

Warszawa, dnia 25 września 2019 r.

145/2019/PK/ZG

Sąd Okręgowy w Lublinie
I Wydział Cywilny
ul. Wallenroda 4d
20-607 Lublin

Odwołujący: ██████████
Pełnomocnicy odwołującego: adw. Bartosz
Przeciechowski oraz adw. Anna Mazurczak
Uczestnik: Prezydent Miasta Lublin
(adresy w aktach)

dot. decyzji Prezydenta Miasta Lublina

nr BM-BP-I.5310.34.2019

sygn. akt I Ns 352/19

**Opinia przyjaciela sądu
(amicus curiae)
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka**

Działając na podstawie art. 63 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, w imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: „HFPC” lub „Fundacja”) z siedzibą w Warszawie przy ul. Zgoda 11, pragniemy przedstawić stanowisko w rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Lublinie sprawie odwołania od decyzji Prezydenta Miasta Lublina z dnia 24 września 2019 r. (decyzja nr BM-BP-I.5310.34.2019) w przedmiocie zakazania organizacji zgromadzenia zgłoszonego na dzień 28 września 2019 r. w godzinach od 13:00 do 17:00 polegającego na przemarszu al. Raławickimi na wysokości pl. Teatralnego (początek marszu), ul. Lipową, ul. Narutowicza, ul. Głęboką, ul. Sowińskiego, al. Raławickimi na wysokości pl. Teatralnego (zakończenie marszu) w Lublinie. Zgodnie ze zgłoszeniem, celem zgromadzenia miał być „II Marsz Równości w Lublinie. Promocja praw człowieka oraz swobód obywatelskich, w szczególności praw osób LGBT”.

I. Interes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w przedstawieniu niniejszej opinii

Zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, organizacje pozarządowe do których zadań statutowych należy ochrona równości oraz niedyskryminacja przez bezpodstawne, bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli, mogą przedstawić sądowi istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub w oświadczeniu należycie umocowanych organów.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, do której celów statutowych należy 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. Istota zgromadzeń polega na możliwości uzewnętrzniania przez grupę jednostek swoich poglądów i przekonań w drodze manifestowania ich w miejscu publicznym. Poprzez organizację zgromadzeń i uczestnictwo w nich, jednostki mogą realizować inne konstytucyjnie chronione prawa i wolności, jak choćby wolność działalności związków zawodowych i ruchów obywatelskich, wolność myśli, sumienia i wyznania czy prawo do wolnych wyborów. Wolność zgromadzeń pełni zatem nieocenioną rolę w demokratycznym państwie prawnym przyczyniając się istotnie do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Fundacja od początku swojego istnienia podejmuje działania związane z ochroną wolności zgromadzeń w Polsce. W tym zakresie pragniemy wskazać, że w ramach Programu Spraw Precedensowych HFPC prowadzona była przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPC) sprawa Bączkowski p. Polsce (skarga nr 1543/06), zakończona wydaniem wyroku stwierdzającego naruszenie art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC)¹ z uwagi na mankamenty procedury odwoławczej od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia². W 2014 r. HFPC złożyła również opinię *amicus curiae*³ w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącym konstytucyjności uprzednio obowiązującej ustawy Prawo o zgromadzeniach⁴. Postępowanie w tej sprawie

¹ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)

² Zob. wyrok ETPC z 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni p. Polsce*, skarga nr 1543/06

³ Opinia *amicus curiae* HFPC z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie z połączonych wniosków: grupy posłów o sygn. K 44/12, grupy posłów o sygn. K 53/12, Rzecznika Praw Obywatelskich o sygn. K 4/13 dotyczących zgodności niektórych przepisów ustawy - Prawo o zgromadzeniach z Konstytucją RP, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencja o prawach dziecka, 17 kwietnia 2014 r., http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/04/HFPC_TK_amicus_17042014.pdf (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.)

⁴ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297, ze zm.)

doprowadziło do wydania wyroku stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją⁵, co wymusiło na ustawodawcy uchwalenie nowego Prawa o zgromadzeniach. Postępowanie legislacyjne w tym zakresie było monitorowane przez HFPC, która złożyła także swoją opinię prawną, wskazującą na mankamenty przedstawionego projektu ustawy⁶. Między innymi właśnie dzięki zaangażowaniu Fundacji uchwalona ostatecznie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1485 ze zm.; dalej: Ustawa) uwzględniała standardy wynikające z orzecznictwa ETPC i TK, w szczególności gwarantując, że procedura odwoławcza od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia zakończy się przed planowanym terminem zgromadzenia.

