



Sprawozdanie

z monitoringu zgodności z prawem przebiegu zgromadzenia

oraz zgodności z prawem czynności nadzoru nad zgromadzeniem

„Marsz Niepodległości” z 11 listopada 2018 roku

I. Podstawa sporządzania sprawozdania

W dniu 7 listopada 2018 roku, z inicjatywy Stowarzyszenia „Marsz Niepodległości” zawarte zostało pomiędzy Stowarzyszeniem a Instytutem na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris *porozumienie o monitoringu zgodności z prawem przebiegu zgromadzenia oraz czynności nadzoru nad zgromadzeniami*. Zgodnie z postanowieniami porozumienia, Instytut Ordo Iuris objął monitoringiem prawnym zarówno zgodność z prawem przebiegu zgromadzenia z 11 listopada 2018 roku „Marsz Niepodległości”, jak i prowadzone przez organ nadzoru (Prezydenta m.st. Warszawy) czynności nadzoru.

Porozumienie zastrzegało pełną niezależność Instytutu Ordo Iuris w prowadzeniu monitoringu oraz w sporządzeniu raportu końcowego. Stowarzyszenie „Marsz Niepodległości” gwarantowało prawnikom Ordo Iuris dostęp do spotkań organizacyjnych poprzedzających zgromadzenie, zaś w dniu zgromadzenia zobowiązywało się do umożliwienia prowadzenia szerokiego monitoringu na wszystkich poziomach organizacji wydarzenia, włącznie z dostępem do komunikacji krótkofalowej Straży Marszu.

Zgodnie z postanowieniami porozumienia, w terminie do dnia 18 listopada 2018 r. roku Instytut Ordo Iuris zobowiązał się opublikować pisemne sprawozdanie z czynności monitoringu, bez prawa korekt ze strony Stowarzyszenia „Marsz Niepodległości”.



II. Czynności monitoringu podjęte przed dniem zgromadzenia

W dniu zawarcia *Porozumienia o monitoringu* (7 listopada 2018 r.) Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję nr WV/5310/ZG/5/2018 zakazującą organizacji zgromadzenia cyklicznego „Marsz Niepodległości” w dniu 11 listopada 2018 r. Organ nadzoru wskazał, że zgromadzenie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Analiza wydanej decyzji stanowiła pierwszą z podjętych czynności monitoringu zgodności z prawem podejmowanych czynności nadzoru. Wyniki przeprowadzonej analizy zaprezentowano jeszcze tego samego dnia zespołowi prawników Stowarzyszeniu „Marsz Niepodległości”, wskazując przede wszystkim na następujące naruszenia obowiązującego prawa przez organ nadzoru:

- a. Oczywiście naruszenie art. 57 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 57 Konstytucji oraz art. 11 ust. 1 i 2 i art. 14 w związku z art. 11 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenie wolności zgromadzeń i zakazanie zgromadzenia z powodu obarczenia odpowiedzialnością organizatora zgromadzenia za zapewnienie bezpieczeństwa jego uczestników w sytuacji, gdy ten obowiązek spoczywa na mocy przepisów na organach władzy publicznej, bez względu na okoliczności zgromadzenia oraz bez względu na ryzyko naruszenia porządku publicznego;
- b. Oczywiście naruszenie art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo o zgromadzeniach poprzez jego błędne zastosowanie przejawiające się w uznaniu, że zagrożenie o charakterze potencjalnym, opartym wyłącznie na przypuszczeniach organu jest wystarczające do zastosowania przedmiotowego przepisu i zakazania zgromadzenia cyklicznego i w konsekwencji ograniczenie wolności zgromadzeń, podczas gdy zagrożenie musi być realne, wykazane i dopuszczane przez organizatora marszu;
- c. Ewentualne naruszenie art. 14 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 26e ustawy prawo o zgromadzeniach poprzez jego zastosowanie przez organ gminy, Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, w sytuacji gdy na mocy art. 26e ustawy prawo o zgromadzeniach przepis art. 14 ustawy o zgromadzeniach stosuje się odpowiednio do zgromadzeń cyklicznych, w odniesieniu do których decyzję na mocy przepisów szczególnych wydaje właściwy wojewoda, a w konsekwencji wydanie decyzji przez organ nieposiadający kompetencji;
- d. Naruszenie art. 6 i art. 10 § 1 k.p.a. poprzez ich niezastosowanie polegającym na wydaniu decyzji bez umożliwienia powodowi wypowiedzenia się co do materiału dowodowego zebranego w sprawie;

Wstępna analiza zawierała również uzasadnienie ww. zarzutów wskazujące przede wszystkim na dorobek doktryny i orzecznictwa sądów krajowych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.



