



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 7/06/2019

XI.613.2.2019.MA

Sąd Okręgowy w Rzeszowie  
Plac Śreniawitów 3  
35-959 Rzeszów

Uczestnicy:

zastępowany przez:  
adw. Pawła Knuta  
adw. Karolinę Gierdał

Prezydent Miasta Rzeszowa  
ul. Rynek 1  
35-064 Rzeszów

**Pismo procesowe  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 z późn.zm.) w związku z art. 60 § 1 i w związku z art. 7 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn.zm.), **zgłaszam udział** w toczącym się przed Sądem Okręgowym w Rzeszowie postępowaniu w sprawie decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 5 czerwca 2019 r. (znak SO.5310.54.2019) o zakazie organizacji zgromadzenia planowanego na dzień 22 czerwca 2019 r. w godz. 10.00-20.00, mającego się odbyć w formie przemarszu na trasie:

- ul. Naruszewicza, -ul. Targowa, - ul. Jana II Sobieskiego, - ul. Rondo Ignacego Tokarczuka, -ul. Sokoła, -ul. Plac Farny, -ul. 3 Maja, - ul. Aleja Lubomirskich, -ul. Aleja

Pod Kasztami, -ul. Szopena w Rzeszowie, którego celem, zgodnie ze zgłoszeniem, miało być zwrócenie uwagi na dyskryminację osób LGBTQ i

### **wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.**

Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie przepisów:

– art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r., poz. 631) poprzez jego błędne zastosowanie i bezpodstawne przyjęcie, że czas i miejsce planowanego zgromadzenia oraz fakt organizacji w tym samym dniu 29 innych zgromadzeń grup społecznych reprezentujących przede wszystkim różniące się przekonania społeczno-polityczne stanowią wystarczającą podstawę do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia albo mienia w znacznych rozmiarach, podczas gdy to nie ze strony organizatorów i uczestników zgromadzenia miałyby dojść do ewentualnego zagrożenia;

– art. 57 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 1 i 2 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez nieuzasadnione i nieproporcjonalne naruszenie prawa do wolności zgromadzeń.

### **Uzasadnienie**

#### **I. Stan faktyczny**

W dniu 23 maja 2019 r. Pan \_\_\_\_\_ złożył do Urzędu Miasta Rzeszowa zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, którego celem miało być zwrócenie uwagi na dyskryminację osób LGBTQ (lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i queer), znanego pod nazwą „**II Marsz Równości**”. Uczestnicy zgromadzenia zaplanowali je na dzień 22 czerwca 2019 r., na godziny 10.00-20.00, zgłaszając przemarsz na trasie: - ul. Naruszewicza, -ul. Targowa, - ul. Jana II Sobieskiego, - ul. Rondo Ignacego Tokarczuka, -ul. Sokoła, -ul. Plac Farny, -ul. 3 Maja, - ul. Aleja Lubomirskich, -ul. Aleja Pod Kasztami, -ul. Szopena w Rzeszowie. Organizator wskazał, że przewidywana liczba uczestników zgromadzenia to **500 osób**, a ich zachowanie będą monitorować służby porządkowe złożone z działaczy partii Razem, Wiosna oraz Komitetu Obrony Demokracji.

Również 23 maja 2019 r. do Urzędu Miasta Rzeszowa wpłynęło 29 innych zawiadomień od osób fizycznych o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w trybie uproszczonym w tym samym dniu, tj. 22 czerwca 2019 r. Część z nich, tj. 12 zgromadzeń,

zaplanowano na tą samą trasę przemarszu co II Marsz Równości, a pozostałe, tj. 17 zgromadzeń, na miejsca znajdujące się w niedalekiej odległości od II Marszu Równości.