Fundacja monitorowała również proces legislacyjny w sprawie ustawy nowelizującej Prawo o zgromadzeniach. W jego toku argumentowała m.in., że projektowane rozwiązania, wprowadzając uprzywilejowaną kategorię „zgromadzeń cyklicznych” nadmiernie ograniczają wolność zgromadzeń⁷. Z kolei po wejściu w życie tej ustawy⁸, HFPC m.in. wstąpiła do postępowań sądowych dotyczących bezprawnego zakazu organizacji „zgromadzenia uproszczonego” ze względu na jego kolizję ze „zgromadzeniem cyklicznym”. Ponadto w październiku 2018 r. Fundacja przystąpiła do sprawy zakazu Marszu Równości w Lublinie rozpoznawanej przez Sąd Apelacyjny w Lublinie (sygn. akt I ACz 1145/18).

HFPC przedstawiła również opinie przyjaciela sądu (*amicus curiae*) w postępowaniach dotyczących: zakazu Marszu Niepodległości w Warszawie (post. Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2018 r., sygn. akt VI ACz 1179/18), zakazu Marszy Równości w Gnieźnie (post. SO w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19), zakazu Marszu Równości w Rzeszowie (post. SO w Rzeszowie z dnia 8 czerwca 2019 r., sygn. akt I Ns 185/19). Warto wspomnieć, że we wszystkich tych sprawach decyzje zakazujące zgromadzeń zostały uchylone przez sądy.

Mając powyższe na uwadze, zasadnie można stwierdzić, że tematyka wolności zgromadzeń oraz ochrony osób należących do mniejszości seksualnych przed dyskryminacją bez wątpienia wchodzi w zakres zadań statutowych HFPC.

⁵ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12

⁶ Opinia HFPC w przedmiocie projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach, 7 kwietnia 2015 r., http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/04/hfpc_opinia_zgromadzenia_7042015.pdf (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.)

⁷ Opinia HFPC z dnia 29 listopada 2016 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044), 29 listopada 2016 r., <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/11/Opinia-HFPC-prawo-o-zgromadzeniach.pdf> (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.)

⁸ Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 579)

II. Stan faktyczny

W dniu 29 sierpnia 2019 r. o godzinie 0:00 za pośrednictwem poczty elektronicznej wpłynęło do Urzędu Miasta Lublin zawiadomienie o zgromadzeniu publicznym, zgłoszone przez organizatora ██████████ (dalej: Organizator), mającym się odbyć 28 września 2019 r. w Lublinie. Celem zgromadzenia deklarowanym w zgłoszeniu miał być „II Marsz Równości w Lublinie. Promocja praw człowieka oraz swobód obywatelskich, w szczególności praw osób LGBT”. Organizator przewidywał uczestnictwo około dwóch tysięcy osób w zgromadzeniu⁹.

Ze względu na zaplanowane na dzień zgromadzenia uroczystości związane z przysięgą wojskową 2. Lubelskiej Brygady Obrony Terytorialnej, co uniemożliwiło rozpoczęcie marszu na pl. Zamkowym, Organizator wniósł 30 sierpnia 2019 r. o godzinie 22:40 o korektę wcześniej zgłoszonej trasy zgromadzenia.

W dniu 3 września 2019 r. odbyło się spotkanie dotyczące trasy II Marszu Równości. Wówczas Organizator został poinformowany o tym, że pl. Zamkowy i pl. Litewski będą zajęte, na trasie znajduje się Konsulat Generalny Ukrainy oraz szpitale, a także pouczono, że odnośnie dostępności pl. Teatralnego konieczne będzie uzyskanie informacji z Centrum Spotkania Kultur. W wyniku dokonanych ustaleń, 9 września 2019 r. Organizator zgłosił nową trasę marszu, informując również o przewidywanej liczbie uczestników (ok. 2 tysiące) oraz o ewentualnych zagrożeniach, jak i o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia.

Dnia 11 września 2019 r. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Miasta Lublin poinformował, że na pl. Teatralnym w ramach obchodów 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej odbędzie się plenerowa wystawa historycznych pojazdów wojskowych, w związku z czym niemożliwa będzie organizacja zgromadzenia o wskazanej trasie. W związku z tą okolicznością Organizator wskazał nową trasę marszu.

Do Urzędu Miasta Lublin wpłynęło jednocześnie siedem zawiadomień o zgromadzeniach publicznych w trybie uproszczonym, które mają się odbyć w dniu wskazanym przez Organizatora Marszu Równości w miejscach, które pojawiają się również na jego trasie. O zgromadzeniach poinformowana została Komenda Miejska Policji. W odpowiedzi Zastępca Komendanta Miejskiej Policji w Lublinie zapewnił o przygotowaniu Policji do ochrony bezpieczeństwa publicznego. Odbyło się również spotkanie z udziałem organu gminnego oraz przedstawicieli Policji i Straży Miejskiej.