Wydane w toku kontroli sądowej postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie (XXV Ns 196/18) oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie (VI Acz 1179/18) potwierdziły przedstawione w analizie zarzuty oraz prawomocnie uchyliły zaskarżoną decyzję Prezydenta m.st. Warszawy, jako wydaną z naruszeniem prawa.

Dodatkowe argumenty odnośnie sprzeczności z prawem zakazu organizacji zgromadzenia cyklicznego „Marsz Niepodległości” przedstawione zostały przez Instytut Ordo Iuris w pismach *amici curiae* złożonych w obu instancjach kontroli sądowej. Instytut Ordo Iuris podnosił tam m.in. niezasadność podnoszonej akcesoryjnie przez pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy tezy o pierwszeństwie zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej wobec zgromadzeń obywatelskich. W opinii Ordo Iuris zwrócono uwagę na sposób procedowania Senatu nad projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (druk senacki 355, Senat RP IX kadencja). Projekt przyjęty przez Sejm przewidywał wykluczenie organizacji zgromadzeń w miejscu i czasie zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej oraz zgromadzeń odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych (projektowany art. 2 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach). Ustawodawca (Senat w głosowaniu 7 grudnia 2016 r.) odstąpił jednak od zamiaru hierarchizowania zgromadzeń z uwagi na podmiot organizujący, biorąc pod uwagę konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności wyrażone art. 32 Konstytucji gwarantujące równość wobec prawa. Jak podsumowano w piśmie Instytutu Ordo Iuris, przyjęcie pierwszeństwa zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej prowadziłoby do iluzoryczności ustawowych gwarancji wolności zgromadzeń, poprzez oddanie w ręce władzy publicznej instrumentu służącego likwidacji wszelkich zgromadzeń obywatelskich poprzez organizację „uroczystości państwowych” na tej samej trasie i w tym samym czasie.

III. Współpraca z Prezydentem m.st. Warszawy

Wobec wydania przez organ nadzoru decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia cyklicznego „Marsz Niepodległości” i podjęcia przez Instytut Ordo Iuris czynności analitycznych oraz zajęcia stanowiska w toczącym się postępowaniu sądowym, bezprzedmiotowe stało się – przewidziane w Porozumieniu – zwracanie się do Prezydenta m.st. Warszawy o współpracę z Instytutem Ordo Iuris w czynnościach monitoringu, w szczególności poprzez udział obserwatora Instytutu Ordo Iuris w pracach Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy oraz towarzyszenie obserwatora Instytutu Ordo Iuris przedstawicielowi Prezydenta m.st. Warszawy, o którym mowa w art. 17 ustawy prawo o zgromadzeniach.



IV. Czynności monitoringu w dniu zgromadzenia

W uzgodnieniu ze Stowarzyszeniem „Marsz Niepodległości” Instytut Ordo Iuris wskazał obserwatorów:

- a. obecnych w sztabie Marszu Niepodległości od godziny 10:00 do zakończenia zgromadzenia z dostępem do bieżącej komunikacji krótkofalowej Straży Marszu oraz informacji o przebiegu zgromadzenia (adw. Rafał Dorosiński);
- b. obecnych w punkcie kontroli transparentów ulokowanym na skrzyżowaniu ul. Kruczej i Al. Jerozolimskich na trasie zgromadzenia, którego zadaniem była weryfikacja zgodności z prawem prezentowanych transparentów oraz zachowania uczestników zgromadzenia (adw. Tomasz Budnikowski, adw. dr Bartosz Lewandowski);
- c. towarzyszących przewodniczącemu zgromadzenia na czele Marszu (adw. Jerzy Kwaśniewski);
- d. przemieszczających się w różnych blokach zgromadzenia (adw. Maciej Kryczka, apl. adw. Magdalena Majkowska, adw. Filip Wołoszczak).

