



XI.613.6.2019.MA/AS

Sąd Okręgowy w Lublinie
I Wydział Cywilny
ul. Krakowskie Przedmieście 43
20-076 LUBLIN

Uczestnicy:
[organizator]
[adwokaci]

Prezydent Miasta Lublin

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 Lublinie postępowaniu w sprawie decyzji Prezydenta Miasta Lublina z dnia 24 września 2019 r. (znak: BM-BP-I.5310.34.2019) o zakazie organizacji zgromadzenia planowanego na dzień 28 września 2019 r. w godz. 13.00-17.00, mającego się odbyć w formie przemarszu ulicami Lublina, tj. Alejami Racławickimi, ul. Lipową, ul. Narutowicza, ul. Głęboką, ul. Sowińskiego, Alejami Racławickimi 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 zbliżonym miejscu i czasie plenerowej ekspozycji historycznych pojazdów wojskowych, a także przypuszczenia wynikające z przebiegu innych marszów równości w Polsce, w tym zeszłorocznego I Marszu Równości

w Lublinie, stanowią wystarczającą podstawę do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia albo mienia w znacznych rozmiarach, podczas gdy zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do takiego rozstrzygnięcia, a przyjęte kryteria nie znajdują oparcia w ustawie;

– 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 29 sierpnia 2019 r. do Urzędu Miasta Lublin wpłynęło drogą elektroniczną zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia pod nazwą „II Marsz Równości w Lublinie”, którego celem miała być promocja praw człowieka oraz swobód obywatelskich, w szczególności praw osób LGBT (tj. lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych). Organizator zgromadzenia zaplanował je na dzień 28 września 2019 r. oraz wskazał, że przewidywana liczba uczestników zgromadzenia to 2000 osób.

Dnia 30 sierpnia 2019 r. Organizator wniósł o korektę powyższego zgłoszenia, w zakresie zaproponowanej trasy przemarszu. Trasa ta została następnie omówiona na spotkaniach Organizatora z organem gminy oraz przedstawicielami Komendy Miejskiej w Lublinie, a w związku z koniecznością jej ponownej zmiany, na podstawie dokonanych w czasie spotkań ustaleń, dnia 9 września 2019 r. Organizator przesłał drogą elektroniczną zgłoszenie nowej trasy przemarszu II Marszu Równości w Lublinie, wycofując tym samym swoje wcześniejsze zgłoszenia. W zawiadomieniu tym Organizator wskazał też, że zachowanie uczestników Marszu oraz pokojowy przebieg zgromadzenia będzie monitorować około 20 wolontariuszy pełniących funkcje porządkowe, a także poinformował, że dysponuje środkami niezbędnymi do realizacji tego celu, w tym karetką pogotowia, kaskami oraz łącznością radiową.

W związku z zaplanowaną w ramach obchodów 80 rocznicy wybuchu II Wojny Światowej wystawą historycznych pojazdów wojskowych, organizowaną przez Fundację Niepodległości we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Lubelskiego na pl. Teatralnym w Lublinie, Organizator II Marszu Równości został poinformowany, że zgłoszona przez niego trasa przemarszu musi zostać ponownie zmieniona, gdyż zgromadzenie nie może rozpocząć się i zakończyć na pl. Teatralnym. W związku z powyższym, Organizator złożył korektę zgłoszenia zgromadzenia, wskazując, że rozpocznie i zakończy się ono na Al. Raclawickich na wysokości pl. Teatralnego, przechodząc ul. Lipową, ul. Narutowicza, ul. Głęboką oraz ul. Sowińskiego.

We wrześniu 2019 r. do Urzędu Miasta Lublin wpłynęło ponadto siedem zawiadomień o zgromadzeniach publicznych w trybie uproszonym, zaplanowanych także na dzień 28 września 2019 r.

Pismem z dnia 21 września 2019 r. Zastępca Komendanta Miejskiego Policji w Lublinie, odpowiadając na prośbę Urzędu Miasta Lublin o ustosunkowanie się do powyższych zgłoszeń zgromadzeń publicznych, zapewnił organ gminy, że *Policja jest przygotowana do wykonywania swoich ustawowych zadań, a w szczególności do ochrony bezpieczeństwa publicznego*. Warto zaznaczyć także, że w celu pozyskania wsparcia w realizacji tego zadania, Komendant Miejski Policji w Lublinie zwrócił się także o podjęcie stosownych działań do Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin.

Decyzją z dnia 24 września 2019 r., na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, Prezydent Miasta Lublin zakazał organizacji zgromadzenia pn. „II Marsz Równości” w Lublinie, za przesłankę zakazu organizacji zgromadzenia uznając zagrożenie życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach.

Wskazaną decyzję Prezydenta Miasta Lublin zakwestionował w drodze odwołania organizator 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 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

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: 25 września 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.

zgrupowań 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.

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

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.

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 głoszonym 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 **szczególne znaczenie dla obywateli wyrażających poglądy niepopularne, należących do mniejszości i narażonych na dyskryminację, represje i szykany**⁹.

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**

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.

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

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) 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

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 25 września 2019 r.).

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.

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 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 zgromadzeniu**¹⁹. 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,**

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.).

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 nr 2240072.

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.

że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia nie mają wpływu, a władza publiczna uchyliła 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 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.

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

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

III. Analiza decyzji Prezydenta Miasta Lublin

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 Lublin, 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 w pierwszej kolejności w miejscu i czasie zgromadzenia, tj. w fakcie, iż zaplanowano je na dzień, w którym w niedalekiej odległości od miejsca rozpoczęcia i zakończenia Marszu będzie odbywać się plenerowa ekspozycja historycznych pojazdów wojskowych, którą jako wydarzenie otwarte, odbywające się w dzień wolny od pracy, odwiedzi przynajmniej kilkuset mieszkańców. Analizując zagrożenie wynikające z organizacji w tym samym czasie i w swoim bezpośrednim sąsiedztwie obydwu wydarzeń, Prezydent podniósł, że całkowita liczba osób przebywających w tym dniu na określonym obszarze miasta może wynieść od 2200 do 2600, co w ocenie organu daje podstawę do łącznego rozpatrywania Marszu i wystawy w kontekście ich podobieństwa do imprezy masowej. Chociaż w decyzji zauważono, że podobieństwo to nie może prowadzić do stosowania przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1870 z późn. zm.; dalej jako: ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych) *per analogiam*, sformułowane w tych przepisach kryteria zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej zostały niemniej obszernie omówione, w celu uzasadnienia, że organizacja II Marszu Równości w czasie i w niedalekiej odległości od wystawy historycznych pojazdów wojskowych może zagrażać bezpieczeństwu, życiu i zdrowiu ludzi.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taka argumentacja organu wydaje się być chybiona. Wskazać należy, że wymogi ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, znajdują zastosowanie jedynie do wydarzeń zdefiniowanych przez ustawodawcę w art. 3 ust. 1 - 5 ustawy, a zatem **wyłącznie do masowych imprez artystyczno-rozrywkowych, sportowych, meczy piłki nożnej, i innych imprez masowych o podwyższonym ryzyku.** W ocenie Rzecznika nie ulega wątpliwości, że pokojowe zgromadzenie publiczne jakim jest II Marsz Równości w Lublinie nie stanowi żadnego z wydarzeń określonych w art. 3 ust. 1 – 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Nie jest zatem dopuszczalne analogiczne stosowanie przez Prezydenta przepisów wyznaczających kryteria bezpieczeństwa imprez masowych, w celu oceny czy zgłoszone zgromadzenie zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Dokonując oceny zagrożeń organ powinien był oprzeć się wyłącznie na kryteriach wynikających z ustawy - Prawo o zgromadzeniach, która nie daje podstawy do wydania zakazu pokojowego zgromadzenia ze względu na przewidywaną liczbę jego uczestników.

Za sprzeczne ze standardem ochrony wolności zgromadzeń należy także w tym zakresie uznać łączne rozpatrywanie skutków organizacji w zbliżonym miejscu i czasie Marszu Równości i wystawy historycznych pojazdów wojskowych. Posługując się w toku oceny stopnia zagrożenia całkowitą przewidywaną liczbą uczestników obu wydarzeń **organ obarczył organizatorów Marszu odpowiedzialnością za okoliczność, na którą nie mają wpływu**. Prawdopodobieństwo, że historyczne pojazdy wojskowe wzbudzą duże zainteresowanie mieszkańców, sprzyjająca temu pogoda, a także fakt, iż organizator wystawy nie wyklucza oddania z pojazdów imitowanych wystrzałów nie mają żadnego związku z zachowaniem uczestników II Marszu Równości i pozostają poza jakimkolwiek wpływem jego organizatorów. **Tym samym, nie mogą one stanowić podstawy do ograniczenia wolności zgromadzeń.**

Rozpatrując zgłoszone zgromadzenie publiczne pod kątem zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach **organ powinien był odnieść się wyłącznie do zachowania organizatorów i uczestników przedmiotowego zgromadzenia**. Takie wnioski płyną również z orzeczenia Sądu Apelacyjnego z 2 grudnia 2017 r. w Krakowie²⁵, które Prezydent cytuje w celu uzasadnienia odmiennego stanowiska, o dopuszczalności oceny zagrożenia stwarzanego przez zgromadzenia także przy pomocy niezwiązanych z nim okoliczności. Tymczasem wskazanym postanowieniem Sąd utrzymał w mocy zakaz zgromadzenia w postaci „parady motocyklowej” uznając, że to wprowadzenie przez samych organizatorów na plac miejski blisko 500 motocykli realnie wywołuje zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Wbrew argumentacji Prezydenta decyzja Sądu wynikała więc z oceny zachowania uczestników przedmiotowego zgromadzenia, a nie innych *realiów czasowych, przestrzennych i społecznych*.

Z argumentacji przedstawionej w decyzji Prezydenta wynika natomiast, że zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz mienia organ upatruje przede wszystkim w dużym zagęszczeniu osób, w zachowaniu innych, niezwiązanych ze zgromadzeniem, osób obecnych w tym samym co ono miejscu i czasie, wreszcie – w zachowaniu kontrmanifestantów, reprezentujących poglądy przeciwne do wartości, które ma promować Marsz Równości. W ocenie organu ryzyko agresji i wybryków chuligańskich ze strony tych ostatnich jest *na tyle duże, że usprawiedliwia brak zgody na zgromadzenie*, w szczególności w świetle wydarzeń, które miały miejsce w czasie zeszłorocznego I Marszu Równości w Lublinie oraz innych marszy równości organizowanych w tym roku w Polsce. Tymczasem niezależnie od stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia agresywnych zachowań ze strony kontrmanifestantów, ryzyko to nie może uzasadniać zakazu pokojowego zgromadzenia. Prezydent posłużył się bowiem *de facto* zasadą tzw. odpowiedzialności zbiorowej, obarczając organizatorów i uczestników Marszu Równości odpowiedzialnością za potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ze strony osób trzecich, na które organizatorzy i uczestnicy nie mogą mieć wpływu, jak również za wyjątkowo wulgarne i obraźliwe wypowiedzi osób, które

²⁵ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2017r. IACz 2213/17, Lex nr 2477366

sprzeciwiają się Marszowi Równości. W odniesieniu do przytoczonych przez organ wypowiedzi Organizatora Marszu zamieszczonych na portalu społecznościowym, wskazać należy, że choć - w istocie - są one utrzymane w kategorięcznym tonie, brak jest podstaw by uznać je za wypełniające znamiona jakiegokolwiek czynu karnego, nawoływanie do przemocy wobec kogokolwiek czy zachęęę do konfrontacji z ewentualnymi przeciwnikami Marszu Równości. Podkreślenia wymaga, że przyjęta przez organ interpretacja ww. wypowiedzi Organizatora Marszu, która poddaje w wątpliwość pokojowy charakter całego zgromadzenia wydaje się być nadmierna i nieuzasadniona w świetle okoliczności faktycznych sprawy.

Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie ochrony życia i zdrowia zarówno uczestników pokojowego zgromadzenia jak i wszystkich innych osób (w tym przechodniów, widzów, uczestników wystawy) jest obowiązkiem Prezydenta jako organu władzy publicznej. Należy jednak zauważyć, że ochronie wartości takich wartości jak życie i zdrowie ludzi oraz porządek publiczny dedykowana jest działalność takich służb jak Policja czy straż gminna (miejska), a czyny godzące w te dobra, czy 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. Warto w tym miejscu zauważyć, co podkreślono już w opisie stanu faktycznego sprawy, że **Komendant Miejski Policji w Lublinie zapewnił Prezydenta, że w kontekście wydarzeń zaplanowanych na dzień 28 września 2019 r. Policja jest przygotowana do wykonywania swoich ustawowych zadań**, w szczególności do ochrony bezpieczeństwa publicznego, a także zwrócił się do Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin o wsparcie poprzez podjęcie stosownych działań w zakresie jego kompetencji. Należy także podkreślić, że pomimo niepokojących incydentów agresji, które miały miejsce w czasie marszy równości na przestrzeni ostatniego roku, Rzecznik Praw Obywatelskich ocenia zabezpieczenie przebiegu tych pokojowych zgromadzeń przez Policję jako coraz bardziej profesjonalne i skuteczne²⁶. W świetle powyższego, pozostaje niezrozumiałe dlaczego Prezydent uznał, iż Policja nie będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwa jego uczestnikom oraz osobom postronnym.

Chociaż w decyzji podkreślono, że radykalne ograniczenie wolności zgromadzeń poprzez zakaz jest środkiem ostatecznym, **Prezydent nie wyjaśnił z jakich powodów uznaje, że inne środki są w przedmiotowej sytuacji niewystarczające**. Organ ograniczył się w tym zakresie do wskazania, dlaczego zastosowania nie znajdują przepisy z art. 12 i 13 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, a zatem dlaczego zmiana miejsca i czasu zgromadzenia

²⁶ Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, red. M. Wróblewski, Warszawa 2018. Raport dostępny w wersji elektronicznej na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wolnosc-zgromadzen-w-polsce-jest-naruszana-zrenica-wolnosci-raport-rpo> (dostęp 24 września 2019 r.).

nie była możliwa w trybie rozprawy administracyjnej. Jak jednak wynika ze stanu faktycznego, Urząd Miasta Lublin pozostawał w kontakcie z Organizatorem Marszu w toku ustaleń dotyczących przebiegu trasy zgromadzenia, która była przez organizatora kilkakrotnie zmieniana na wezwanie tego urzędu. Obawa organu, że miejsce ostatecznie wybrane przez organizatora na rozpoczęcie i zakończenie Marszu będzie źródłem zagrożenia dla bezpieczeństwa, mogła więc najprawdopodobniej zostać wyeliminowana w toku dalszych rozmów i zmian przebiegu trasy przemarszu. Prezydent nie wskazuje natomiast w uzasadnieniu decyzji żadnych kroków, które zostały podjęte w celu eliminacji zagrożenia, które stanowiłyby mniej uciążliwe ograniczenie wolności zgromadzeń niż zakaz organizacji Marszu. Powyższe rozważania prowadzą automatycznie do stwierdzenia, że w omawianym przypadku nie został spełniony test niezbędności, a art. 14 pkt. 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach został zastosowany niewłaściwie.

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. W konsekwencji decyzji wydanej przez Prezydenta Miasta Lublin 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/