⁹ Stan faktyczny ustalony na podstawie decyzji Prezydenta Miasta Lublina nr BM-BP-I.5310.34.2019 z dnia 24 września 2019 r.

Decyzją z dnia 24 września 2019 r. (nr BM-BP-I.5310.34.2019) Prezydent Miasta Lublin zakazał organizacji zgromadzenia. W uzasadnieniu powołał się na doświadczenia związane z organizacją I Marszu Równości w poprzednim roku w Lublinie, a także podobnych wydarzeń na terenie kraju. Zwrócił również uwagę na „inne okoliczności pozostające w związku z organizacją zgromadzenia publicznego, a które mogą mieć wpływ na ostateczny kształt tego zgromadzenia i w konsekwencji na bezpieczeństwo jego uczestników jak i mieszkańców miasta.” Przy wydaniu decyzji zakazującej miały być brane pod uwagę również wypowiedzi Organizatora, a także osób niepodzielających poglądów uczestników. Wskazał, że w bezpośrednim sąsiedztwie będzie miała miejsce plenerowa ekspozycja pojazdów wojskowych, wymagających dużej powierzchni manewrowej, z udziałem grup rekonstrukcyjnych i być może również z oddaniem imitowanych wystrzałów.

Jednocześnie miejsce zbiórki uczestników II Marszu Równości od pl. Teatralnego, na którym będzie miała miejsce ekspozycja, oddzielają jedynie pojedyncze drzewa oraz trawnik, a w obydwu wydarzeniach zaplanowany jest udział znacznej liczby osób. W obu mogą uczestniczyć także służby porządkowe wraz z pojazdami. W ocenie Prezydenta Miasta Lublina, oba wydarzenia można ocenić jako imprezy masowe, co do których stosować należy wymagania ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Zgodnie z powyższą ustawą, dla przeprowadzenia imprezy masowej w sposób niezagrażający życiu niezbędne jest określenie liczby udostępnionych miejsc, stanowiącej górną granicę ilości osób, które organizator zamierza wpuścić na miejsce, a także ustanowienie na czas trwania imprezy masowej służby informacyjnej i porządkowej, mającej uprawnienia do kontroli osób wchodzących na teren imprezy, legitymowania uczestników czy badania ich trzeźwości. Konieczne jest jednocześnie w takim wypadku dostarczenie planu graficznego obiektu z oznaczeniem dróg ewakuacyjnych, punktów z wodą pitną i podobnych, a także uzyskanie od komendanta powiatowego Policji, Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zasobów ratowniczych i inspektora sanitarnego opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej. Kolejne wymagania stawia przed organizatorem takiej imprezy rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących zabezpieczenia pod względem medycznym imprezy masowej.

Choć, jak podkreśla Prezydent Miasta Lublina, niemożliwe jest przeniesienie wprost wymagań dotyczących imprez masowych na organizację zgromadzeń, w tej sytuacji uznano za zasadne zastosowanie wymagań odnoszących się do bezpieczeństwa, zdrowia i życia ludzi oraz mienia w odniesieniu do zgromadzenia zgłoszonego na 28 września 2019 r. Organizator II Marszu Równości wskazał, że dysponuje środkami służącymi zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, takimi jak karetka, wolontariusze straży porządkowej, osoby

przeszkolone z udzielania pierwszej pomocy czy łączność radiowa. W uzasadnieniu decyzji wskazano jednak, że służby te nie mogą kontrolować wejścia każdej z osób na teren pl. Teatralnego czy al. Raclawickich czy przeszukiwać każdego uczestnika wydarzenia i prowadzić kontroli pod kątem trzeźwości lub posiadania niebezpiecznych przedmiotów.

W uzasadnieniu decyzji przywołano również zagrażające zdrowiu sytuacje mające miejsce w poprzednim roku, kiedy kontrmanifestujący rzucali kamieniami i petardami, przez co konieczne okazało się użycie armatki wodnej. Przypomniano również okoliczności Marszu Równości zorganizowanego w Białymstoku wcześniej w tym roku.

Zwrócono również uwagę, że konstytucyjna ochrona zgromadzeń dotyczy wyłącznie zgromadzeń pokojowych, których organizatorzy nie podlegają do przemocy, nie mają gwałtownych zamiarów i nie odrzucają w inny sposób fundamentów społeczeństwa demokratycznego. W związku z tym przytoczone zostały wypowiedzi zamieszczone na profilu Organizatora na portalu społecznościowym, co skłoniło organ do oceny, iż zgromadzenie może mieć cel odmienny niż deklarowane „promowanie praw człowieka oraz swobód obywatelskich”, a Organizator może w rzeczywistości dążyć do konfrontacji z oponentami. Ponadto, w ocenie organu gminnego, zmierzanie do eskalacji niepożądanych napięć wśród pewnych grup społecznych nie służy do pokojowego wyrażania idei, a tym samym do budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Od niniejszej decyzji Organizator wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego w Lublinie.

W opisie stanu faktycznego w niniejszej opinii nie sposób pominąć, iż w ubiegłym roku Prezydent Miasta Lublina wydał decyzję zakazującą I Marszu Równości. Organizator wniósł odwołanie, które jednak nie zostało uwzględnione (postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt. I Ns 347/18). Decyzję uchylił dopiero Sąd Apelacyjny w Lublinie (postanowienie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt sygn. akt I ACz 1145/18).

III. Fundamentalne znaczenie wolności zgromadzeń

Wolność zgromadzeń gwarantowana jest szeregiem aktów prawa międzynarodowego, jak również Konstytucją RP.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka każdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzania się¹⁰. Potwierdzenie tej wolności znajduje się także w art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)¹¹.

¹⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

¹¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167)

Jednocześnie wolność zgromadzeń podlega ochronie na mocy art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC)¹² oraz art. 57 Konstytucji RP.

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 publiczną¹³. 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”¹⁴.

Na kluczową rolę wolności zgromadzeń wskazał również Sąd Apelacyjny w Lublinie (postanowienie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt I ACz 1145/18) stwierdzając, że „wolność zgromadzeń pełni doniosłą rolę w demokratycznym państwie prawnym, a także jest warunkiem istnienia społeczeństwa demokratycznego. Wolność zgromadzeń gwarantuje członkom społeczności wpływ na władze publiczne, jest naturalną konsekwencją suwerenności narodu. Wolność zgromadzeń służy w szczególności oddziaływaniu jednostek na politykę państwa przez prezentowanie opinii, ocen, poglądów i żądań. Zgromadzenia są istotnym instrumentem demokracji bezpośredniej.”

Wolność zgromadzeń to wolność obywatelska, nie zaś uprawnienie państwowe. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że wolność zgromadzeń jest „jedną z wolności politycznych odnoszących się w swym zasadniczym wymiarze do uczestnictwa jednostek w życiu publicznym, ustalania i realizowania wspólnie określonych celów, uzyskiwania informacji o sposobie działania organów władzy publicznej oraz udziału w ich powoływaniu”¹⁵. Co więcej, wolność zgromadzeń „stanowi (...) jeden z podstawowych elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa, przez co staje się rozstrzygnięciem mającym istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego”¹⁶.

IV. Zakaz zgromadzenia jako absolutny wyjątek

¹² Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)

¹³ 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

¹⁴ Wyrok ETPC w sprawie *Çiloğlu i inni p. Turcji* z dnia 6 marca 2007 r., skarga nr 73333/01, § 51

¹⁵ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r. sygn. akt K 44/12

¹⁶ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r. sygn. akt K 44/12

Z uwagi na to, że wolność zgromadzeń podlega ochronie konstytucyjnej oraz międzynarodowej, wszelkie jej ograniczenia powinny mieć charakter „absolutnego wyjątku”¹⁷, a ich dopuszczalność należy oceniać w świetle zasady proporcjonalności. Z uwagi na powyższe, określone w Ustawie 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. Dlatego należy wskazać, że „w niektórych przypadkach odizolowanie i aresztowanie agresywnych uczestników zgromadzenia spełni wymóg proporcjonalności w stopniu wyższym aniżeli całkowity zakaz zwołania zgromadzenia lub jego rozwiązanie, bowiem niedopuszczalne jest stosowanie odpowiedzialności zbiorowej wszystkich uczestników zgromadzenia za czyny kilku spośród nich”¹⁸.