Pismem z dnia 29 maja 2019 r. Urząd Miejski w Rzeszowie zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji w Rzeszowie z informacją o zgłoszonym zgromadzeniu oraz z prośbą o opinię na temat potencjalnych zagrożeń, które może nieść jego organizacja. W odpowiedzi z dnia 5 czerwca 2019 r. Komendant Miejski Policji w Rzeszowie wskazał, że „organizowanie w jednym miejscu i czasie imprez, w których może wziąć udział kilka – kilkanaście tysięcy osób o różnych poglądach i ideałach stanowi ryzyko zakłócenia bezpieczeństwa dla ich uczestników oraz osób postronnych”, odnosząc się tym samym do zagrożenia związanego ze zgłoszeniem kontrmanifestacji II Marszu Równości. Komendant oparł swoją opinię także na doświadczeniach z zeszłego roku, kiedy to „uczestnicy zgromadzeń ze środowisk skrajnie prawicowych, narodowościowych, głównie skupieni byli na trasie przemarszu I Marszu Równości [...] doszło do zakłóceń ładu i porządku publicznego”.

W uzasadnieniu decyzji czytamy również, że ze względu na obawę o eskalację konfliktu pomiędzy organizatorami II Marszu Równości i pozostałych zgromadzeń zgłoszonych na 22 czerwca 2019 r., a także dążąc do uniknięcia przedłużenia postępowania, organ nie przeprowadził rozprawy administracyjnej, która na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631, dalej jako: „Prawo o zgromadzeniach”), stanowi środek mający na celu uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń zaplanowanych na chociażby częściowo to samo miejsce i czas.

Decyzją z dnia 5 czerwca 2019 r., na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach, Prezydent Miasta Rzeszowa zakazał organizacji II Marszu Równości w Rzeszowie, tj. zgromadzenia zgłoszonego przez [redacted]. Za przesłankę zakazu organizacji zgromadzenia Prezydent uznał więc zagrożenie życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach.

Dnia 7 czerwca 2019 r. [redacted] wniósł do Sądu Okręgowego w Rzeszowie odwołanie od decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa o zakazie organizacji zgromadzenia.

## II. Stan prawny

Zgodnie z art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenia tej wolności może określać ustawa. Podstawowym obowiązkiem władzy publicznej związanym z wolnością zgromadzeń publicznych jest umożliwienie zgromadzenia i zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu<sup>1</sup>. Obok prawa do wolności wypowiedzi i prawa do zrzeszania się, wolność zgromadzeń stanowi dla obywatela gwarancję faktycznego udziału w życiu

<sup>1</sup> Zob. Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, red. M. Wróblewski, Warszawa 2018. Dostępny w formie elektronicznej na stronie RPO: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wolno%C5%9B%C4%87%20zgromadze%C5%84%20w%20Polsce%20w%20latach%202016-2018.%20Raport%20RPO.pdf> (dostęp: 06.06.2019).

politycznym i społecznym, a jej zapewnienie jest nieodzowne dla wyrażania w sferze publicznej przekonań i poglądów oraz dla rzeczywistego oddziaływania na otoczenie społeczne i polityczne lub dla okazywania przynależności do pewnych wspólnot. **Wolność do pokojowego gromadzenia się odgrywa też szczególną rolę w urzeczywistnianiu praw grup mniejszościowych do pełnego i równoprawnego udziału w życiu politycznym i społecznym<sup>2</sup>.**

Stosownie natomiast do art. 32 Konstytucji RP wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a tym samym równe prawo do organizowania zgromadzeń i manifestowania swoich poglądów, nawet jeśli poglądy te mogą budzić kontrowersje lub opór w części społeczeństwa.

Wartości te zostały również szeroko opisane w aktach prawa międzynarodowego oraz orzecznictwie międzynarodowych organów ochrony praw człowieka. Już w art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, zapewniono, że „każdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzania się”<sup>3</sup>. Kolejnym aktem określającym w sposób wiążący podstawowe prawa i wolności człowieka oraz zobowiązania państw wobec swych obywateli był Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (dalej jako: MPPOiP), będący w Polsce źródłem prawa powszechnie obowiązującego<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 21 MPPOiP: „uznaje się prawo do spokojnego gromadzenia się. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Art. 21 MPPOiP ma zastosowanie **w szczególności do zgromadzeń, w ramach których prezentowane są opinie i idee odnoszące się do istotnych problemów społecznych i publicznych.** Obserwacja celów, dla których odbywa się większość zgromadzeń publicznych oraz umiejscowienie przepisu o wolności zgromadzeń w bezpośrednim sąsiedztwie przepisu o wolności słowa pozwala pojmować wolność zgromadzeń jako szczególnego rodzaju postać swobody wypowiedzi.

