolności zgromadzeń”. Uzasadniając postawione zarzuty, mec. Gierdal podkreśliła, że zagrożenia, o jakich mowa w decyzji, mają charakter hipotetyczny i mogą „być wyeliminowane poprzez środki, którymi Organ dysponuje. Po pierwsze organ mógł w drodze współpracy z Policją dążyć do zwiększenia obecności jednostek Policji w trakcie zgromadzenia” czy też wyznaczyć przedstawiciela w trybie art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, który byłby uprawniony do rozwiązania zgromadzenia w przypadku wystąpienia zagrożenia. Odnosząc się do przywoływanego przez Prezydenta m.st. Warszawy incydentu z dnia 21 października 2023 r., dotyczącego transparentu o antysemitkiej wymowie, wskazała, że organizatorzy danego zgromadzenia opublikowali oświadczenie, w którym odcięli się od podobnych haseł. Przywołała również, że od czasu wskazanego zajścia odbyły się dwa kolejne zgromadzenia o podobnym celu i charakterze, które:

miały pokojowy charakter, a ich uczestnicy nie dopuszczali się żadnych czynów o charakterze mowy nienawiści czy aktów agresji. Organizatorzy zapewnili też obecność służb porządkowych, których celem było zapobieżenie powtórzenia się sytuacji z 21.10.2023 r. Jak wynika z zawiadomienia o zgromadzeniu, które zostało zakazane, organizatorka planowała zapewnić również i na tej demonstracji obecność służb porządkowych.

III. FUNDAMENTALNE ZNACZENIE WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ

Wolność zgromadzeń znajduje się pośród najważniejszych praw i wolności politycznych, czego wyrazem jest jej zagwarantowanie w szeregu aktów prawa krajowego i międzynarodowego. Odnosi się do niej m.in. art. 57 Konstytucji, stanowiący, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenia tej wolności może określać ustawa. Ponadto, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, ewentualne ograniczenia wolności zgromadzeń mogą być przyjmowane wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska

i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw.

W świetle Konstytucji Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9), a ratyfikowane umowy międzynarodowe, po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowią część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają przy tym pierwszeństwo przed ustawami, jeśli nie da się ich pogodzić (art. 91 ust. 1 i 2). Do umów takich należą kluczowe z perspektywy poszanowania praw człowieka Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰ oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka. Pierwszy z tych dokumentów prawo do spokojnego zgromadzania się uznaje w art. 21. Zgodnie z tym przepisem, na jego wykonywanie nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Europejska Konwencja Praw Człowieka do wolności zgromadzeń odnosi się w art. 11, zgodnie z którym każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania, a choć wykonywanie tego prawa może podlegać ograniczeniom, to wyłącznie określonym przez ustawę, koniecznym w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na wymienione przesłanki.

W piśmiennictwie podkreśla się, że wolność zgromadzeń w rzeczywistości jest gwarancją faktycznego udziału obywateli w życiu politycznym i społecznym, a jej zapewnienie jest kluczowe dla wyrażania przekonań i poglądów, a także oddziaływania na sferę publiczną¹¹. Na jego kluczowe znaczenie zwracał również uwagę Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że „celem wolności zgromadzeń jest zapewnienie jednostce warunków do samorealizacji oraz publicznego, w łączności z innymi komunikowania swoich poglądów”; spełnia ona również funkcje partycypacyjną, która wiąże się „z możliwością wpływania jednostek na proces decyzyjny oraz kształtowanie woli politycznej niezależnie od istniejącego mechanizmu przedstawicielskiego”. Jednocześnie, w ocenie TK:

Wolność zgromadzeń pełni funkcję stabilizacyjną w odniesieniu do istniejącego ładu społecznego oraz politycznego, a przede wszystkim w stosunku do mechanizmu przedstawicielskiego. Jest formą aktywnego udziału obywateli w życiu państwa i przez to troski o dobro wspólne. Umożliwia dokonywanie publicznej analizy źródeł, przyczyn oraz istoty niezadowolenia społecznego. Stwarza okazję do wyrażenia krytyki lub negacji obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Odgrywa więc rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania. Dzięki temu organy przedstawicielskie mogą poznać źródła napięć wywołujących sprzeciw członków społeczeństwa w odniesieniu do konkretnych rozstrzygnięć w przestrzeni publicznej. W tym znaczeniu zgromadzenia stanowią

¹⁰ Dalej: **MPPOiP**.

¹¹ 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.

istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji¹².

Analogiczne stanowisko zajmuje w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka, który podkreśla, że „w społeczeństwie demokratycznym prawo do swobodnego pokojowego zgromadzania się jest prawem fundamentalnym, a jego istotą jest możliwość obywateli publicznego wyrażania swoich opinii i sprzeciwu w różnych formach, w tym kwestionowania polityki i decyzji władz”¹³.

IV. ZAKAZ ZGROMADZENIA A MOŻLIWE ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA

Z uwagi na szczególnie status wolności zgromadzeń i ograniczenia związane z możliwością ingerencji w wykonywanie tego prawa, Fundacja niejednokrotnie podkreślała w swoich opiniach, że określone w ustawie – Prawo o zgromadzeniach przesłanki zakazu organizacji zgromadzenia, a więc najdalej idącego ograniczenia wolności zgromadzeń, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a ich zajęcie powinno być udowodnione w przekonujący sposób. Za M. A. Nowickim powtórzyć należy, że:

Prawo zapisane w art. 11 Konwencji chroni demonstrację, która może irytować lub obrażać osoby sprzeciwiające się ideom lub żądanom, jakie usiłuje głosić. Jego gwarancje odnoszą się do wszystkich zgromadzeń z wyjątkiem tych, w których organizatorzy i uczestnicy mają gwałtowne zamiary lub w inny sposób zaprzeczają podstawom społeczeństwa demokratycznego. Nie można jednak uznać, że prawo do wolności pokojowego zgromadzania się przestaje obowiązywać, gdy w trakcie demonstracji dochodzi do sporadycznych aktów przemocy albo innych karalnych działań ze strony innych, jeśli zachowanie danej osoby wskazuje, że ona sama była spokojna w swoich zamiarach i zachowaniu. Również ewentualność, że osoby sięgające po przemoc niebędące członkami organizacji, która zorganizowała demonstrację, przyłączą się do niej, nie może być jako taka powodem odebrania tego prawa¹⁴.

ETPC wskazywał, że ograniczenia wolności zgromadzeń mogą dotyczyć wyłącznie zgromadzeń, które tracą pokojowy charakter i mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu¹⁵. Ograniczenie wolności zgromadzeń nie może natomiast opierać się na przypuszczeniach bądź spekulacjach¹⁶. Wprowadzenie takich ograniczeń „nie może wiązać się z podejmowaniem działań przez organy władzy państwowej bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia, a w efekcie posługiwaniem się najbardziej radykalnymi środkami uniemożliwiającymi korzystanie z wolności

¹² Wyrok TK z dnia 18.09.2014 r., sygn. akt K 44/12, § 2.3.

¹³ Wyrok ETPC w sprawie *Çiloğlu i inni przeciwko Turcji* z 6.03.2007 r., skarga nr 73333/01, § 51.

¹⁴ M. A. Nowicki [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017, LEX, art. 11.

¹⁵ Wyrok ETPC z dnia 2.10.2001 r. w sprawie *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilindem przeciwko Bułgarii*, skarga nr 29221/95, 29225/95

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 8.07.2008 r. w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom*, skarga nr 33629/06.

zgromadzeń”¹⁷. W konsekwencji standard wypracowany przez ETPC opiera się na założeniu, że „władze państwowe powinny w każdych okolicznościach wykazywać odpowiedni poziom tolerancji dla pokojowych zgromadzeń niezależnie od tego, że odbywanie się zgromadzeń może wiązać się z pewnymi zaburzeniami porządku publicznego”¹⁸.

Oceniając, czy w danym przypadku ingerencja w wolność zgromadzeń miała charakter zgodny z art. 11 ust. 2 EKPC, Trybunał ocenia w szczególności, czy władze publiczne korzystały ze swoich uprawnień realnie służąc uzasadnionemu celowi, odpowiadając na pilną potrzebę społeczną, jak również czy argumentacja przez nie przedstawiona miała charakter istotny i wystarczający¹⁹. Trybunał podkreślał w przeszłości, że środki ingerujące w wolność zgromadzeń i wypowiedzi w innych przypadkach niż nawoływanie do przemocy czy odrzucenia zasad demokratycznego państwa – „niezależnie od tego jak szokujące i niedopuszczalne mogą się wydawać władzom niektóre poglądy lub użyte słownictwo” – odbywają się ze szkodą dla demokracji²⁰. Z tych też względów ograniczenia odnoszące się do poglądów głoszonych w trakcie zgromadzenia podlegają szczególnie rygorystycznej kontroli ze strony ETPC²¹.

Trybunał jest przy tym świadom, że niektóre demonstracje mogą budzić skrajne emocje i dostrzega konieczność zabezpieczenia porządku publicznego. Zagrożenie to nie powinno jednak co do zasady prowadzić *per se* do zakazu organizacji kontrowersyjnych zgromadzeń, a do wzmożenia wysiłków Policji nakierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom i reagowanie w przypadkach naruszeń czy zapewnienie pierwszej pomocy w razie potrzeby²².

Dotyczy to również przypadków, gdy realne jest ryzyko wystąpienia kontrdemonstracji i ewentualnego starcia między protestującymi – w tym zakresie Trybunał zwracał uwagę, że „kontrdemonstranci mają prawo wyrażenia sprzeciwu wobec demonstrantów”, a stosując ewentualne ograniczenia „państwo musi wywiązać się z pozytywnych obowiązków w zakresie ochrony prawa obu demonstrujących grup do zgromadzeń”²³. Również w przypadkach, gdy w toku wcześniejszych demonstracji

¹⁷ Wyrok ETPC z dnia 12.06.2014 r. w sprawie *Primov i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 17391/06.

¹⁸ Wyrok ETPC z dnia 3.10.2013 r. w sprawie *Kasparov przeciwko Rosji*, skarga nr 21613/07.

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 15.10.2015 r. w sprawie *Kudrevičius i inni przeciwko Litwie*, skarga nr 37553/05, § 143.

²⁰ Wyrok ETPC z dnia 21.10.2010 r. w sprawie *Alekseyev przeciwko Rosji*, skargi nr 4916/07, 25924/08, 14599/09, § 80, tłumaczenie własne.

²¹ Wyrok ETPC z dnia 15.11.2018 r. w sprawie *Navalnyy przeciwko Rosji*, skargi nr 29580/12, 36847/12, 11252/13, 43746/14, § 136.

²² Wyrok ETPC z dnia 24.03.2011 r. w sprawie *Giuliani i Gaggio przeciwko Włochom*, skarga nr 23458/02, § 251; wyrok ETPC z dnia 5.12.2006 r. w sprawie *Oya Ataman przeciwko Turcji*, skarga nr 74552/01, § 35.

²³ Wyrok ETPC z dnia 24.07.2012 r. w sprawie *Fáber przeciwko Węgrom*, skarga z dnia 40721/08, § 43, tłumaczenie własne.

dochodziło do starć, Trybunał uznaje to jako podstawy dla zwiększenia znaczenia środków zapobiegawczych, w tym zwiększenia obecności funkcjonariuszy policji²⁴.

W sytuacji, gdy uczestnicy zgromadzenia nie partycypują w aktach przemocy, konieczne jest zachowanie ze strony władz publicznych pewnego marginesu tolerancji – w przeciwnym razie ingerencja dotyczyć będzie samej istoty tej wolności²⁵. Podkreślić należy przy tym, że w świetle orzecznictwa Trybunału, w razie wystąpienia w trakcie zgromadzenia jednostkowych i sporadycznych aktów przemocy lub czynów karalnych popełnionych przez inne osoby, jednostka nie traci możliwości korzystania z wolności zgromadzeń²⁶. Wprost podkreślał Trybunał, że:

możliwość przyłączenia się do demonstracji ekstremistów o brutalnych zamiarach, którzy nie są członkami grupy organizującej, nie może jako taka pozbawiać tego prawa. Nawet jeśli istnieje realne ryzyko, że publiczna demonstracja wywoła zamieszanie w wyniku rozwoju sytuacji pozostającej poza kontrolą osób ją organizujących, taka demonstracja jako taka nie wykracza poza zakres art. 11 ust. 1 Konwencji, a wszelkie ograniczenia muszą być zgodne z art. 11 ust. 2 Konwencji²⁷.

Szczegółowo do kwestii „pokojowości” zgromadzenia odnosi się Komisja Wenecka w Wytycznych dot. wolności pokojowych zgromadzeń²⁸. Wskazuje w nich, że „powinno zakładać się pokojowe zamiary organizatorów i uczestników, o ile nie występują przekonujące dowody, że zamierzają oni użyć lub wzywać bezpośrednio do użycia przemocy”²⁹. Ciężar wykazania, że organizatorzy zgromadzenia nie mają pokojowych zamiarów spoczywa na władzach publicznych. Komisja Wenecka wprost zaznacza, że przeciwny do pokojowego celu zgromadzenia nie może być wyprowadzany „wyłącznie na podstawie wystąpienia przemocowych incydentów w toku poprzednich wydarzeń tego samego organizatora lub z udziałem podobnej grupy uczestników”. Co więcej, „organizator musi mieć możliwość zakwestionowania wszelkich wniosków wyciągniętych z takich przypadków – przykładowo pokazując, że podjął w dobrej wierze działania w celu unikania przemocy”³⁰. W ocenie Komisji Weneckiej, odizolowane przypadki użycia przemocy (w tym poprzez posługiwanie się językiem nawołującym do przemocy) przez niewielką liczbę uczestników zgromadzenia nie odbierają same w sobie pokojowego charakteru zgromadzeniu, wymagają jednak – w szczególności w przypadku

²⁴ Tamże, § 44.

²⁵ Wyrok ETPC w sprawie *Oya Ataman...*, § 42; wyrok ETPC z dnia 7.10.2008 r. w sprawie *Patyi i inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 5529/05, § 5529/05, § 43.

²⁶ Wyrok ETPC z dnia 5.01.2016 r. w sprawie *Frumkin przeciwko Rosji*, skarga nr 74568/12, § 98.

²⁷ Wyrok ETPC z dnia 1.12.2011 r. w sprawie *Schwabe i M.G. przeciwko Niemcom*, skarga nr 80080/08, 8577/08, § 103.

²⁸ *Guidelines on freedom of peaceful assembly (3rd edition)*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Strasbourg / Warszawa 15.07.2020 r., CDL-AD(2019)017rev, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e) [dostęp: 15.11.2023 r.].

²⁹ Tamże, § 46, tłumaczenie własne.

³⁰ Tamże, § 49, tłumaczenie własne.

przemocy motywowanej uprzedzeniami – adekwatnej odpowiedzi ze strony władz publicznych, możliwej do pogodzenia z zasadą proporcjonalności³¹.

V. PODSUMOWANIE

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie podkreślić, że wolność zgromadzeń ma kluczowe znaczenie dla społeczeństwa demokratycznego, opartego na pluralizmie i poszanowaniu wolności słowa. Dotyczy to również poglądów o charakterze kontrowersyjnym i budzącym sprzeciw części społeczeństwa. Z tych względów, biorąc pod uwagę argumentację przedstawioną w niniejszej opinii, podkreślić należy, że zakaz organizowania zgromadzenia publicznego może być wyłącznie środkiem o charakterze *ultima ratio*, a władze publiczne muszą zachować szczególną ostrożność przy jego stosowaniu.

W świetle standardów międzynarodowych, poglądy głoszone na zgromadzeniach publicznych mogą budzić skrajne emocje i powodować pewne zagrożenie dla porządku, związane np. z możliwością organizacji kontrdemonstracji. Ryzyko związane z kontrowersyjnymi poglądami głoszonymi podczas demonstracji powinno prowadzić do wzmożenia wysiłków władz publicznych (przede wszystkim Policji) na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i adekwatnej, proporcjonalnej reakcji w razie wystąpienia aktów przemocy.

Mamy nadzieję, że przytoczone w niniejszej opinii orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wytyczne Komisji Weneckiej okażą się przydatne w rozpatrywaniu tej, a także podobnych spraw.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

³¹ Tamże, §§ 50 i 104.