Jednocześnie ochronie przewidzianej w art. 11 EKPC podlegają także zgromadzenia, które mogą być postrzegane jako uciążliwe, irytujące lub obraźliwe dla osób o innych poglądach. Wyjątkiem są natomiast zgromadzenia, których organizatorzy lub uczestnicy mają gwałtowne zamiary lub w inny sposób godzą w fundamenty demokratycznego społeczeństwa¹⁹. Możliwość wywołania reakcji w odpowiedzi na zgromadzenie, nawet z użyciem przemocy ze strony przeciwników lub grup ekstremistycznych także nie może stanowić wyłącznej podstawy dla władz do zakazania zgromadzenia, ponieważ ryzyko przyłączenia się grup ekstremistycznych do demonstracji, na których zachowanie nie ma wpływu organizator zgromadzenia, nie może skutkować pozbawieniem prawa do organizowania zgromadzenia i wyłączeniem takiego zgromadzenia spod gwarancji, które przewiduje EKPC²⁰. Dlatego słusznie podkreślił Sąd Okręgowy w Rzeszowie, że ocena tego, czy zgromadzenie zagraża życiu i zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach powinna odnosić się do zachowania uczestników i organizatorów zgromadzenia, a nie do zachowania osób trzecich, które mogą chcieć udaremnić jego przeprowadzenie²¹. Zdaniem Sądu Okręgowego w Rzeszowie „okolicznością, która

¹⁷ Zob. np. J. Sułkowski, Komentarz do art. 57 Konstytucji RP [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2016

¹⁸ *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. M. Wróblewski, Warszawa 2018

¹⁹ Wyrok ETPC w sprawie *Tatár i Fáber p. Węgrom* z dnia 12 czerwca 2012 r., skargi nr 26005/08 i 26160/08, § 37; wyrok ETPC w sprawie *Taranenko p. Rosji* z dnia 15 maja 2014 r., skarga nr 19554/05, § 66

²⁰ M. A. Nowicki. Komentarz do art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] M. A. Nowicki., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer Polska 2017

²¹ Postanowienie SO w Rzeszowie z dnia 8 czerwca 2019 r., sygn. akt I Ns 185/19, dostęp: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-zaskarzyno-do-sadu-zakaz-marszu-rownosci-w-rzeszowie>. Analogicznie post. SA w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt I Acz 1145/18

wyklucza możliwość odbycia się zgromadzeń, nie może być fakt, że inne osoby „potencjalnie” mogą przejawiać chęć zakłócania marszu”²².

W tym kontekście można zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 października 2010 r. w sprawie *Alekseyev p. Rosji* (skargi nr 4916/07, 25924/08 i 14599/09). Dotyczył on decyzji o zakazie organizacji zgromadzeń przez środowiska LGBT, wydawanych w latach 2006-2008 przez mera Moskwy. W postępowaniu przed ETPC rząd Rosji argumentował, że zgromadzenia wiązały się z ryzykiem konfrontacji między uczestnikami a ich przeciwnikami. Organy otrzymały bowiem wiele petycji od organizacji politycznych, religijnych, pozarządowych i rządowych, nawołujących do zakazu marszów, a niektóre z nich zawierały wręcz groźby użycia przemocy. Zdaniem rządu rosyjskiego decyzje o zakazie były więc uzasadnione troską o bezpieczeństwo uczestników zgromadzeń oraz trudnościami w zapewnieniu porządku publicznego podczas nich. ETPC zdecydowanie odrzucił jednak taką argumentację, wskazując, że były inne możliwości rozwiązania tej sytuacji.

Jednakże należy zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: „w przypadku agresji ze strony demonstrantów i zastosowania przez nich przemocy lub realnej groźby jej użycia, władza może podjąć ingerencję w celu zapobieżenia zakłóceniom porządku lub przestępstwu albo ochrony praw i wolności innych osób. Jednak to na władzy ciąży obowiązek udowodnienia, że faktycznie organizatorzy lub uczestnicy mają gwałtowne zamiary, podlegają do przemocy lub w inny sposób godzą w podstawy demokratycznego społeczeństwa, w stopniu uzasadniającym interwencję”²³. Także na gruncie art. 21 MPPOiP dopuszczalne jest ograniczenie wolności zgromadzeń ze względu na zakaz szerzenia propagandy wojennej, popierania nienawiści narodowej, rasowej i religijnej z zamiarem podlegania do dyskryminacji, wrogości lub przemocy.

ETPC wskazywał, że ograniczenia wolności zgromadzeń mogą dotyczyć wyłącznie zgromadzeń, które tracą pokojowy charakter i mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu²⁴. Ograniczenie wolności zgromadzeń nie może natomiast opierać się na przypuszczeniach bądź spekulacjach²⁵. 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

²² Postanowienie SO w Rzeszowie z dnia 8 czerwca 2019 r., sygn. akt I Ns 185/19, dostęp: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-zaskarzyno-do-sadu-zakaz-marszu-rownosci-w-rzeszowie>

²³ *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. M. Wróblewski, Warszawa 2018

²⁴ Wyrok ETPC z dnia 2 października 2001 r. w sprawie *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilindem p. Bułgarii*, skarga nr 29221/95, 29225/95

²⁵ Wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai p. Węgrom*, skarga nr 33629/06

uniemożliwiający korzystanie z wolności zgromadzeń”²⁶. 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”²⁷.

Jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny w Lublinie w postanowieniu z dnia 12 października 2018 r. (sygn. akt I Acz 1145/18), „przesłanki pozwalające na wydanie zakazu odbycia zgromadzenia nie mogą być interpretowane rozszerzająco, w szczególności zaś nie mogą opierać się wyłącznie na ogólnych prognozach lub przypuszczeniach i muszą uwzględniać wartości i normy wyższego rzędu wynikające z Konstytucji RP i przepisów prawa międzynarodowego”.

V. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa

Zagrożenie dla porządku publicznego nie powinno prowadzić do zakazu organizacji zgromadzenia, lecz wzmoczenia wysiłków Policji nakierowanych na zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom marszu oraz niezwłoczne reagowanie na przejawy łamania prawa przez ich oponentów. Należy bowiem podkreślić, że z art. 11 EKPC wynikają nie tylko obowiązki państwa o charakterze negatywnym (do powstrzymania się od nadmiernych ograniczeń wolności zgromadzeń), ale i pozytywnym, polegające m.in. na zapewnieniu uczestnikom zgromadzeń bezpieczeństwa. W wyroku z dnia 13 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni p. Polsce* ETPC podkreślił, że obowiązki te mają szczególne znaczenie w przypadku demonstracji obywateli wyrażających poglądy niepopularne, należące do mniejszości i podatnych na dyskryminację, represję lub szykany. W tym kontekście istotne jest również to, że pozytywne obowiązki ze strony władz państwowych w zakresie realizacji przez obywateli wolności zgromadzeń wynikają także z powinności zagwarantowania pluralizmu, co przekłada się na to, że państwo ma obowiązek zagwarantowania pokojowego przebiegu wszelkich legalnych manifestacji, a także bezpieczeństwa ich uczestników i organizatorów²⁸.

W tym kontekście należy zwrócić również uwagę na wyrok ETPC z dnia 2 maja 2015 r. w sprawie *Identoba i inni p. Gruzji* (skarga nr 73235/12), w którym Trybunał orzekł, że niezapewnienie uczestnikom zgromadzenia bezpieczeństwa naruszało art. 11 EKPC. Należy jednak podkreślić, że wina władz gruzińskich nie polegała na tym, że nie zakazały one organizacji zgromadzenia, lecz nie podjęły efektywnych kroków zmierzających do usunięcia

²⁶ Wyrok ETPC z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie *Primov i in. p. Rosji*, skarga nr 17391/06

²⁷ Wyrok ETPC z dnia 3 października 2013 r. w sprawie *Kasparov p. Rosji*, skarga 21613/07

²⁸ Wyrok ETPC w sprawie *Plattform "Ärzte für das Leben" p. Austrii* z 21 czerwca 1988 r., skarga nr 10126/82, § 34; wyrok ETPC w sprawie *Kudrevičius i inni p. Litwie* z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 159

zagrożenia wynikającego z bezprawnych zachowań jego oponentów. ETPC podkreślił, że władze miały dostatecznie dużo czasu na przygotowanie się do zgromadzenia, a zatem mogły podjąć liczne działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa, np. opublikować przed terminem zgromadzenia komunikaty wzywające do prezentowania tolerancyjnej, koncyliacyjnej postawy wobec zgromadzenia czy ostrzec wszelkie grupy mogące potencjalnie naruszać prawo przed grożącymi konsekwencjami prawnymi. Ponadto, do ochrony zgromadzenia należało oddelegować więcej sił policyjnych, w tym oddziały wyspecjalizowane w tłumieniu zamieszek.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał również, że: „na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bo tylko w ten sposób można realnie gwarantować wolność zgromadzeń, bez względu na stopień kontrowersyjności (ale nie przekraczając prawnie ustalonych zakazów głoszenia określonych poglądów, np. wzywających do nienawiści rasowej czy propagujących ideologię faszystowską) przedstawianych publicznie poglądów i opinii.”²⁹ Z uwagi na powyższe, trafnie wskazuje się w doktrynie, że: „organ gminy nie może zakazać zgromadzenia, jeżeli zagrożenie dla zdrowia ludzi wynikać ma z nieskuteczności czy bezczynności władzy publicznej”³⁰.