Wolność zgromadzeń, o której mowa w art. 21 MPPOiP, dotyczy nie tylko organizacji i przeprowadzenia zgromadzenia, ale też możliwości pokojowego w nim uczestniczenia przez jednostkę (wolność indywidualna) pośród większej liczby. Zakres ochrony przyznanej w MPPOiP obejmuje nie tylko wolność od nieuprawnionej ingerencji władz publicznych, lecz również innych rodzajów naruszeń. Efektywne i rzeczywiste poszanowanie wolności zgromadzeń nie może się przy tym ograniczać wyłącznie do istnienia po stronie władz publicznych obowiązku powstrzymania się od ingerencji w

<sup>2</sup> A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, Komentarz do art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, [w:] Wieruszewski R. (red.), Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K., Sobczak W., Wiśniewski L., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz. LEX 2012.

<sup>3</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

organizację lub przebieg pokojowego zgromadzenia, istnieją bowiem także pozytywne zobowiązania państwa do zagwarantowania bezpiecznego korzystania z tej wolności. Stąd organy władzy mają obowiązek umożliwić przeprowadzenie pokojowego zgromadzenia również wtedy, kiedy jego uczestnicy będą prezentować idee odmienne od poglądów większości, a dodatkowo takie zgromadzenie będą się starali zakłócić lub udaremnić uczestnicy kontrmanifestacji.

Wolność zgromadzeń jest zagwarantowana także w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej jako: EKPCz lub Konwencja), będącej również ratyfikowaną przez Polskę umową międzynarodową, a zatem wiążącym w Polsce prawem<sup>5</sup>. Treść art. 11 EKPC ma na celu nie tylko ochronę jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych, lecz także nałożenie na władze publiczne obowiązku pozytywnego w zakresie podjęcia działań koniecznych do zapewnienia skutecznego korzystania z tej wolności, przy czym dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzania się muszą być „wąsko interpretowane i mogą je usprawiedliwiać jedynie ważne i przekonujące powody”<sup>6</sup>. Zgromadzenie podlega ochronie z art. 11 EKPCz nawet jeśli jako demonstracja jest uciążliwa, irytująca lub obraźliwa dla osób o innych poglądach, sprzeciwiających się głośzonym przez uczestników manifestacji hasłom. Nawet w przypadku faktycznego ryzyka naruszenia porządku na skutek zdarzeń będących poza kontrolą organizatorów, zgromadzenie nie przestaje być objęte ochroną art. 11 ust. 1 EKPCz i wszelkie ograniczenia swobody demonstrujących muszą być zgodne z treścią art. 11 ust. 2 EKPCz<sup>7</sup>.

Orzecznictwo ETPCz potwierdza, że to na władzach państwowych ciąży obowiązek zagwarantowania pluralizmu, a zatem faktyczne poszanowanie wolności zgromadzania się nie może sprowadzać się wyłącznie do powstrzymania się od ingerencji, lecz obejmuje również pozytywny obowiązek zapewnienia skutecznego korzystania z tej wolności<sup>8</sup>, co ma szczególne znaczenie dla obywateli wyrażających poglądy niepopularne, należących do mniejszości i podatnych na dyskryminację, represje i szykany<sup>9</sup>.

W orzeczeniu Bączkowski przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06) Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrywał sprawę odmowy wydania zgody przez Prezydenta Miasta na organizację Parady Równości w Warszawie w 2005 r. Oficjalnym powodem odmowy było to, że organizator zgromadzenia nie przedstawił projektu organizacji ruchu w czasie wydarzenia, choć w żadnym oficjalnym dokumencie taki wymóg nie był zawarty. Skarżący wskazali, że w ich ocenie doznali oni dyskryminacji, ponieważ organizatorzy innych zgromadzeń otrzymywali stosowne zezwolenia. W ocenie Trybunału w tej sprawie

<sup>5</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>6</sup> Marek Antoni Nowicki. Komentarz do art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Nowicki M.A., Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Wolters Kluwer Polska 2017.

<sup>7</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 94.

<sup>8</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Oya Ataman przeciwko Turcji z 5 grudnia 2006 r., skarga nr 74552/01, § 35.

<sup>9</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce z 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06, § 64.

naruszone zostały art. 11, 13 i 14 Konwencji. Trybunał stwierdził m.in., że można racjonalnie przypuszczać, że rzeczywistą przyczyną odmowy wydania zgody na organizację Parady była **niechęć lokalnych władz do środowiska osób homoseksualnych**.

W doktrynie podkreśla się, że z orzeczenia w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce wynikają pozytywne obowiązki władzy publicznej wobec osób głoszących niepopularne poglądy lub należących do mniejszości, jako grup bardziej narażonych na wiktymizację. Trybunał pośrednio **włączył mniejszości seksualne do tych grup społecznych, które wymagają szczególnej ochrony**. Przywiązywanie szczególnej wagi do korzystania z wolności zgromadzeń może zatem oznaczać, że władze państwowe powinny zachować ostrożność w przypadku organizowania demonstracji przez organizacje działające na rzecz osób nieheteroseksualnych i zapewnić im ochronę przed atakami ze strony kontrademonstrantów<sup>10</sup>.

Podobna linia orzecznicza Trybunału była kontynuowana. W wyroku z dnia 21 października 2010 r. Alekseyev przeciwko Rosji (skargi nr 4916/07, 25924/08 i 14599/09) Trybunał wskazał, że zakazy organizacji zgromadzeń publicznych dotyczących praw osób homoseksualnych nie stanowiły środka koniecznego w demokratycznym społeczeństwie i jako takie stanowiły naruszenie art. 11 (prawo do zgromadzeń), 13 (prawo do efektywnej ochrony prawnej) i 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji. Z kolei w wyroku z dnia 12 czerwca 2012 r. Genderdoc-M przeciwko Mołdawii (skarga nr 9106/06) Trybunał rozpatrywał sprawę zakazu organizacji demonstracji poparcia prawa chroniącego mniejszości seksualne przed dyskryminacją. Skarżący zarzucał m.in. dyskryminację z powodu promowania interesów społeczności osób homoseksualnych w Mołdawii. Trybunał orzekł o naruszeniu art. 11, 13 i 14 Konwencji, argumentując, że przy ograniczaniu prawa do zgromadzeń organy krajowe powinny wskazać jasne powody takich decyzji. O szczególnym obowiązku władz państwowych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzeń Trybunał wypowiedział się także w wyroku z dnia 12 maja 2015 r. Identoba i inni przeciwko Gruzji (skarga nr 73235/12) i Lashmankin i inni przeciwko Rosji (skarga nr 57818/09 i inne<sup>11</sup>). Trybunał wskazał w szczególności, że niezapewnienie możliwości niezakłóconego demonstrowania przez władze państwowe stanowiło naruszenie art. 11 i 14 Konwencji.

Decyzje w przedmiocie zakazu organizacji zgromadzenia przez władze samorządowe były także poddawane ocenie sądów krajowych. W bogatym orzecznictwie polskich sądów ugruntowany jest pogląd, że wolność zgromadzeń pełni doniosłą rolę w demokratycznym państwie prawnym, a także jest warunkiem istnienia społeczeństwa demokratycznego oraz realizacji innych wolności i praw<sup>12</sup>. Dlatego też wszelkie ograniczenia wolności

<sup>10</sup> A. Bcđnar, Shaping the Freedom of Assembly – Counter-Productive Effects of the Polish Road towards Illiberal Democracy, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2219564](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2219564) (dostęp 06.06.2019 r.).

<sup>11</sup> 51169/10, 4618/11, 19700/11, 31040/11, 47609/11, 55306/11, 59410/11, 7189/12, 16128/12, 16134/12, 20273/12, 51540/12, 64243/12, 37038/13.

<sup>12</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19 (niepubl.).

zgrupowań powinny spełniać test niezbędności i proporcjonalności<sup>13</sup>. Przesłanek wydania zakazu organizacji zgrupowań zawartych w art. 14 ustawy Prawo o zgrupowaniach nie można interpretować rozszerzająco. Wykładnia przesłanki z art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgrupowaniach musi uwzględniać wartości i normy wyższego rzędu, wynikające z Konstytucji RP i przepisów prawa międzynarodowego<sup>14</sup>. Ograniczanie wolności zgrupowań powinno być traktowane jako absolutny wyjątek, co wskazuje na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego i pokojowego zgrupowania się, a każdy zakaz odbycia zgrupowania musi być w sposób przekonywujący uzasadniony<sup>15</sup>. Ograniczenia wolności zgrupowań nigdy też nie powinny opierać się na ogólnych przypuszczeniach bądź prognozach. Ewentualny zakaz organizacji zgrupowania nie powinien być podejmowany bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia zakończonej wnioskiem o wysokim prawdopodobieństwie jego wystąpienia. Organ wydający decyzję o zakazie zgrupowania nie może oprzeć się jedynie na podejrzeniach czy przypuszczeniach<sup>16</sup>, gdyż obowiązkiem organów administracji publicznej jest wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgrupowania na tle konkretnych okoliczności sprawy<sup>17</sup>.

W przypadku konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgrupowań z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny, wolność zajmuje pozycję równorzędną<sup>18</sup>. Należy podkreślić, że ocena, czy odbycie zgrupowania może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, musi odnosić się do organizatorów i uczestników zgrupowania, a nie do osób niechętnych zgrupowaniu<sup>19</sup>. Przy dokonywaniu tej oceny zachowania uczestników zgrupowania w świetle art. 14 pkt. 2 ustawy - Prawo o zgrupowaniach, cel zgrupowania może być istotny<sup>20</sup>, gdyż podstawowym kryterium identyfikującym zgrupowanie publiczne jest jego cel<sup>21</sup>. Niedopuszczalne jest uzależnienie możliwości realizacji wolności zgrupowań od

<sup>13</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt I ACz 1145/18, LEX nr 2559817; Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I ACz 889/17, LEX nr 2300204

<sup>14</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19 (niepubl.); Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt I ACz 1145/18, LEX nr 2559817; Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt I ACz 232/17, LEX nr 2240072

<sup>15</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACz 2213/17, LEX nr 2477366.

<sup>16</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt XXIV Ns 40/17, LEX nr 2334714; por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1994 r., W 8/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 18; wyroki ETPC z dnia: 2 października 2001 r. w sprawie Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii, skargi Nr 29221/95, 29225/95; 20 lutego 2003 r. w sprawie Djavit An przeciwko Turcji, skarga Nr 20652/92; 8 lipca 2008 r. w sprawie Vajnai przeciwko Węgrom, skarga Nr 33629/06.

<sup>17</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19 (niepubl.).

<sup>18</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19 (niepubl.); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 983/05, LEX nr 174377.

<sup>19</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt I ACz 232/17, LEX nr 2240072.

<sup>20</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt I ACz 1145/18, LEX nr 2559817.

<sup>21</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19 (niepubl.).

reakcji przeciwników zgromadzenia<sup>22</sup>. Warto przywołać w tym miejscu także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., w którym Trybunał uznał, że „ewentualność kontrdemonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się skłonnych do agresji ekstremistów nie może prowadzić do pozbawienia tego prawa [wolności zgromadzeń - przyp. RPO] nawet wtedy, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia nie mają wpływu, a władza publiczna uchyla się od podjęcia skutecznych działań w celu zagwarantowania realizacji wolności zgłoszonego zgromadzenia”<sup>23</sup>. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony uczestnikom pokojowych demonstracji, bez względu na stopień kontrowersyjności przedstawianych przez nich poglądów, jeżeli nie naruszają one prawnych zakazów głoszenia określonych poglądów (np. wzywających do nienawiści rasowej czy propagujących ideologię faszystowską). Jest to jedyny sposób realnego zagwarantowania wolności zgromadzeń.

**Reasumując, standard ochrony wolności zgromadzeń oraz powiązany z nim zakaz nierównego traktowania przez władze publiczne można sprowadzić do następujących kwestii:**

- wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń muszą spełniać test niezbędności i proporcjonalności i powinny być traktowane jako absolutny wyjątek,
- organy władzy publicznej mają obowiązek umożliwić przeprowadzenie pokojowego zgromadzenia również wtedy, kiedy jego uczestnicy będą prezentować idee odmienne od poglądów większości, a dodatkowo takie zgromadzenie będą się starali zakłócić lub udaremnić uczestnicy kontrmanifestacji,
- 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,
- organy władzy publicznej, dokonując oceny, czy zgłoszone zgromadzenie zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach powinny odnosić się do zachowania organizatorów i uczestników zgromadzenia, nie zaś do zachowania osób trzecich, a cel zgromadzenia może być przy dokonywaniu tej oceny istotny,
- na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony uczestnikom pokojowych demonstracji, jeżeli nie naruszają one prawnych zakazów głoszenia określonych poglądów.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przedstawione powyższej zdefiniowanie kluczowych elementów standardu wolności zgromadzeń w całości podzielił i przytoczył Sąd Apelacyjny w Lublinie, w postanowieniu uwzględniającym zażalenie Rzecznika Praw

<sup>22</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt I ACz 1145/18, LEX nr 2559817.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. Sygn. akt K 21/05, Dz.U. z 2006 r. nr 17 poz. 141.



Obywatelskich i organizatorów zgromadzenia "I Marsz Równości w Lublinie" na postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie w przedmiocie odwołania od decyzji Prezydenta Miasta Lublin zakazującej wskazanego powyżej zgromadzenia<sup>24</sup>.

### III. Analiza decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa

Mając na uwadze przedstawioną powyżej i wynikającą z orzecznictwa sądów polskich i międzynarodowych wykładnię art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach należy stwierdzić, że Prezydent Miasta Rzeszowa, wydając zaskarżoną decyzję, zastosował powyższy przepis błędnie, nie uwzględnił wartości i norm wyższego rzędu oraz ograniczył prawo do wolności zgromadzeń w sposób nieuzasadniony, niespełniający testu niezbędności i proporcjonalności.

Dokonując oceny, czy zgłoszone zgromadzenie zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach organ powinien był odnieść się wyłącznie do zachowania organizatorów i uczestników przedmiotowego zgromadzenia, nie zaś do przewidywanego zachowania osób trzecich, w tym organizatorów innych zgromadzeń zaplanowanych na ten sam dzień i ich uczestników o skrajnie odmiennych poglądach.

Tymczasem Prezydent Miasta Rzeszowa zakazał organizacji wszystkich zgromadzeń zaplanowanych na dzień 22 czerwca 2019 r. posługując się dokładnie tą samą argumentacją, bez wskazania, które zarzuty odnoszą się do poszczególnych organizatorów lub uczestników. Jak wynika z uzasadnienia decyzji, źródła zagrożeń Prezydent dopatruje przede wszystkim w znacznej liczbie uczestników wszystkich zgromadzeń (wg. zawiadomień ok. 12 tys.), rozpatrywanych łącznie, podczas gdy przewidywana, wskazana przez organizatorów liczba uczestników II Marszu Równości to 500 osób i to tę liczbę organ powinien był wziąć pod uwagę dokonując oceny stopnia zagrożenia stwarzanego przez to zgromadzenie. Oznacza to, że Prezydent posłużył się *de facto* zasadą tzw. odpowiedzialności zbiorowej obarczając organizatorów i uczestników pokojowego zgromadzenia odpowiedzialnością za liczbę uczestników kontrmanifestacji i ich potencjalne zachowanie, na które organizatorzy II Marszu Równości nie mogą mieć wpływu. W świetle wykładni przepisu art. 57 Konstytucji RP oraz 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach takie uzasadnienie decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia jest prawnie niedopuszczalne.

Za potencjalne źródło zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz mienia w znacznych rozmiarach Prezydent Miasta Rzeszowa uznał nie tylko liczbę uczestników wszystkich zgromadzeń zaplanowanych na 22 czerwca 2019 r., ale też fakt iż wezmą w nich udział osoby „mocno ze sobą antagonizujące”. Oceny tej organ dokonał przede wszystkim w oparciu o „informacje od organów państwowych, które ustawowo są zobligowane do dbania o bezpieczeństwo i porządek”, a zatem, jak można przypuszczać, na podstawie pisma od Komendanta Miejskiego Policji w Rzeszowie. Należy zatem podkreślić, że

<sup>24</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt I ACz 1145/18, LEX nr 2559817.

w przywołanej w omówieniu stanu faktycznego opinii Komendanta, jako źródło zagrożenia również wskazano jedynie okoliczność organizacji w tym samym miejscu i czasie wielu zgromadzeń grup o różnych poglądach i ideałach. Warto zaznaczyć, że w odniesieniu do II Marszu Równości owe poglądy i ideały, wyrażone w celu zgromadzenia wskazanym w zawiadomieniu o jego organizacji, to zwrócenie uwagi na dyskryminację osób nieheteronormatywnych, a tym samym rozpowszechnianie fundamentalnych zasad równości i poszanowania godności każdej osoby. Jak natomiast wynika z przywołanego powyżej orzecznictwa, cel zgromadzenia jest podstawowym kryterium identyfikującym zgromadzenie publiczne i może być istotny przy ocenie zachowania jego uczestników, w szczególności jeśli celem tym jest promocja praw człowieka i ochrona przed dyskryminacją. Organ nie tylko nie uwzględnił zatem znaczącego faktu, iż uczestnicy zgromadzenia należą do mniejszości narażonej na dyskryminację, a ich swobodne korzystanie z wolności zgromadzeń powinno tym samym podlegać szczególnej ochronie, ale też nie wziął pod uwagę istotnego dla sprawy celu zgromadzenia, dokonując jednocześnie oceny stopnia zagrożenia na podstawie negatywnego nastawienia do tego celu przez skłonne do agresji osoby trzecie. Taką argumentację należy więc uznać bezsprzecznie za chybioną. Na podstawie właściwie przeprowadzonej oceny, tj. odnoszącej się wyłącznie do przewidywanego zachowania organizatorów i uczestników zgromadzenia oraz uwzględniającej to, że jego celem jest przeciwdziałanie dyskryminacji, nie sposób bowiem stwierdzić, że zgromadzenie to zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Jako powody zakazu zgromadzenia w decyzji organu wymieniono także odbywającą się w tym samym czasie Festiwal Wschód Kultury-Europejski Stadion Kultury oraz fakt, iż planowana trasa zgromadzenia prowadzi przez ściśle centrum miasta, gdzie mogą przebywać mieszkańcy i turyści. Trudno nie zgodzić się z Prezydentem Miasta Rzeszowa, że II Marsz Równości najprawdopodobniej nie pozostałby niezauważony przez osoby postronne, zarówno te uczestniczące w Festiwalu jak i przebywające w centrum miasta z innych powodów. Jak jednak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy prawnej, korzystanie z wolności zgromadzeń prawie zawsze wpływa na codzienne życie miasta i jego mieszkańców, a samo istnienie realnego ryzyka, że pochód publiczny doprowadzi do naruszenia porządku publicznego na skutek zdarzeń, na które organizatorzy **nie mają wpływu**, nie uzasadnia wystarczająco ograniczenia tej wolności<sup>25</sup>. Mając na uwadze, iż organ nie wskazał nawet jakie konkretne negatywne skutki organizacja II Marszu Równości miałyby wyrzucić na życie miasta, przyjęcie przedstawionej w decyzji argumentacji prowadziłoby do konkluzji, że sam fakt zaplanowania zgromadzenia w centrum miasta i w czasie wydarzenia kulturalnego, uzasadnia zakazanie tego zgromadzenia. Taki wniosek jest oczywiście sprzeczny z wymogiem proporcjonalności, stanowiącym jedno

<sup>25</sup> Marek Antoni Nowicki. Komentarz do art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Nowicki M.A., Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Wolters Kluwer Polska 2017.

z podstawowych kryteriów dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do wolności zgromadzeń.

W niniejszej sprawie nie sposób również stwierdzić, że ograniczenie w postaci zakazu pokojowego zgromadzenia było środkiem koniecznym dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia w znacznych rozmiarach. Nawet jeśli w ocenie Prezydenta Miasta Rzeszowa istniała realna i uzasadniona obawa, że wartości te będą zagrożone przez organizację II Marszu Równości, wszystkie wskazane w uzasadnieniu decyzji okoliczności były ściśle związane z czasem i miejscem planowanego zgromadzenia, a zatem zagrożenie mogło zostać wyeliminowane przez ich zmianę. Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca przewidział możliwość wystąpienia sytuacji, w której organizacja dwóch lub więcej zgromadzeń, mających odbyć się chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, nie będzie możliwa bez wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach. Jak wynika z art. 13 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach organ gminy ma w takiej sytuacji kompetencję do przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, mającej na celu uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń. W niniejszej sprawie **Prezydent Miasta Rzeszowa nie skorzystał z tej kompetencji, rezygnując tym samym z zastosowania proporcjonalnego i mniej dotkliwego środka do uniknięcia potencjalnego zagrożenia.** Zakaz zgromadzenia, który powinien być w takich sytuacjach działaniem ostatecznym jako najdotkliwiej ograniczający konstytucyjną wolność, nie był tym samym konieczny i został zastosowany z naruszeniem przepisów prawa.

Wreszcie, zauważyć należy że poza wskazanym wyżej środkiem działania w postaci przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, Prezydent Miasta Rzeszowa dysponował też wieloma innymi instrumentami prawnymi, przy pomocy których mógł i powinien zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym życie i zdrowie ludzi oraz mienie w znacznych rozmiarach. Ochronie tych wartości dedykowana jest działalność takich służb jak Policja czy straż gminna (miejska), czyny godzące w te dobra, a nawet samo ich usiłowanie, są sankcjonowane w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600) czy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, z późn. zm.). Władze samorządowe dysponują zatem środkami prawnymi, które w razie potrzeby pozwoliłyby zapobiec zagrożeniom dla wspomnianych wyżej wartości, bez konieczności wydawania przepisów porządkowych. Tymczasem w uzasadnieniu do wydanej decyzji Prezydent Miasta Rzeszowa w ogóle nie odniósł się do jakichkolwiek możliwych działań funkcjonariuszy Policji lub straży miejskiej, którzy powinni zabezpieczyć miejsce zgromadzenia w taki sposób, aby zapewnić bezpieczeństwo zarówno jego uczestników jak i osób przebywających na danym terenie. Prezydent nie wyjaśnił też z jakich powodów uznaje, że jedynym środkiem zaradczym jest wydanie zakazu organizacji zgromadzenia. **Tym samym organ nie próbował nawet wykazać, że istniejące przepisy prawa są niewystarczające dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas zgromadzenia i że w zaistniałej sytuacji, poza wydaniem zakazu, faktycznie**

**nie miał innych prawnych możliwości działania.** Powyższe rozważania prowadzą automatycznie do stwierdzenia, że w omawianym przypadku nie został spełniony również test niezbędności, a art. 14 pkt. 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach został zastosowany niewłaściwie.

W konsekwencji decyzji wydanej przez Prezydenta Miasta Rzeszowa organizatorzy pokojowej demonstracji, głoszącej hasła tolerancji i szacunku dla drugiego człowieka nie mogą swobodnie korzystać z fundamentalnej wolności zgromadzeń ze względu na nieproporcjonalne, nieuzasadnione i nie znajdujące podstawy w ustawie przesłanki.

Mając to na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Adam Bodnar