



XI.613.3.2019.AS

Sąd Okręgowy w Kielcach
ul. Seminaryjska 12A
25-372 KIELCE

Uczestnicy:

zastępowana przez:
adw. Katarzynę Czech-Kruczek

Prezydent Miasta Kielce
ul. Rynek 1
25-303 KIELCE

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 Kielcach postępowaniu w sprawie decyzji Prezydenta Miasta Kielce z dnia 3 lipca 2019 r. (znak: BZK-III.5310.44.2019) o zakazie organizacji zgromadzenia planowanego na dzień 13 lipca 2019 r. w godz. 14.00-17.00, mającego się odbyć w formie przemarszu na trasie: - ul. Staszica, - ul. Solna, - ul. Paderewskiego, - Rondo Herlinga Grudzińskiego, - Aleja IX Wieków Kielc, - ul. Pelca, - ul. Piotrkowska, - Rynek, - ul.

Bodzentyńska, - ul. Kościuszki, -Plac Moniuszki, - ul. Ewangelicka, - Plac Wolności, - ul. Hipoteczna, - ul. Sienkiewicza, -Plac Moniuszki w Kielcach oraz

wnoszę o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie następujących 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 13 innych zgromadzeń grup społecznych reprezentujących przede wszystkim różniące się przekonania społeczno-polityczne, jak również imprezy kulturalnej pn. Międzynarodowy Harcerski Festiwal Kultury Młodzieży Szkolnej 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 13 czerwca 2019 r. do Urzędu Miasta Kielce wpłynęło drogą elektroniczną zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia pod nazwą „Marsz Równości”, którego celem miało być m.in. wyrażenie poparcia dla równouprawnienia osób LGBT+ (tj. lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i queer). Organizatorzy zgromadzenia zaplanowali je na dzień 13 lipca 2019 r., w godzinach od 14.00 do 17.00, zgłaszając przemarsz na trasie: ul. Staszica, - ul. Solna, - ul. Paderewskiego, ul. Sienkiewicza, - Plac Moniuszki -ul. Kościuszki, - ul. Bodzentyńska, - Rynek (północna pierzeja), - ul. Piotrkowska, - ul. Pelca, ul. Nowy Świat, - plac przed Świętokrzyskim Urzędem Wojewódzkim w Kielcach. Organizator wskazał, że przewidywana liczba uczestników

zgromadzenia to 500 osób, a ich zachowanie będą monitorować wolontariusze pełniący funkcje porządkowe tj. „Straż Marszu” w liczbie 10 osób.

Również 13 czerwca 2019 r. do Urzędu Miasta Kielce wpłynęło 19 innych zawiadomień od osób fizycznych o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w trybie uproszczonym w tym samym dniu, tj. 13 lipca 2019 r., lecz tylko część z nich wniesiono prawidłowo. W związku z faktem, że czas i miejsce części zgromadzeń pokrywały się, organizatorzy zgromadzenia pn. „Marsz Równości” dokonali zmiany trasy przemarszu.

Pismem z dnia 19 czerwca 2019 r. organ gminy zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji w Kielcach z informacją o zgłoszonym zgromadzeniu oraz z prośbą o opinię na temat potencjalnych i realnych zagrożeń, które może nieść organizacja 13 zgromadzeń publicznych jednego dnia. W odpowiedzi z dnia 25 czerwca 2019 r. Komendant Miejski Policji w Kielcach wskazał, że *„organizowane zgromadzenia wyrażające poparcie dla równouprawnienia osób LGBT+ budzą wśród lokalnych społeczności bardzo negatywne emocje i kontrowersje. W związku z powyższym istnieje wysokie prawdopodobieństwo zakłócenia przebiegu przedmiotowego marszu przez grupy osób o poglądach prawicowych i konserwatywnych, w tym pseudokibiców klubów piłkarskich z terenu woj. świętokrzyskiego”*.

Decyzją z dnia 3 lipca 2019 r., na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, Prezydent Miasta Kielce zakazał organizacji zgromadzenia pn. „Marsz Równości” w Kielcach, za przesłankę zakazu organizacji zgromadzenia uznając zagrożenie życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach.

Wskazaną decyzję Prezydenta Miasta Kielce zakwestionował w drodze odwołania organizator zgromadzenia.

W uzasadnieniu decyzji wskazano również, że w dniu 26 czerwca 2019 r. do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach wpłynął wniosek organizatora „Marszu Równości” o wykorzystanie dróg w sposób szczególny. Wskazano również, że ww. wniosek w ocenie Prezydenta nie spełniał wymogów formalnych określonych w art. 65 b ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018r. poz. 1990, z późn. zm.; dalej: p.r.d.), które nie zostały do dnia wydania decyzji o zakazie „Marszu Równości” uzupełnione przez wnioskodawcę.

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 przebiegu¹. Obok prawa do wolności wypowiedzi i prawa do zrzeszania się, wolność zgromadzeń stanowi dla obywatela gwarancję faktycznego udziału w życiu 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 społecznym².**

Stosownie natomiast do treści 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”³. 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 obowiązującego⁴. 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.

¹ 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: 4 lipca 2019 r.).

² 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.

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

⁴ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

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 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 prawem powszechnie obowiązującym w Polsce⁵. 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**”⁶. 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**⁷.

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 wolności⁸, co ma

⁵ 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.

⁶ 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.

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

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

szczególne znaczenie dla obywateli wyrażających poglądy niepopularne, należących do mniejszości i narażonych na dyskryminację, represje i szykany⁹.

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 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 kontrademonstrantów¹⁰.

Podobna linia orzecznicza Trybunału była kontynuowana w kolejnych orzeczeniach. 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), art. 13 (prawo do efektywnej ochrony prawnej) i art. 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)

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

¹⁰ A. Bodnar, *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 (dostęp 4 lipca 2019 r.).

i Lashmankin i inni przeciwko Rosji (skarga nr 57818/09 i inne¹¹). 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 praw¹². Dlatego też wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń powinny spełniać test niezbędności i proporcjonalności¹³. Przesłanek wydania zakazu organizacji zgromadzeń zawartych w art. 14 ustawy - Prawo o zgromadzeniach nie można interpretować rozszerzająco. Wykładnia przesłanki z art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach musi uwzględniać wartości i normy wyższego rzędu, wynikające z Konstytucji RP i przepisów prawa międzynarodowego¹⁴. Ograniczanie wolności zgromadzeń powinno być traktowane jako absolutny wyjątek, co wskazuje na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego i pokojowego zgromadzania się, a każdy zakaz odbycia zgromadzenia musi być w sposób przekonywujący uzasadniony¹⁵. Ograniczenia wolności zgromadzeń nigdy też nie powinny opierać się na ogólnych przypuszczeniach bądź prognozach. Ewentualny zakaz organizacji zgromadzenia nie powinien być podejmowany bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia zakończonej wnioskiem o wysokim prawdopodobieństwie jego wystąpienia. Organ wydający decyzję o zakazie zgromadzenia nie może oprzeć się jedynie na podejrzeniach czy przypuszczeniach¹⁶, gdyż **obowiązkiem organów administracji publicznej jest wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy**¹⁷.

W przypadku konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny, wolność zajmuje

¹¹ Skargi o numerach: 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.

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

¹³ 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.

¹⁴ 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

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

¹⁶ 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.

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

pozycję równorzędną¹⁸. Należy podkreślić, że **ocena, czy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, musi odnosić się do organizatorów i uczestników zgromadzenia, a nie do osób niechętnych zgromadzeniu¹⁹**. Przy dokonywaniu tej oceny zachowania uczestników zgromadzenia w świetle art. 14 pkt. 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, cel zgromadzenia może być istotny²⁰, gdyż podstawowym kryterium identyfikującym zgromadzenie publiczne jest jego cel²¹. Niedopuszczalne jest uzależnienie możliwości realizacji wolności zgromadzeń od reakcji przeciwników zgromadzenia²². Warto przywołać w tym miejscu także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., w którym Trybunał uznał, że „ewentualność kontrademonstracji 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**”²³. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt I ACz 232/17, LEX nr2240072.

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

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

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

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. Sygn. akt K 21/05 (Dz.U. z 2006 r. Nr 17, poz. 141).

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 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 zgromadzenia²⁴.

III. Analiza decyzji Prezydenta Miasta Kielce

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 Kielce, 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.

Jak wynika z uzasadnienia decyzji, źródła zagrożeń Prezydent dopatruje przede wszystkim w znacznej liczbie złożonych zawiadomień o planowanych kontrmanifestacjach i możliwym zachowaniu ich uczestników, a także innych osób o konserwatywnych poglądach, czy pseudokibiców lokalnych klubów piłkarskich. Tymczasem, 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. Takie wnioski płyną również z cytowanego przez Prezydenta orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Krakowie (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2017r. IACz 2213/17, Lex nr 2477366), w który Sąd utrzymał w mocy zakaz zgromadzenia w postaci „parady motocyklowej” uznając, że wprowadzenie przez samych organizatorów

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

na plac miejski blisko 500 motocykli realnie wywołuje zagrożenie życia lub zdrowia ludzi.

Taka argumentacja wskazuje, że Prezydent posłużył się *de facto* zasadą tzw. odpowiedzialności zbiorowej obarczając organizatorów i uczestników pokojowego zgromadzenia odpowiedzialnością za liczbę kontrmanifestacji i potencjalne agresywne zachowanie osób, na które organizatorzy „Marszu Równości” nie mogą mieć wpływu. Za potencjalne źródło zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz mienia w znacznych rozmiarach Prezydent Miasta Kielce uznał także fakt, że okazywanie poparcia dla osób LGBT+ budzi w niektórych kręgach społecznych silne emocje, a nawet kontrowersje. Organ w sposób nieuzasadniony pominął także okoliczność, że uczestnicy zgromadzenia „Marsz Równości” należą do mniejszości narażonej na dyskryminację, a celem ich zgromadzenia jest zwrócenie uwagi na konieczność przestrzegania konstytucyjnego zakazu dyskryminacji ze względu na jakiegokolwiek przyczyny i obowiązku poszanowania przez władze publiczne godności ludzkiej.

Mając powyższe na uwadze, nie ulega wątpliwości, że swobodne korzystanie z wolności zgromadzeń przez osoby narażone na dyskryminację powinno podlegać szczególnej ochronie władz publicznych i skłonić je do szczególnie skrupulatnego zabezpieczenia trasy przemarszu, nie zaś do ograniczenia wolności zgromadzeń osobom z grup narażonych na dyskryminację. Decyzji o zakazie pokojowego zgromadzenia w żadnym razie nie może również usprawiedliwiać fakt, że część społeczności lokalnej negatywnie odbiera żądania osób LGBT+ do równego traktowania. Sytuacja, w której władze publiczne pod presją osób prezentujących postawy dyskryminacyjne zakazuje pokojowego zgromadzenia jest nie do pogodzenia z obowiązkami władz publicznych do poszanowania przyrodzonej godności każdego człowieka i równego traktowania (art. 30 i art. 32 Konstytucji RP).

W uzasadnieniu decyzji wskazano również na inne powody uzasadniające zakaz zgromadzenia pn. „Marsz Równości”. Prezydent wskazuje, że podjęte przez niego rozstrzygnięcie jest właściwe również dlatego, że do dnia wydania decyzji o zakazie zgromadzenia organizatorzy „Marszu Równości” nie uzupełnili braków formalnych złożonego w Wydziale Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach wniosku o wykorzystanie dróg w sposób szczególny na podstawie art. 65 p.r.d. W ocenie Rzecznika jest to **kolejne pozaustawowe ograniczenie wolności zgromadzeń – brak uzupełnienia ww. braków w terminie skutkować powinien jedynie odmową wydania zezwolenia na korzystanie z dróg w sposób szczególny, nie zaś zakazem organizacji całego zgromadzenia publicznego.**

W ocenie Prezydenta okolicznością uzasadniającą zakaz „Marszu Równości” jest także odbywający się w tym samym czasie 46. Harcerski Festiwal Kultury Młodzieży Szkolnej Kielce 2019 oraz fakt, iż planowana trasa zgromadzenia prowadzi przez ściśle

centrum miasta, gdzie mogą przebywać goście festiwalu, mieszkańcy i turyści. Należy jednak wskazać, że korzystanie z wolności zgromadzeń prawie zawsze wpływa na codzienne życie miasta i jego mieszkańców, a samo istnienie ryzyka, że pochód publiczny doprowadzi do naruszenia porządku publicznego na skutek zdarzeń, na które organizatorzy **nie mają wpływu**, nie uzasadnia wystarczająco ograniczenia tej wolności²⁵.

Mając na uwadze, iż organ nie wskazał nawet jakie konkretne negatywne skutki organizacja „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 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 Kielce istniała realna i uzasadniona obawa, że wartości te będą zagrożone przez organizację „Marszu Równości”, zagrożenie należało wyeliminować w inny sposób.

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 Kielce 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 Kielce dysponował też wieloma innymi środkami, które pozwoliłyby zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom zgromadzenia i osobom postronnym, a także należycie chronić porządek publiczny. Ochronie wartości takich jak życie i zdrowie ludzi dedykowana jest działalność takich służb jak Policja czy straż gminna (miejska), a czyny godzące w te dobra, czy nawet samo ich

²⁵ 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.

usiłowanie, są sankcjonowanie 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 Kielce 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 Kielce organizatorzy pokojowej demonstracji, głoszącej hasła tolerancji i szacunku dla drugiego człowieka, zostali pozbawieni możliwości skorzystania z fundamentalnej wolności zgromadzeń ze względu na nieproporcjonalne, nieuzasadnione i nie znajdujące podstawy w ustawie przesłanki.

Mając to na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
/- podpisano elektronicznie/