Zakaz zgromadzenia nie może być uzasadniony również niedostateczną liczebnością służby porządkowej zgromadzenia. Jak bowiem wynika z przywołanych wyżej standardów EKPC, to przede wszystkim na państwie ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzeń. Nie może ono zwalniać się z tego obowiązku poprzez przerzucenie go na organizatora. Oczywiście, współpraca między Policją a organizatorem w zabezpieczeniu zgromadzenia jest wskazana, niemniej trudno jest wymagać od tego drugiego zapewnienia środków, które mogłyby np. odeprzeć ataki siłowe agresywnych kontrademonstrantów. Nie chodzi tu zresztą wyłącznie o liczebność personelu porządkowego zgromadzenia, ale i o jego niewielkie, w porównaniu do Policji, uprawnienia (np. w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego).

W odniesieniu do niniejszej sprawy podkreślić należy, że nie uzasadnia stosowania przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa imprez masowych fakt zebrania się znacznej liczby osób w określonym miejscu. Jak bowiem wskazuje art. 3 ustawy Prawo o zgromadzeniach, zgromadzeniem jest „zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych”. Z ustawy z dnia 20 marca 2009 r.

²⁹ Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05, OTK ZU 1A/2006, poz. 4)

³⁰ A. Jakubowski, Komentarz do art. 14 Prawa o zgromadzeniach [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, Warszawa 2017.

o bezpieczeństwie imprez masowych³¹ wynika, że jako imprezę masową kwalifikować można jedynie imprezę masową artystyczno-rozrywkową lub masową imprezę sportową. Organizacja imprezy masowej wymaga uzyskania zezwolenia oraz opinii właściwej jednostki Policji, Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego oraz państwowego inspektora sanitarnego. Jednocześnie taki wymóg stoi w sprzeczności z przepisami ustawy Prawo o zgromadzeniach, która przewiduje jedynie konieczność notyfikowania odpowiedniego organu nie później niż na 6 dni przed terminem zgromadzenia, a informowanie służb o organizacji zgromadzenia należy do zadań organu wydającego zezwolenie.

VI. Dyskryminacyjny charakter zakazu zgromadzenia

Należy również podkreślić, iż, w ocenie HFPC, choć w uzasadnieniu decyzji Prezydenta Miasta posłużono się argumentami mającymi wykazać, że wydanie zakazu organizacji zgromadzenia jest konieczne ze względów obiektywnych, to w istocie doprowadziło ono do przynajmniej pośredniej dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

Osoby należące do mniejszości seksualnych w dalszym ciągu często spotykają się w Polsce z niechęcią, a nierzadko padają także ofiarą przemocy fizycznej i psychicznej. Podnoszone przez nie postulaty, m.in. instytucjonalizacji związków partnerskich czy małżeństw jedнопłciowych, wywołują w polskim społeczeństwie wiele kontrowersji. Jest więc oczywiste, że demonstracje organizowane przez tę grupę społeczną budzą emocje i często spotykają się z kontrmanifestacjami, niekiedy przekraczającymi granice wolności zgromadzeń. Przyjęcie stanowiska, że obawa przed agresywnymi zachowaniami kontrmanifestantów może uzasadniać zakazanie pokojowego zgromadzenia, daleko bardziej ogranicza więc wolność zgromadzeń mniejszości seksualnych, niż innych podmiotów, których działalność nie wywołuje tylu emocji społecznych.

Należy przy tym podkreślić, że niezależnie od tego, jakie poglądy na temat postulatów osób LGBT dominowałyby w środowisku lokalnym czy w skali kraju, osoby należące do mniejszości seksualnych mają prawo do korzystania z wolności zgromadzeń. Jak bowiem podkreśla ETPC: „pokojowa demonstracja może irytować czy obrażać osoby niezgadające się z wartościami czy żądaniami przez nią promowanymi. Uczestnicy muszą jednak móc, z pomocą państwa, organizować zgromadzenia bez obawy, że staną się ofiarami przemocy ze strony swoich oponentów; strach taki mógłby zniechęcać stowarzyszenia i inne grupy popierające wspólne cele lub interesy do otwartego prezentowania swoich poglądów na szczególnie kontrowersyjne tematy mające znaczenie dla społeczności” (wyrok ETPC w sprawie Identoba p. Gruzji).

³¹ Dz.U. 2009 nr 62 poz. 504 z późn. zm.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok ETPC z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni p. Polsce, w którym Trybunał uznał, że doszło do naruszenia m.in. art. 14 EKPC w zw. z art. 11 EKPC (zakaz dyskryminacji w korzystaniu z wolności zgromadzeń). Sprawa ta dotyczyła zakazania przez Prezydenta m. st. Warszawy Parady Równości, która miała odbyć się w Warszawie w czerwcu 2005 r. Podkreślenia wymaga, że decyzja zakazująca zgromadzenia oparta była m.in. na okolicznościach dotyczących względów bezpieczeństwa. Widoczna jest zatem analogia z niniejszą sprawą rozpoznawaną przez Wysoki Sąd.

Jednocześnie w Zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie środków zwalczania dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej CM/Rec(2010)5 podkreślony został obowiązek zagwarantowania możliwości korzystania z wolności zgromadzeń oraz możliwości wyrażania poglądów w sposób wolny od dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej i tożsamości płciowej. Wprost w Zaleceniach wskazano, że państwa powinny przeciwdziałać ograniczeniom skutecznego korzystania z tych wolności, wynikającym z nadużywania przepisów prawnych i administracyjnych i odnoszącym się m.in. do zdrowia publicznego, moralności publicznej i porządku publicznego.

Nie sposób także abstrahować od faktu, że Marsze Równości nie promują działań bezprawnych, lecz poszanowanie praw człowieka oraz tolerancję. Fakt, że spotykają się one z agresją i pogrózkami nie powinien uzasadniać utrudnień w ich organizacji, lecz wręcz przeciwnie – motywować władze do ułatwiania organizatorom i uczestnikom korzystania z wolności zgromadzeń. Pokojowe marsze i demonstracje stanowią przecież jedno ze skutecznych narzędzi zwalczania uprzedzeń i nietolerancji.

VII. Wnioski

Biorąc pod uwagę argumenty wskazane w niniejszej opinii należy podkreślić, że wolność zgromadzeń ma niezwykle istotne znaczenie dla społeczeństwa demokratycznego, które opiera się na pluralizmie, wolności prezentowania opinii, ocen i poglądów, poszanowaniu praw i szacunku względem mniejszości. Wolność zgromadzeń gwarantowana jest m.in. Konstytucją RP, która stanowi także, że „Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1), co każe dodatkowo uznać, że z wolności zgromadzeń mogą korzystać wszyscy obywatele, bez względu m.in. na poglądy czy cechy osobiste, takie jak orientacja seksualna czy tożsamość płciowa.

Wobec tego należy wskazać, iż zdaniem HFPC argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu decyzji Prezydenta Miasta Lublina z dnia 24 września 2019 r. (nr BM-BP-I.5310.34.2019) nie spełnia wymogów stawianych w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach. Organ nie uprawdopodobnił w stopniu wystarczających zagrożenia dla życia

i zdrowia oraz mienia w znacznych rozmiarach, które miało wynikać zarówno z obecności kontrmanifestantów, użycia antagonizującego języka przez osoby związane z organizacją marszu oraz jego przeciwników i organizowania w bliskim sąsiedztwie wystawy pojazdów wojskowych, jak i podobieństwa Marszu do imprezy masowej przy niespełnieniu przesłanek związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa takiej imprezy. Taka argumentacja zdaje się pomijać istotę oraz wagę konstytucyjnego prawa do zgromadzeń.

Zakaz organizowania zgromadzenia publicznego może być środkiem ultima ratio, którego stosowanie przez władze publiczne musi być niezwykle ostrożne. Niewątpliwie obowiązkiem organów publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom pokojowych zgromadzeń, a także dbanie o życie lub zdrowie ludzi albo mienia. Należy jednak wskazać, że omówione w niniejszej opinii wartości konstytucyjne i międzynarodowe dotyczące wolności zgromadzeń nie wyłączają możliwości podjęcia działań przewidzianych w Prawie o zgromadzeniach, jeśli okaże się, że jego przebieg nie ma charakteru pokojowego. Jednakże, działanie prewencyjne bez uzasadnionej przyczyny powinny zostać uznane za naruszenie tej wolności.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka od początku swojego istnienia stoi na straży praw i wolności jednostki, wśród których szczególne miejsce zajmuje wolność zgromadzeń. Z tego powodu HFPC przedstawia Wysokiemu Sądowi niniejszą opinię, mając nadzieję, że będzie ona przydatna w kompleksowym rozpoznaniu sprawy.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU
Piotr Kładoczny

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PRZESZ ZARZĄDU
Danuta Przywara

FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
ul. Zgoda 1

Załączniki:

1. Trzy odpisy opinii wraz z załącznikami
2. Informacja odpowiadająca odpisowi z Krajowego Rejestru Sądowego dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
3. Statut Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka