

Warszawa, 9 kwietnia 2024 r.

Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej  
ul. Cieszyńska 10,  
43-300 Bielsko-Biała

dot. sygn. akt VII Ka 235/24

Opinia przyjaciela sądu  
przedłożona przez Amnesty International  
w sprawie przeciwko Joanny Wolskiej  
dotyczącej  
wolności zgromadzeń i zobowiązań państwa wynikających z prawa międzynarodowego oraz  
międzynarodowych standardów z zakresu ochrony praw człowieka

d

1. Amnesty International przedkłada niniejszą opinię w postępowaniu toczącym się przed Sądem Okręgowym w Bielsku-Białej w sprawie przeciwko Joannie Wolskiej (sygn. akt VII Ka 235/24) obwinionej z art. 52 § 3 pkt 1 Kodeksu wykroczeń o umyślne zaniechanie podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia zgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia i zapobieżenia wyrządzeniu szkody z winy jego uczestników.

I. Omówienie działalności Amnesty International i przyczyn jej zainteresowania się sprawą

2. Opinia przyjaciela sądu (inaczej *amicus curiae*) jest powszechnie stosowaną formą udziału organizacji pozarządowych i innych podmiotów w postępowaniach sądowych zarówno w Polsce, jak i na świecie, mająca na celu wspieranie praw człowieka oraz zgodności z prawem i standardami międzynarodowymi.

3. Amnesty International jest międzynarodową organizacją pozarządową działającą na rzecz praw człowieka, zrzeszającą ponad 10 milionów członków, aktywistów i sympatyków w ponad 150 krajach, którzy angażują się w tworzenie przyszłości, w której wszyscy będą mogli w sposób nieskrępowany korzystać z praw człowieka. Amnesty International Polska jest organizacją pozarządową zarejestrowaną w KRS, która reprezentuje członków i sympatyków Amnesty International w Polsce.

4. Amnesty International jest organizacją bezstronną i niezależną od jakiegokolwiek rządu, ideologii politycznej, interesu gospodarczego lub religii. Amnesty International działa na rzecz przestrzegania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz innych międzynarodowych instrumentów i standardów dotyczących praw człowieka przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz inne instytucje. Wizją Amnesty International jest świat, w którym wszyscy ludzie mogą swobodnie korzystać z praw człowieka określonych w międzynarodowych dokumentach dotyczących ochrony praw człowieka.

5. Amnesty International prowadzi badania i podejmuje inicjatywę na rzecz promowania międzynarodowo chronionych praw człowieka zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym. Amnesty International cieszy się uznaniem dokładnego, bezstronnego i wiarygodnego źródła badań i analiz dotyczących praw człowieka na całym świecie. Ekspertyza Amnesty International w dziedzinie praw człowieka obejmuje wiedzę specjalistyczną na temat obowiązków państw wynikających z prawa międzynarodowego w zakresie ochrony i realizacji praw człowieka do wolności zgromadzeń.

6. W 2022 roku Amnesty International uruchomiła globalną kampanię pod hasłem "W obronie protestu", aby wzmocnić swoje zaangażowanie przeciwko nasilającym się działaniom zmierzającym do ograniczenia tego prawa<sup>1</sup>. Kampania była również prowadzona lokalnie na terenie Polski i miała na celu walkę z bezprawnymi atakami na wolność zgromadzeń.

7. Składając niniejszą opinię, Amnesty International pragnie zwrócić uwagę na wiążące prawnie międzynarodowe standardy z zakresu ochrony praw człowieka, które w ocenie organizacji, które powinny zostać uwzględnione przy orzekaniu w niniejszej sprawie. Amnesty International podkreśla, że art. 9, 87 i 91 Konstytucji Rzeczypospolitej

<sup>1</sup><https://www.amnesty.org.pl/w-obronie-prawa-do-protestu/>



Polskiej nakładają na wszystkie organy i instytucje państwowe, w tym władzę sądowniczą, obowiązek przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego. Amnesty International zwraca uwagę, że prawo międzynarodowe jest częścią prawa krajowego, a art. 91 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ratyfikowana umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. W tym kontekście należy podkreślić, że Polska ratyfikowała Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP). Polska ratyfikowała również Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

## II. Penalizacja prawa do pokojowych zgromadzeń

8. Artykuł 52 kodeksu wykroczeń penalizuje zachowania, które nie są wystarczająco jasno zdefiniowane (takie jak "podjęcie środków niezbędnych dla zapewnienia zgodnego z przepisami prawa przebiegu zgromadzenia") oraz takie, które w ogóle, nie powinny stanowić podstawy do wszczęcia postępowania karnego (takie jak organizowanie zgromadzeń bez uprzedniego zawiadomienia). W ostatnich latach odnotowano znaczny wzrost liczby spraw, w których art. 52 stanowił podstawę do wniesienia oskarżenia.
9. Dane przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazują, że najwięcej postępowań z art. 52 wszczęto w 2017 i 2018 r. (odpowiednio 766 i 1223). Był to okres, w którym organizowano ogólnokrajowe demonstracje przeciwko reformom Sądu Najwyższego. W 2020 i 2021 r., kiedy zorganizowano duże protesty przeciwko orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji, organy sądowe wszczęły odpowiednio 471 i 306 postępowań. Dane pokazują również, że w tych samych latach około połowa postępowań zakończyła się nałożeniem kary, głównie grzywny<sup>2</sup>. Dane zebrane przez organizacje pozarządowe wskazują, że podobne trendy utrzymywały się w 2023 r.<sup>3</sup>.
10. Amnesty International wielokrotnie wyrażała obawy, że stosowanie art. 52 Kodeksu wykroczeń wobec protestujących legalnie korzystających z prawa do pokojowych zgromadzeń jest nieproporcjonalne i nieuzasadnione w świetle międzynarodowych standardów. W styczniu 2024 r. Amnesty International Polska opublikowała analizę "*Dajcie mi człowieka a znajdzie się paragraf. O instrumentalnym stosowaniu kodeksu wykroczeń do tłumienia protestów*"<sup>4</sup>. Podkreślono w niej obawy Amnesty International dotyczące naruszeń prawa do pokojowych zgromadzeń wynikających ze ścigania ich uczestników na podstawie Kodeksu wykroczeń. Organizacja podkreśliła w analizie, że w ostatnich latach, a zwłaszcza od 2017 r., władze nadmiernie wykorzystywały Kodeks wykroczeń przeciwko pokojowym demonstrantom. Wszczęto przeciwko nim setki postępowań w sprawach o wykroczenia, w tym za zachowania, które nie powinny być ścigane karnie. Mogło to wywołać poważny efekt mrozący i zniechęcić do korzystania z prawa do wolności zgromadzeń w przyszłości. Postępowania w sprawach o wykroczenia są uciążliwe nie tylko dlatego, że wiążą się ze skomplikowanymi procedurami prawnymi, ale nieczęsto również ze znacznymi kosztami.

<sup>2</sup> Adam Płoszka, Marcin Sczaniecki, "Dajcie mi człowieka a znajdzie się paragraf. O instrumentalnym stosowaniu kodeksu wykroczeń do tłumienia protestów", 2024., s. 17.

<sup>3</sup> Obywatele RP, "Raport ObyPomoc 11 kwietnia 2017 - 31 marca 2023", [Raport-ObyPomoc-Zbiorczy-do-20230331.pdf](#) ([obywatelerp.org](http://obywatelerp.org))

<sup>4</sup> <https://www.amnesty.org.pl/dajcie-mi-czlowieka-a-znajdzie-sie-paragraf-nowa-analiza-amnesty-international/>

### III. Ochrona prawa do pokojowych zgromadzeń w świetle prawa i standardów międzynarodowych

11. Wolność pokojowych zgromadzeń umożliwia jednostkom zbiorowe wyrażanie swoich idei i opinii, stanowiąc jeden z fundamentów aktywności obywatelskiej. Jak podkreślono w Komentarzu Ogólnym nr 37 Komitetu Praw Człowieka ONZ, monitorującego wdrażanie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, "pokojowe zgromadzenia mogą odgrywać kluczową rolę, umożliwiając uczestnikom przedstawianie idei i aspiracyjnych celów w przestrzeni publicznej oraz ustalanie zakresu poparcia lub sprzeciwu wobec tych idei i celów. Tam, gdzie są one wykorzystywane do wyrażania niezadowolenia, pokojowe zgromadzenia mogą stwarzać okazje do integracyjnego, partycypacyjnego i pokojowego rozwiązywania różnic"<sup>5</sup>.
12. Wolność zgromadzeń jest określona w art. 21 MPPOiP i innych traktatach regionalnych. Artykuł 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, zgodnie z interpretacją Komitetu Praw Człowieka ONZ, zapewnia ochronę pokojowych zgromadzeń, niezależnie od tego, czy odbywają się one w przestrzeni publicznej, prywatnej, czy w obu tych sferach. Zapewnia również ochronę niezależnie od formy zgromadzenia. Na taką samą ochronę mogą więc liczyć demonstracje, protesty, procesje, wiece, czuwania przy świecach i flash-moby. Nie ma również znaczenia czy zgromadzenie jest stacjonarne tak jak w przypadku pikiety, czy ruchome, takie jak w przypadku procesji lub marszów<sup>6</sup>.
13. Swoboda wypowiedzi i wolność zgromadzeń pokojowych zgromadzeń są ze sobą ściśle powiązane. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Primov i inni przeciwko Rosji* podkreślił, że związek między tymi dwoma prawami jest "szczególnie istotny, gdy władze ingerowały w prawo do wolności pokojowych zgromadzeń w reakcji na poglądy lub oświadczenia wygłaszane przez uczestników demonstracji"<sup>7</sup>. Zgodnie z międzynarodowym prawem i standardami dotyczącymi ochrony praw człowieka, szczególny poziom ochrony przyznawany jest zgromadzeniom, które poszerzają debatę publiczną i dotyczą kwestii o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa. W tym kontekście Komitet Praw Człowieka ONZ podkreślił, że "biorąc pod uwagę, że pokojowe zgromadzenia często pełnią funkcje ekspresywne, a wypowiedzi na temat polityki cieszą się szczególną ochroną, wynika z tego, że zgromadzenia zwoływane z pobudek politycznych powinny cieszyć się podwyższonym poziomem dostosowania i ochrony"<sup>8</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawach dotyczących protestów potwierdził, że istnieje niewielki zakres ograniczeń dla wypowiedzi politycznych<sup>9</sup>.

### IV. Obowiązek państwa w zakresie ochrony i ułatwiania organizacji pokojowych zgromadzeń

14. Uczestnictwo w zgromadzeniach i ich organizowanie jest prawem, a nie przywilejem, dlatego też "powinno się z niego korzystać bez zbędnych uregulowań, o ile jest to tylko

<sup>5</sup> Komitet Praw Człowieka, Komentarz ogólny nr 37 dotyczący prawa do pokojowych zgromadzeń (art. 21), 2020, par. 1.

<sup>6</sup> Ibid. Pkt 6.

<sup>7</sup> Wyrok ETPC z dnia 2 października 2001 r. w sprawie *Primov i Inni przeciwko Rosji*, skarga nr 11800/85, pkt 37.

<sup>8</sup> Komitet Praw Człowieka, Komentarz ogólny nr 37 dotyczący do pokojowych zgromadzeń (art. 21), 2020, pkt 32.

<sup>9</sup> Wyrok ETPC z dnia 2 października 2001 r. w sprawie *Stankov i Zjednoczona Macedońska Organizacja Ilinden przeciwko Bułgarii*, skargi nr 29221/95 i 29225/95, pkt 88.

możliwe<sup>10</sup>. Zgodnie z międzynarodowym prawem i standardami praw człowieka, państwa muszą nie tylko powstrzymać się od wprowadzania nieuzasadnionych ograniczeń w prawo pokojowych zgromadzeń, ale także aktywnie podejmować środki mające na celu zapewnienie, że każdy może swobodnie z niego korzystać<sup>11</sup>. Komentarz Ogólny 37 podkreśla, że "uznanie prawa do pokojowych zgromadzeń nakłada na Państwa-Strony odpowiedni obowiązek poszanowania i zapewnienia jego wykonywania bez dyskryminacji. Wymaga to od państw umożliwienia odbywania takich zgromadzeń bez nieuzasadnionej ingerencji oraz wprowadzenia ułatwień w zakresie korzystania z tego prawa i ochrony jego uczestników".<sup>12</sup>

15. Komitet Praw Człowieka ONZ podkreślił ponadto, że "[państwa] powinny kierować się celem, jakim jest wprowadzenie ułatwień w korzystaniu z tego prawa, a nie poszukiwanie niepotrzebnych lub nieproporcjonalnych ograniczeń"<sup>13</sup>. Komentarz ogólny nr 37 stwierdza w tym kontekście, że państwa mają "obowiązek wspierać pokojowe zgromadzenia i umożliwiać uczestnikom osiągnięcia ich celów"<sup>14</sup>. Muszą one zatem "promować środowisko sprzyjające korzystaniu z wolności zgromadzeń bez dyskryminacji oraz wprowadzić ramy prawne i instytucjonalne, w których można w sposób efektywny korzystać z tego prawa"<sup>15</sup>.

## V. Dopuszczalny zakres ograniczeń wolności zgromadzeń

16. Mimo że Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi podstawę dla potencjalnych ograniczeń, "wszelkie takie ograniczenia muszą być wąsko interpretowane. W rezultacie istnieją granice, w ramach których takie ograniczenia mogą zostać nałożone"<sup>16</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, w tym kontekście, że ograniczenie zakresu ochrony "może nieść za sobą poważny potencjał zniechęcenia członków opozycji i ogół społeczeństwa obywatelskiego, do wzięcia udziału w demonstracjach i debacie publicznej jako takiej"<sup>17</sup>.
17. Międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka dopuszczają ograniczanie wolności zgromadzeń tylko wtedy, gdy są one zgodne z zasadami legalności, konieczności i proporcjonalności (jest to tzw. test trzystopniowy).
  - 17.1 Po pierwsze, wszelkie ograniczenia muszą być przewidziane przez prawo i "sformułowane z wystarczającą precyzją, aby umożliwić jednostce odpowiednie uregulowanie swojego postępowania, a także muszą być publicznie dostępne"<sup>18</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka sformułował podobną tezę i stwierdził, że odpowiednie przepisy muszą być dostępne dla wszystkich zainteresowanych

<sup>10</sup> OBWE/ODIHR i Komisja Wenecka, *Wytyczne w sprawie wolności pokojowych zgromadzeń*, CDL-AD(2019)017rev., wyd. 3, 2020) pkt. 21 i 76..

<sup>11</sup> Wyrok ETPC z dnia 15 października 2015 r. w sprawie *Kudrevičius i inni przeciwko Litwie*, skarga nr 37553/05, pkt. 158.

<sup>12</sup> Komitet Praw Człowieka, Komentarz ogólny nr 37 dotyczący prawa do pokojowych zgromadzeń (art. 21), 2020, ust. 8.

<sup>13</sup> Komitet Praw Człowieka ONZ, *Turchenyak et al. przeciwko Białorusi* (CCPR/C/108/D/1948/2010).

<sup>14</sup> Komitet Praw Człowieka ONZ, Komentarz ogólny nr 37 dotyczący prawa do pokojowych zgromadzeń (art. 21), 2020, pkt. 24. ETPCz, wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., *Sáska przeciwko Węgrom*, skarga nr 58050/08, pkt 21: "prawo do wolności zgromadzeń obejmuje prawo do wyboru czasu, miejsca i warunków zgromadzenia, w granicach określonych w art. 11 ust. 2".

<sup>15</sup> Komentarz ogólny nr 37, *ibid.*

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Wyrok ETPC z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie *Nemtsov przeciwko Rosji*, skarga nr 1774/11, pkt. 77-78.

<sup>18</sup> Komitet Praw Człowieka, Komentarz Ogólny nr 34, Artykuł 19: Wolność wyrażania opinii i wypowiedzi, UN Doc. CCPR/C/GC/34, pkt 25. Zob. także wyrok ETPC z dnia 15 października 2015 r. w sprawie *Kudrevičius i inni przeciwko Litwie*, skarga nr 37553/05, pkt. 108.

osób i sformułowane z wystarczającą precyzją, aby umożliwić im przewidzenie konsekwencji, jakie może pociągnąć za sobą określone działanie<sup>19</sup>.

- 17.2 Po drugie, wszelkie ograniczenia mogą być nakładane wyłącznie dla osiągnięcia celu dozwolonego na mocy międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka, tj. w celu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa narodowego lub bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego lub moralności publicznej, lub praw i wolności innych osób<sup>20</sup>.
- 17.3 Po trzecie, wszelkie ograniczenia muszą być konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia uzasadnionego celu. Zapewniając zgodność ograniczeń z zasadami konieczności i proporcjonalności, państwa muszą rozważyć, czy żaden inny mniej restrykcyjny środek nie byłby wystarczający do osiągnięcia zamierzonego celu (a ocena ta musi być przeprowadzana w sposób indywidualny do każdego przypadku)<sup>21</sup>. Ponadto, w celu osiągnięcia odpowiedniej równowagi między interesami prawnymi, nie należy przywiązywać przeważającej wagi do formalnej bezprawności zachowania, które rzekomo narusza określone wymogi techniczne lub proceduralne.<sup>22</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że taka ocena musi być również poparta dowodami i nie powinna mieć abstrakcyjnego charakteru<sup>23</sup>. Mniejszości lub grupy o niepopularnych poglądach cieszą się szczególną ochroną w tym zakresie<sup>24</sup>. Jak stwierdził Komitet Praw Człowieka, "należy podjąć szczególne wysiłki w celu zapewnienia równego i skutecznego poszanowania wolności zgromadzeń osób, które są członkami grup dyskryminowanych, lub które mogą napotykać szczególne trudności w uczestnictwie w zgromadzeniach"<sup>25</sup>.
18. Charakter i surowość nałożonych kar również należy wziąć pod uwagę przy ocenie konieczności i proporcjonalności danego ograniczenia. Sankcje karne muszą być oceniane w świetle zasady minimalnej interwencji, która wymaga, aby system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych był wykorzystywany tylko w "minimalnym zakresie niezbędnym do ochrony społeczeństwa"<sup>26</sup>. Zgodnie z tą zasadą, sankcja karna za określone zachowanie powinna być w jak najmniejszym stopniu inwazyjna, a także należycie odzwierciedlać prawa ofiar, prawa sprawców i interes społeczny, na przykład w zakresie ochrony porządku publicznego i zapobiegania przestępczości. Zgodnie z Wzorcowymi regułami minimum ONZ dotyczącymi środków nie pozbawiających

<sup>19</sup> *Mkrtchyan przeciwko Armenii*, Europejski Trybunał Praw Człowieka, skarga nr 6562/03 (2007), par. 39.

<sup>20</sup> *Bakur przeciwko Białorusi*, Komitet Praw Człowieka (2015), UN Doc. CCPR/C/114/D/1902/2009, par. 7.8; *Pugacz przeciwko Białorusi*, Komitet Praw Człowieka (2015), UN Doc. CCPR/C/114/D/1984/2010, par. 7.7; zob. również Komitet Praw Człowieka, Komentarz ogólny nr 34, Artykuł 19: Wolność wyrażania opinii i wypowiedzi, UN Doc. CCPR/C/GC/34, pkt 21-22.

<sup>21</sup> Zob. również: Komitet Praw Człowieka, Komentarz Ogólny nr 34, Artykuł 19: Swoboda wypowiedzi, Dokument ONZ. CCPR/C/GC/34, pkt 35 (konieczność i proporcjonalność każdego ograniczenia musi zostać wykazana "w sposób konkretny i indywidualizowany").

<sup>22</sup> ETPC, wyrok z dnia 3 maja 2022 r. w sprawie *Bumbes przeciwko Rumunii*, skarga nr 18079/15, pkt 98.

<sup>23</sup> ETPC, *Alekseyev przeciwko Rosji*, skargi nr 4916/07, 25924/08 i 14599/09, wyrok z dnia 21 października 2010 r., pkt 86. ETPC, *Kudrevičius i inni przeciwko Litwie*, skarga nr 37553/05, wyrok z dnia 15 października 2015 r., pkt. 143 (powody przedstawione przez władze muszą być "istotne i wystarczające" oraz oparte na "możliwej do zaakceptowania ocenie faktów").

<sup>24</sup> Wyrok ETPC z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06, pkt 64. 64.

<sup>25</sup> Komitet Praw Człowieka, Komentarz Ogólny 37, Artykuł 21: Prawo do pokojowych zgromadzeń, Dokument ONZ. CCPR/C/GC/37, pkt 25.

<sup>26</sup> Grupa Robocza ONZ ds. Arbitralnych Zatrzymań (WGAD) i Grupa Robocza ONZ ds. Dyskryminacji Kobiet i Dziewcząt (WGDAWG) podkreśliły, że prawo karne jest środkiem ultima ratio, który powinien być stosowany do kryminalizacji poważnych i szkodliwych zachowań, a nie statusu osoby. Grupa Robocza ONZ ds. Dyskryminacji Kobiet, Grupa Robocza ONZ ds. Arbitralnych Zatrzymań, Wspólna opinia przyjaciela sądu przed Federalnym Sądem Najwyższym Nigerii, *Joy Moses & 5 ORS vs. Minister*, 3 lutego 2020 r., s. 11. Rezolucja ECOSOC, 2002/13, "Action to promote effective crime prevention", [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution\\_2002-13.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution_2002-13.pdf); Międzynarodowa Komisja Prawników (MTS), "Zasady z 8 marca dotyczące podejścia opartego na prawach człowieka do prawa karnego zakazującego zachowań związanych z seksem, reprodukcją, zażywaniem narkotyków, HIV, bezdomnością i ubóstwem", zasady 2, 7 i 13, [https://icj2.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2023/03/8-March-PrinciplesReport\\_final\\_printversion.pdf](https://icj2.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2023/03/8-March-PrinciplesReport_final_printversion.pdf).

wolności (reguły tokijskie), należy zasadniczo unikać stosowania środków polegających na pozbawieniu wolności, zwłaszcza jako kary za drobne przestępstwa bez użycia przemocy. Należy stosować je tylko w wyjątkowych okolicznościach, jako środek ostateczny, gdy jest to absolutnie konieczne do zaspokojenia pilnej potrzeby, takiej jak rzeczywiste zagrożenie dla porządku publicznego<sup>27</sup>.

19. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pokojowe zgromadzenie nie powinno, co do zasady, podlegać sankcjom karnym<sup>28</sup>, w tym karze pozbawienia wolności<sup>29</sup>. Trybunał wielokrotnie powtarzał, że sankcje karne nakładane na osoby korzystające z prawa do wolności pokojowych zgromadzeń wymagają szczególnego uzasadnienia<sup>30</sup>. Komentarz Ogólny nr 37 stanowi, że "w przypadku zastosowania sankcji karnych lub administracyjnych na organizatorów lub uczestników pokojowych zgromadzeń za ich niezgodne z prawem zachowanie, sankcje takie muszą być proporcjonalne, nie mogą mieć charakteru dyskryminującego i nie mogą opierać się na niejednoznacznych lub zbyt ogólnie zdefiniowanych przestępstwach, ani represjonować zachowania, które są chronione na mocy Paktu"<sup>31</sup>.
20. Zgodnie z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka przy ocenie proporcjonalności ingerencji należy wziąć pod uwagę surowość związanych z nią sankcji<sup>32</sup>. Co do zasady, osoby uczestniczące w pokojowych zgromadzeniach nie mogą być narażone na sankcje karne<sup>33</sup>. Kryminalizacja musi być zawsze traktowana jako ostateczność i co do zasady przeciwko osobom protestującym w sposób pokojowy nie powinny być wszczęte postępowania karne. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie powtarzał, że w przypadku zastosowania sankcji karnych sąd krajowy musi dokładnie uzasadnić, dlaczego było to konieczne<sup>34</sup>.
21. Groźba sankcji administracyjnych lub karnych może wywołać tzw. efekt mrozący i zniechęcić jednostki do korzystania z wolności zgromadzeń<sup>35</sup>. Nawet w przypadkach,

<sup>27</sup> Specjalny sprawozdawca ONZ ds. skrajnego ubóstwa i praw człowieka, "Ekstremalne ubóstwo i prawa człowieka", przyjęty 4 sierpnia 2011 r., UN Doc. A/66/265, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/444/49/pdf/n1144449.pdf?token=kttas1ymM02bWDgrIS&fe=tr> par. 81; Wzorcowe reguły minimum NZ dotyczące środków nie pozbawiających wolności (reguły tokijskie), przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 45/110 z dnia 14 grudnia 1990 r., <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/tokyorules.pdf> Reguła 1.1. i Komentarz do Reguł Tokijskich; Rekomendacja Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł dotyczących Sankcji i Środków Wspólnotowych CM/Rec (2017)3, Podstawowa Zasada 3, <https://rm.coe.int/168070c09b>; Rada Praw Człowieka, Raport Specjalnego Sprawozdawcy ds. pozasądowych, doraźnych lub arbitralnych egzekucji, Zgony w więzieniach, przyjęty 18 kwietnia 2023 r., UN Doc. A/HRC/53/29, par. 73.

<sup>28</sup> ETPC, Akgöl i Göl przeciwko Turcji, 2011, par. 43; ETPCz, Gün i inni przeciwko Turcji, skarga 8029/07, wyrok z dnia 18 czerwca 2013 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122059>, pkt 83; ETPCz, Ekrem Can i inni przeciwko Turcji, skarga 10613/10, wyrok z dnia 8 marca 2022 r., <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-216156>, pkt 92.

<sup>29</sup> ETPC, Murat Vural przeciwko Turcji, skarga 9540/07, wyrok z 21 października 2014 r., <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-147284> par. 66; Gün i inni przeciwko Turcji, 2013, pkt 83 (wcześniej cytowany); ETPC, Mariya Alekhina i inni przeciwko Rosji, skarga 38004/12, wyrok z dnia 17 lipca 2018 r., <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-184666> pkt 228.

<sup>30</sup> ETPC, Gün i inni przeciwko Turcji, pkt 82 (cytowany wcześniej); ETPC, Tanakenko przeciwko Rosji, skarga 19554/05, wyrok z dnia 15 maja 2014 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142969>, pkt 87; ETPC, Kudrevicius przeciwko Litwie, skarga 37553/05, wyrok Wielkiej Izby z dnia 15 października 2015 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>, pkt 146.

<sup>31</sup> Komitet Praw Człowieka, Komentarz ogólny nr 37 dotyczący prawa do pokojowych zgromadzeń (art. 21), pkt 67.

<sup>32</sup> ETPC, Öztürk przeciwko Turcji, skarga 22479/93, wyrok Wielkiej Izby, 28 września 1999, pkt 70, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58305>

<sup>33</sup> ETPC, Akgöl i Göl przeciwko Turcji, 2011, par. 43; ETPCz, Gün i inni przeciwko Turcji, skarga 8029/07, wyrok z dnia 18 czerwca 2013 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122059>, pkt 83; ETPCz, Ekrem Can i inni przeciwko Turcji, skarga 10613/10, wyrok z dnia 8 marca 2022 r., <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-216156>, pkt 92.

<sup>34</sup> ETPC, Gün i inni przeciwko Turcji, pkt 82 (cytowany wcześniej); ETPC, Tanakenko przeciwko Rosji, skarga 19554/05, wyrok z dnia 15 maja 2014 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142969>, pkt 87; ETPC, Kudrevicius przeciwko Litwie, skarga 37553/05, wyrok Wielkiej Izby z dnia 15 października 2015 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>, pkt 146.

<sup>35</sup> "Efekt mrozący" jako pojęcie prawne został zdefiniowany jako: "... negatywny skutek, jaki działania państwa wywierają na osoby fizyczne i/lub prawne i który zniechęca do korzystania z przysługujących im praw lub wypełniania obowiązków zawodowych, w obawie przed wszczęciem formalnego postępowania państwowego, które mogłoby prowadzić do sankcji lub nieformalnych konsekwencji, takich jak groźby, ataki lub publiczne oszczerstwa. Działania państwa rozumiane są w tym kontekście jako wszelkie działania lub zaniechania

gdy kara nie jest surowa lub jest jedynie symboliczna, sankcje karne mogą i tak działać jako środek odstrasżający przed korzystaniem z prawa do pokojowych zgromadzeń w przyszłości. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że efekt mrozący może wystąpić nawet w przypadku uniewinnienia lub wycofania zarzutów, ponieważ sam fakt objęcia postępowaniem karnym może działać odstrasżająco.<sup>36</sup>

## VI. Wymóg zawiadomienia stanowi ingerencję w wolność pokojowych zgromadzeń, która nigdy nie może stanowić celu samego w sobie

22. Jak podkreślono w Komentarzu Ogólnym nr 37, wymóg zawiadomienia stanowi ingerencję w prawo do wolności pokojowych zgromadzeń. Jako taka, podobnie jak wszelkie inne formy ograniczenia tego podstawowego prawa człowieka, zawiadomienie musi przejść trzyczęściowy test (zob. pkt 17 powyżej).<sup>37</sup>
23. Co więcej, wprowadzenie wymogu notyfikacji jest dopuszczalne jedynie "w zakresie niezbędnym do wspierania władz w ułatwianiu sprawnego przebiegu pokojowych zgromadzeń i ochrony praw innych osób"<sup>38</sup>. Wiele zgromadzeń może być odpowiednio chroniona bez podlegania obowiązkowemu wymogowi wcześniejszego powiadamiania władz o planowanym przeprowadzeniu zgromadzenia.
24. Specjalni Sprawozdawcy Organizacji Narodów Zjednoczonych podkreślają, że "brak zawiadomienia lub niespełnienie innych wymogów administracyjnych nie powinno powodować, że zgromadzenie staje się bezprawne, ani nie powinno być wykorzystywane jako podstawa do przerwania zgromadzenia, aresztowania jego uczestników lub nałożenia sankcji karnych lub administracyjnych skutkujących grzywną lub pozbawieniem wolności na uczestników lub organizatorów".<sup>39</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Oya Ataman przeciwko Turcji*, oraz wielu innych, orzekł, że nawet jeśli od organizatorów można oczekiwać przestrzegania pewnych obowiązujących przepisów, nie powinny one stanowić ukrytej przeszkody w skutecznym korzystaniu z wolności zgromadzeń.<sup>40</sup> Ponadto, jak podkreślił Komitet Praw Człowieka ONZ, wszelkie sankcje za brak notyfikacji nie mogą mieć charakteru sankcji karnych: "niedopełnienie obowiązku powiadamiania władz nie może samo w sobie stanowić podstawy do aresztowania uczestników lub organizatorów, ani do nakładania nieuprawnionych sankcji, takich jak wszczynanie przeciwko nim postępowań karnych"<sup>41</sup>.

---

ze strony władz publicznych, które mogą zniechęcać osoby fizyczne i/lub prawne do korzystania z praw przysługujących im na mocy prawa krajowego, europejskiego i/lub międzynarodowego lub mogą zniechęcać do wypełniania obowiązków zawodowych (jak na przykład w przypadku sędziów, prokuratorów i prawników)". Zob. Laurent Pech w "The concept of chilling effect: Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in the EU" (Open Society European Policy Institute, marzec 2021 r.), s. 4.

<sup>36</sup> Wyrok ETPCz z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie *Nurettin Aldemir i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 32124/02 i 6 innych, par. 34.

<sup>37</sup> Komitet Praw Człowieka, Komentarz ogólny nr 37 dotyczący prawa do pokojowych zgromadzeń (art. 21), 2020, pkt 70.

<sup>38</sup> *Tamże*. Zob. również: Komisja Wenecka - *Wytyczne OBWE/ODIHR w sprawie pokojowych zgromadzeń* (wyd. 3, 2020), pkt. 112-114. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że dopuszczalnym uzasadnieniem wymogu zawiadomienia jest "umożliwienie władzom podjęcia rozsądnych i odpowiednich środków w celu zagwarantowania sprawnego przebiegu zgromadzenia" oraz umożliwienie władzom pogodzenia przeciwstawnych interesów prawnych oraz zapobiegania zakłóceniom porządku lub przestępstwom. Zob. wyrok ETPC z dnia 7 października 2008 r. w sprawie *Eva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga nr 10346/05, pkt. 37. Również wyrok ETPC z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie *Berladir i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 34202/06, pkt. 40-41 (oraz par. 50 i 53, zauważając, że nakładanie grzywien za naruszenie takiego wymogu stanowi ingerencję w prawo do pokojowych zgromadzeń).

<sup>39</sup> Rada Praw Człowieka, Wspólne sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ds. wolności pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się oraz specjalnego sprawozdawcy ds. pozasądowych, doraźnych lub arbitralnych egzekucji w sprawie właściwego zarządzania zgromadzeniami (A/HRC/31/66), 4 lutego 2016 r., <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/018/13/PDF/G1601813.pdf?OpenElement>, pkt 23.

<sup>40</sup> Wyrok ETPCz z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie *Oya Ataman przeciwko Turcji*, skarga nr 74552/01, par. 38. Podobnie wyrok ETPC z dnia 6 października 2022 r. w sprawie *Mustafa Hadzili i inni przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 69483/13 i 2 inne, pkt. 56.

<sup>41</sup> *Tamże*, pkt 71.



25. Co ważne, "egzekwowanie obowiązku notyfikacji nie może stać się celem samym w sobie"<sup>42</sup>. Oznacza to, że wymogi dotyczące zawiadomienia o zgromadzeniu nie mogą być: (a) egzekwowane z powodów, które wykraczają poza cele, dla których obowiązek notyfikacji został wprowadzony (b) egzekwowane gdy nie przyczyniają się do osiągnięcia żadnego uzasadnionego celu. Organizator zgromadzenia nie powinien zatem podlegać sankcjom (nie mówiąc już o postępowaniu karnym) tylko dlatego, że stwierdzono techniczne naruszenie wymogu zgłoszenia. Próg uzasadniający nałożenie jakiegokolwiek sankcji za brak zgłoszenia jest szczególnie wysoki w okolicznościach, w których władze były w stanie zareagować w sposób zapewniający proporcjonalną równowagę między przeciwstawnymi interesami.

## VII. Obowiązek wyraźnego przeanalizowania kwestii, czy zdarzenie stanowi spontaniczne zgromadzenie

26. Przed nałożeniem sankcji na organizatora zgromadzenia za niespełnienie wymogu zgłoszenia, na sądzie spoczywa obowiązek wyraźnego odniesienia się do kwestii, czy zgromadzenie mogło stanowić zgromadzenie spontaniczne<sup>43</sup>. Ten obowiązek proceduralny pojawia się w szczególności w przypadku wątpliwości co do tego, czy zgromadzenie można uznać za zwolnione z obowiązku uprzedniego zgłoszenia. Okoliczności takie mogą wystąpić w trakcie trwania zgromadzenia, w tym, na przykład, gdy liczba uczestników wzrośnie tak, że przekroczy próg liczbowy wymagający uprzedniego powiadomienia lub w sytuacji, gdy spontaniczna zmiana charakteru zgromadzenia jest podyktowana zmieniającymi się realiami wydarzenia i wymaga dostosowania się do oczekiwań zgromadzonego tłumu.

27. Międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka szczególnie silnie chronią zgromadzenia spontaniczne. Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR podkreśliły, że spontaniczne zgromadzenia powinny być traktowane jako spodziewana (a nie nadzwyczajna) cecha zdrowego systemu politycznego i należy w tym zakresie wprowadzić odpowiednie ułatwienia proceduralne i prawne<sup>44</sup>. Komitet Praw Człowieka ONZ (w Komentarzu Ogólnym nr 37) uznał, że takie zgromadzenia nie powinny podlegać systemowi notyfikacji, ponieważ są ściśle związane z trwającymi wydarzeniami<sup>45</sup>. Również Trybunał w Strasburgu uznał, że przerwanie spontanicznego zgromadzenia jedynie na podstawie braku zgłoszenia, gdy uczestnicy nie popełnili żadnego wykroczenia, może stanowić nieproporcjonalną ingerencję w wolność zgromadzeń.<sup>46</sup>

28. Ani samo stwierdzenie, że zgromadzenie wymagało uprzedniego zawiadomienia, ani pominięcie tej kwestii nie są wystarczające, aby zwolnić państwo z obowiązku przeprowadzenia dokładnej analizy czy zgromadzenie może zostać uznane za „spontaniczne”. Karanie organizatora zgromadzenia za nieprzestrzeganie wymogu, którego zastosowanie jest niejasne, rodzi wątpliwości co do pewności prawa. W związku

<sup>42</sup> Komentarz ogólny nr 37, pkt 70.

<sup>43</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 21 września 2021 r. w sprawie Barseghyan *przeciwko* Armenii, skarga nr 17804/09, pkt 53, w którym wymaga się, aby władze wyraźnie rozważyły, czy zgromadzenie stanowi zgromadzenie spontaniczne.

<sup>44</sup> Komisja Wenecka - OBWE/ODIHR, *Wytyczne w sprawie pokojowych zgromadzeń*, wyd. 3, 2020, pkt 79.

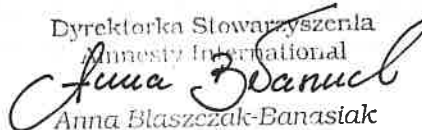
<sup>45</sup> Komitet Praw Człowieka, Komentarz ogólny nr 37 dotyczący prawa do pokojowych zgromadzeń (art. 21), 2020, pkt. 72: "notyfikacje nie mogą być wymagane w przypadku zgromadzeń spontanicznych, dla których nie ma wystarczająco dużo czasu na wysłanie powiadomienia".

<sup>46</sup> Wyrok ETPC z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bukta i inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 25691/04, pkt. 36-37. Wyrok ETPC z dnia 7 października 2008 r. w sprawie *Éva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga nr 10346/05, pkt. 36-37.

z powyższym brak wyraźnego przeprowadzenia takiej oceny jest nie do pogodzenia ze szczególną ochroną zgromadzeń spontanicznych, jak i z zasadą proporcjonalności, która wymaga dokładnego rozważenia wszystkich aspektów sprawy.

## VIII. Wnioski

29. Amnesty International zwraca się z uprzejmą prośbą o dokładne rozważenie przedstawionych powyżej kwestii związanych z ochroną wolności zgromadzeń. Wszelkie ograniczenia tego podstawowego prawa człowieka muszą być interpretowane bardzo wąsko i powinny opierać się na jak pełniejszej jego ochronie, a nie na jego ograniczaniu. Jeśli ograniczenia mają być stosowane, muszą one opierać się na jasno określonych i sformułowanych przepisach, które wprowadzono do osiągnięcia określonego w prawie międzynarodowym celu, a państwa muszą zapewnić, że stosowanie prawa karnego nie stanowi niepotrzebnego i/lub nieproporcjonalnego ograniczenia swobody wypowiedzi i wolności zgromadzeń.
30. Państwa mogą stosować prawo karne jedynie w ostateczności (*ultima ratio*), gdy mniej inwazyjne środki nie są dostępne w celu ochrony uzasadnionego interesu publicznego. Sankcje karne nakładane na osoby korzystające z prawa do wolności pokojowych zgromadzeń wymagają przedstawienia wyczerpującego uzasadnienia. W ocenie Amnesty International nie zostało to spełnione przez polskie władze. Organizacja podkreśla, że polskie władze bezprawnie wykorzystywały przepisy kodeksu wykroczeń przeciwko pokojowym demonstrantom, wszczynając przeciwko nim od 2017 r. tysiące postępowań na podstawie art. 52 Kodeksu wykroczeń. Jak zostało podkreślone w niniejszej opinii, art. 52 penalizuje zachowania, które nie są wystarczająco jasno sformułowane i które nie powinny podlegać ściganiu. Stanowi to naruszenie zasady legalności. Amnesty International podkreśla, że takie stosowanie prawa może mieć efekt mrozący, zniechęcając jednostki do korzystania ze swoich praw w przyszłości.
31. Państwa mają nie tylko negatywny obowiązek powstrzymania się od nakładania nieuzasadnionych ograniczeń na wolność pokojowych zgromadzeń, ale także pozytywny obowiązek aktywnego zapewnienia, że z tego prawa może korzystać każdy, bez dyskryminacji. Wymogi notyfikacji nigdy nie mogą być egzekwowane jako cel sam w sobie i w sposób abstrakcyjny chronić przebiegu zgromadzenia. Co więcej, władze państwowe mają obowiązek - przynajmniej przed orzeczeniem kary za nieprzestrzeganie wymogu zgłoszenia - wyraźnie rozważyć i przeanalizować kwestię czy zgromadzenie (lub część trwającego zgromadzenia) mogło być uznane za spontaniczne. W takim wypadku zgłoszenie nie jest konieczne. Jeśli taki obowiązek nie został spełniony, nałożenie jakichkolwiek sankcji narusza wolność zgromadzeń.

Dyrektorka Stowarzyszenia  
Amnesty International  
  
Anna Blaszczak-Banaszak