V. Obserwacje szczegółowe

V.1. Przebieg zgromadzenia

Zgromadzenie otwarto punktualnie, a przewodniczący zgromadzenia odczytał (korzystając z systemu nagłaśniającego) regulamin zgromadzenia. Przedsięwzięte przez organizatora zgromadzenia środki bezpieczeństwa, do których należało zaangażowanie licznych osób funkcyjnych działających w imieniu przewodniczącego zgromadzenia, jak również licznej i ponadstandardowo wyposażonej i przeszkolonej Straży Marszu oraz współpraca z Policją, zapewniły sprawne, adekwatne i niezwłoczne reakcje na ekscesy mogące zakłócić przebieg zgromadzenia. Dotyczy to w szczególności zabezpieczenia interakcji z kontrmanifestantami zgromadzonymi przy Pl. Defilad, w rejonie ronda de Gaulla’a (ul. Smolna) jak i podczas nieudanej próby zakłócenia Marszu przez osoby, które wdarły się przed czoło zgromadzenia przed Mostem Poniatowskiego (próba rozstawienia transparentu przed czołem Marszu). Pozytywnie ocenić należy również **decyzje przewodniczącego** zgromadzenia o wstrzymywaniu pochodu w bezpiecznej odległości od Mostu Poniatowskiego w sytuacji, gdy przechodzący Mostem Poniatowskiego pochód poprzedzający został zatrzymany przez organizatorów. Połączenie wówczas obu zgromadzeń mogłoby bowiem – w sytuacji przejścia mostem – stworzyć dodatkowe zagrożenie dla uczestników.

Nie zaobserwowano wśród uczestników zgromadzenia zachowań agresywnych.

Marsz został ponadstandardowo zabezpieczony przez służby ratunkowe organizatora zgromadzenia.



V.2. Zaobserwowane incydenty bez wpływu na pokojowy przebieg całego zgromadzenia

Od ww. zdarzeń odróżnić należy incydenty z udziałem uczestników Marszu, o niewielkim znaczeniu dla pokojowego przebiegu całego zgromadzenia, takie jak:

Użycie rac świetlnych (częstsze) czy użycie petard (sporadyczne). Znowelizowany ustawą z 24.07.2015 r. art. 52 §1 Kodeksu Wykroczeń stanowi, że „Kto bierze udział w zgromadzeniu, posiadając przy sobie (...) wyroby pirotechniczne (...) podlega karze aresztu do 14 dni, karze ograniczenia wolności albo karze grzywny”. Tym samym użycie wyrobów pirotechnicznych w postaci rac świetlnych i petard stanowiło naruszenie ww. przepisu ustawy. Obserwatorzy dostrzegają, że znacznej części zgromadzeń, jakie odbywają się po wejściu w życie nowelizacji Kodeksu Wykroczeń, wciąż towarzyszy użycie ww. wyrobów pirotechnicznych przez uczestników. Organy nadzoru, stosownie do zasady adekwatności i konieczności stosowanych środków nadzoru, nie uznają tego za dostateczną przesłankę rozwiązania zgromadzenia w trybie art. 20 prawa o zgromadzeniach. Nie odnotowano w toku monitoringu szkód związanych z użyciem rac lub petard.

Zaobserwowano kilkakrotnie uczestników wchodzących na **dachy przystanków** komunikacji miejskich, w większości przypadków prawidłowo reagowała wówczas Straż Marszu.

Z doniesień medialnych oraz z obserwacji poczynionych przez obserwatora powzięto informację o **spaleniu flagi Unii Europejskiej**. Wydarzenie zgłoszone organizatorowi zgromadzenia w punkcie kontroli transparentów zostało potraktowane z powagą, przy czym z uwagi na krótki czas trwania incydentu, nie doszło do jego powstrzymania. W ocenie autorów monitoringu zdarzenie pozostawało prawie irrelevantne, ponieważ ani przedmiot czynu (flaga UE) ani jego okoliczności (z uwzględnieniem wskazywanego przez świadków zabezpieczenia przez sprawców dostępu do gaśnicy samochodowej) nie wypełniały znamion czynu zabronionego.

Sporadycznie zaobserwowano uczestników zgromadzenia spożywających **alkohol**. W przynajmniej dwóch sytuacjach obserwatorzy odnotowali usunięcie przez Straż Marszu ze zgromadzenia uczestnika pod wpływem alkoholu.

V.3. Symbolika stosowana przez uczestników zgromadzenia

Dominującą symboliką stosowaną przez uczestników zgromadzenia były barwy narodowe oraz znaki organizacji społecznych, symbole religijne (szczególnie liczne wizerunki Chrystusa Króla Polski), transparenty prezentujące hasła patriotyczne i historyczne, w tym „Sto lat chwały, tysiąc lat przyjaźni i niepodległości” (po polsku i węgiersku), „Amor patriae nostra lex”, „Wielka Polska Narodowa”, czy flaga z wizerunkami Hallera, Dmowskiego, Witosa, Piłsudskiego i Paderewskiego.



Prezentowane symbole obejmowały flagi licznych państw oraz regionów, liczne symbole organizacji społecznych i poszczególnych bloków Marszu. Znaczną część symboliki były znaki klubów sportowych piłkarskich prezentowane przez zgodnie maszerujące grupy kibicowskie (Zawisza Bydgoszcz, ŁKS Łódź, GKS Katowice, ŁKS Łomża i in.). Pojawiały się również symbole patriotyczne kojarzone ze współczesnymi ruchami społecznymi – Mieczyk Chrobrego, Falanga. Obecność kilku flag legalnej włoskiej organizacji antyglobalistycznej i nacjonalistycznej „Forza Nuova” była całkiem nieproporcjonalna do uwagi, jaką skupili na sobie jej przedstawiciele ze strony niektórych mediów.

Reakcje organizatora zgromadzenia doprowadziły do wyeliminowania prawdopodobnie dwóch transparentów o treści mogącej naruszać prawo.

V.4. Hasła skandowane przez uczestników zgromadzenia

Skandowane przez organizatorów hasła pozostawały w ścisłym związku z przedmiotem zgromadzenia cyklicznego, wskazanym w decyzji Wojewody z 6 listopada 2017 r. jako „uczczenie rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości i wyrażenie dumy narodowej”. Dominowały „Bóg, Honor i Ojczyzna”, „Nadchodzi, nadchodzi, Marsz Niepodległości”, „Cześć i chwała bohaterom”. Liczne były hasła o charakterze religijnym i patriotycznym, w tym pieśni patriotyczne, religijne oraz modlitwy (prowadzone również z platformy organizatorów zgromadzenia na czele pochodu), w tym „Bogurodzica”, „Rota”, „Boże coś Polskę”, „Mazurek Dąbrowskiego”.

Hasła inicjowane i skandowane przez uczestników zgromadzenia wybiegały w kilku sytuacjach poza ten zakres, sporadycznie posługując się słowami wulgarnymi (głównie wyrażającymi negatywną ocenę jednej z telewizji komercyjnych podczas mijania jej reporterów) lub odnoszącymi się do ruchu politycznego LGBT (podczas mijania kontrmanifestacji prezentującej hasło-grafikę „konsTYtucJA” oraz tęcza flagę). Wznoszono również hasła pochodzenia historycznego („Raz sierpem, raz młotem, czerwoną hołotę”) oraz hasła krytyczne pod adresem Prezydent m.st. Warszawy. Obserwatorzy zwrócili uwagę na kilkukrotną reakcję Straży Marszu oraz wzajemne tonowanie języka przez uczestników zgromadzenia, głównie poprzez wskazywanie na uczestniczące w nim dzieci. Należy zauważyć, że używanie w miejscu publicznym słów powszechnie uznawanych za nieprzyzwoite wypełnia znamiona wykroczenia z art. 141 Kodeksu Wykroczeń.

V.5. Sztab „Marszu Niepodległości”

Oceniając działania biura sztabu „Marszu Niepodległości”, koordynującego całość aktywności organizatorów podejmowanej podczas zgromadzenia, wypada odnotować, że Policja i Służba Ochrony Państwa, dokonawszy



rozpoznania i analizy potencjalnych zagrożeń związanych z organizacją zgromadzenia, powiadomiły szefa sztabu Marszu o odstąpieniu od sprawdzania pomieszczenia zajmowanego przez sztab. Niewątpliwie wskazuje to na bardzo dobrą współpracę organizatorów z wymienionymi służbami na długo przed otwarciem zgromadzenia.

W czasie trwania Marszu Niepodległości do sztabu nieustannie spływały komunikaty dotyczące jego przebiegu i towarzyszących mu wydarzeń. Szef sztabu, dysponując pełnym obrazem sytuacji, wydawał komendy dowódcom poszczególnych jednostek wchodzących w skład Straży Marszu Niepodległości. Przyjęte procedury reagowania na zidentyfikowane zagrożenia były przećwiczone i realizowane sprawnie, co pozwalało na maksymalne skrócenie czasu pomiędzy raportem o zagrożeniu a reakcją.

Szczególną uwagę zwracano na sygnały dotyczące zachowań mogących zakłócić przebieg zgromadzenia, kierując w te miejsca Straż Marszu Niepodległości lub zwracając się do Policji o adekwatną reakcję. Przykładem takiej sytuacji były próby wejścia w konfrontację z uczestnikami zgromadzenia podejmowane przez kontrmanifestantów w okolicach Placu Defilad oraz okrzyki niechęci i rzucona raca w stronę uczestników kontrmanifestacji zorganizowanej w rejonie ronda de Gaulla'a (ul. Smolna), gdzie kontrmanifestanci prezentowali transparent z napisem „KonsTYtucJA”, tęczową flagę oraz transparent przypisujący straty ludnościowe Polski w czasie II Wojny Światowej niesprecyzowanym jako Niemcy „nacionalistom”.

Członkowie sztabu regularnie przekazywali także komunikaty służb państwowych (w tym te dotyczące koordynacji przebiegu dwóch odbywających się równolegle marszy) i Policji (odnoszących się głównie do używania materiałów pirotechnicznych). Zauważenia wymaga także sprawna praca służby medycznej, której centralny punkt koordynujący mieścił się w siedzibie sztabu Marszu.

VI. Wnioski z przeprowadzonego monitoringu przebiegu zgromadzenia

Wedle szacunków Policji w zgromadzeniu uczestniczyło około 250.000 uczestników. Uczestnikami zgromadzenia były rodziny z dziećmi, reprezentanci znacznej liczby organizacji społecznych i politycznych, wspólnot religijnych. Media podkreślały obecność przedstawicieli wielu narodowości i religii.

W toku obserwacji nie stwierdzono jakichkolwiek sprzecznych z prawem działań organizatora Marszu. Odnotowane, nieliczne w skali Marszu, ekscesy uczestników spotykały się z właściwą reakcją organizatora zgromadzenia. Również czynności nadzoru ze strony organu nadzoru i przedstawiciela Prezydenta m.st. Warszawy nie naruszyły prawa do swobodnego przeprowadzenia zgromadzenia.



Dokonując oceny przebiegu zgromadzenia i działań organu nadzoru uwzględnić należy właściwą i adekwatną reakcję organizatora zgromadzenia jak i zasady niezbędności, proporcjonalności i przydatności zastosowania czynności władczych nadzoru przez administrację publiczną. Mając to na uwadze, nie stwierdzono przesłanek pozwalających na rozwiązanie zgromadzenia, wskazanych w art. 20 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, to jest przebieg zgromadzenia nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu, nie naruszał także przepisów ustawy prawo o zgromadzeniach albo przepisów karnych. Również obecny na „Marszu Niepodległości” przedstawiciel Prezydenta m.st. Warszawy nie stwierdził przesłanek podjęcia czynności z zakresu nadzoru nad zgromadzeniem.

Warszawa, 13 listopada 2018 roku,

W imieniu zespołu obserwatorów,

adw. Jerzy Kwaśniewski

Prezes Zarządu

Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris