



XI.613.7.2019

Sąd Okręgowy w Nowym Sączu
I Wydział Cywilny
ul. Pijarska 3
33-300 NOWY SĄCZ

Uczestnicy:

- 1) **Stowarzyszenie**
- 2) **Prezydent Miasta Nowego Sącza**

sygn. akt I Ns 266/19

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 2019 r. poz. 1460), **zgłaszam udział** w toczącym się przed Sądem Okręgowym w Nowym Sączu postępowaniu w sprawie decyzji Prezydenta Miasta Nowego Sącza z dnia 26 września 2019 r. (znak: WSO.5310.3.2019) o zakazie organizacji zgromadzenia publicznego planowanego na dzień 6 października 2019 r. w Nowym Sączu w godz. od 13.00 do 20.00, mającego odbyć się w formie przemarszu następującą trasą: Aleje Wolności - ul. Adama Mickiewicza - ul. Jana Długosza - ul. Stanisława Konarskiego - ul. Jagiellońska - ul. Szczęsnego Morawskiego - Aleje Wolności 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 Procesji Różańcowej i „Marszu dla Życia i Rodziny”, a także potencjalne zagrożenie fizycznej konfrontacji między uczestnikami obu wydarzeń, 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

Stan faktyczny

W dniu 6 września 2019 r. do Urzędu Miasta Nowego Sącza wpłynęło zawiadomienie Stowarzyszenia Queerowy Maj z siedzibą w Krakowie o zamiarze zorganizowania w dniu 6 października 2019 r. zgromadzenia publicznego. Organizatorzy wskazali, że celem zgromadzenia będzie okazanie poparcia dla postulatów ruchu LGBTQ (lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i queerowych). Organizatorzy zaplanowali rozpoczęcie zgromadzenia o godz. 13.00 na placu Starej Sandecji przy Alejach Wolności w Nowym Sączu, a następnie przemarsz ulicami miasta, tj. całą szerokością dróg, wraz z przyległymi chodnikami zgodnie z trasą: Aleje Wolności - ul. Adama Mickiewicza - ul. Jana Długosza - ul. Stanisława Konarskiego - ul. Jagiellońska - ul. Szczęsnego Morawskiego - Aleje Wolności. Zakończenie zgromadzenia zaplanowano na godzinę 20.00 na placu Starej Sandecji przy Alejach Wolności.

W zgłoszeniu o zamiarze zorganizowania zgromadzenia Organizatorzy zaznaczyli, że przewidywana liczba uczestników zgromadzenia wyniesie 1000 osób, a nad przebiegiem zgromadzenia czuwać będzie 20-osobowa służba porządkowa. Jednocześnie zwrócono się do organu gminy o zapewnienie ochrony policyjnej przed możliwymi aktami agresji ze strony przeciwników zgromadzenia w postaci m.in. rzucania kamieniami, petardami, zastraszania, przemocy werbalnej i fizycznej.

W toku postępowania uzyskano informację, że na dzień 6 października 2019 r. na terenie miasta Nowego Sącza zaplanowano Procesję Różańcową do pięciu kościołów i „Marsz dla Życia i Rodziny”, których trasa częściowo zbiega się z trasą przemarszu zgromadzenia LGBTQ. Przewidywana liczba uczestników procesji określona została na 10 000 osób, które przybędą do Nowego Sącza autokarami i samochodami z różnych stron diecezji (dowód: pismo z dn. 13 września 2019 r., znak: NAS.513.5.26.2019.ZOP). Ponadto w odpowiedzi na pismo Urzędu Miasta uzyskano informację od Komendy Miejskiej Policji w Nowym Sączu, zgodnie z którą podczas zgromadzenia organizowanego przez Stowarzyszenie Queerowy Maj możliwe jest wystąpienie licznych zagrożeń w związku z planowanymi wydarzeniami.

W związku z powyższymi okolicznościami, decyzją z dnia 26 września 2019 r., na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, Prezydent Miasta Nowego Sącza zakazał organizacji zgromadzenia dla poparcia postulatów społeczności LGBTQ, ze względu na możliwe zagrożenie życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach.

Wskazaną decyzją Prezydenta Miasta Nowego Sącza zakwestionowali w drodze odwołania Organizatorzy 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 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

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.

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.

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 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**

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.

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 EKPCz⁷.

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 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 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

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.

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.).

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 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.

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.

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, 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.

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.

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

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 powyżej 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 Nowego Sącza

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 Nowego Sącza, wydając zaskarżoną decyzję, zastosował powołany 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, kiedy

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

w Nowym Sączu odbywać się będzie także Procesja Różańcowa do pięciu kościołów i „Marsz dla Życia i Rodziny”, a także w okoliczności, że trasa obu przemarszów pokrywa się. Analizując zagrożenie wynikające z organizacji w tym samym czasie i miejscu obydwu wydarzeń, Prezydent podniósł, że uczestnicy obu wydarzeń będą promować odmienne od siebie poglądy, co w ocenie Prezydenta *może prowadzić do fizycznej konfrontacji i narażenia na bezpieczeństwo uczestników przemarszów i osób postronnych*.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że rozpatrując zgłoszone zgromadzenie publiczne pod kątem zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach **organ powinien był ocenić stopień zagrożenia na podstawie konkretnych dowodów, nie zaś opierać się wyłącznie na ogólnych prognozach lub przypuszczeniach**. Stąd za sprzeczne ze standardem ochrony wolności zgromadzeń należy w tym zakresie uznać zakazanie zgromadzenia dla poparcia osób LGBTQ tylko dlatego, że trasa przemarszu pokrywa się z trasą innego wydarzenia, co zdaniem Prezydenta może prowadzić do fizycznej konfrontacji ich uczestników. Za niedopuszczalne należy również uznać oparcie się przez organ na ogólnym stwierdzeniu Komendy Miejskiej Policji o możliwości wystąpienia „licznych zagrożeń”, które wydają się uchybiać obowiązkowi wnikliwej oceny źródeł niebezpieczeństwa.

Wskazać również należy, że poza przytoczonymi ogólnymi stwierdzeniami Prezydenta i stanowiskiem Komendy Miejskiej Policji **uzasadnienie nie wskazuje żadnych dowodów, które mogłyby uzasadniać zakaz organizacji zgromadzenia popierającego osoby LGBTQ**. Wydaje się zatem, że Prezydent posłużył się *de facto* zasadą tzw. odpowiedzialności zbiorowej, obarczając organizatorów i uczestników zgromadzenia odpowiedzialnością za potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ze strony osób trzecich, na które organizatorzy i uczestnicy nie mogą mieć wpływu.

Wskazana przez Prezydenta okoliczność, że uczestnicy zgromadzenia będą prezentować postulaty sprzeczne z poglądami osób biorących udział w Procesji Różańcowej również nie daje podstaw do zakazu organizacji zgromadzenia – organy władzy publicznej są bowiem obowiązane umożliwić obywatelom odbycie pokojowego zgromadzenia również wtedy, kiedy jego uczestnicy będą prezentować idee dla części społeczeństwa kontrowersyjne, a także zapewnić im należytą ochronę przed atakami kontrmanifestantów. **Decyzja Prezydenta o zakazie zgromadzenia, która pozbawia szansy przedstawienia swoich poglądów osoby należące do grupy mniejszości godzi zatem w samą istotę wolności zgromadzeń, której pełna realizacja następuje wtedy, gdy różne środowiska pokojowo przedstawiają swoje poglądy i postulaty w przestrzeni publicznej**.

Jednocześnie należy zauważyć, że w uzasadnieniu decyzji Prezydent Miasta Nowego Sącza wskazał, że zgodnie z art. 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, przepisów tej ustawy

nie stosuje się do zgromadzeń odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, a tego rodzaju zgromadzeniem jest Procesja Różańcowa oraz „Marsz dla Życia i Rodziny”. Tym samym organ stanął na stanowisku, że nie ma prawnych narzędzi kontroli tego rodzaju zgromadzenia, m.in. w przypadku, gdy takie zgromadzenie utraci charakter pokojowy, godząc w porządek i bezpieczeństwo. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską podpisanego w Warszawie 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318; dalej jako: „Konkordat”), publiczne sprawowanie kultu nie wymaga zawiadomienia, jeżeli odbywa się w kościołach, kaplicach, budynkach kościelnych i na gruntach kościelnych oraz w innych pomieszczeniach służących katechizacji lub organizacjom kościelnym (pkt 1) lub w innych miejscach, z wyłączeniem dróg i placów publicznych oraz pomieszczeń użyteczności publicznej (pkt 2). Zgodnie zaś z art. 34 ust. 5 Konkordatu przepisy ustawy o zgromadzeniach stosuje się do organizacji kościelnych jedynie, gdy chodzi o zebrania na drogach i placach publicznych oraz w pomieszczeniach użyteczności publicznej. Analiza wskazanych przepisów wskazuje, że Procesja Różańcowa oraz „Marsz dla Życia i Rodziny”, które mają przejść ulicami Nowego Sącza, będą stanowić zebranie, o którym mowa w art. 34 ust. 5 Konkordatu, co oznacza, że będzie się do niego stosować przepisy ustawy - Prawo o zgromadzeniach. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niedopuszczalna jest taka interpretacja wskazanych wyżej przepisów, która pozostawia to zgromadzenie całkowicie poza zakresem normowania i kontroli władz publicznych jedynie z tego powodu, że ich organizatorem jest kościół czy związek wyznaniowy²⁵.

Należy również zwrócić uwagę, że organizacja zgromadzeń przez kościoły czy związki wyznaniowe służy ochronie konstytucyjnej wolności sumienia i wyznania, określonej w art. 53 Konstytucji. Z kolei zgromadzenie, którego organizatorem jest Stowarzyszenie Queerowy Maj stanowi egzemplifikację prawa do pokojowego gromadzenia się.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05) nie ma podstaw do różnicowania konstytucyjnej ochrony wolności sumienia i wyznania oraz wolności do organizowania pokojowych zgromadzeń w takim stopniu, który wyłączałby, przez regulację ustawową, gwarancyjną funkcję Konstytucji. Ustawodawca konstytucyjny, zdając sobie sprawę z różnic pomiędzy znaczeniem, jakie obywatele mogą przywiązywać do różnych wolności i praw, nie dokonał ich prawnej hierarchizacji w systemie konstytucyjnym – zapewniając im zatem ten sam stopień ochrony. Z przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem, że wolność sumienia i religii, w tym jej uzewnętrzniania, powinna być traktowana jako równoważna wolności

²⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12.

zgrupowania się. Stąd nie ma podstaw do odmiennego traktowania zgrupowań religijnych i świeckich²⁶.

Biorąc powyższe pod uwagę Prezydent Miasta Nowego Sącza powinien podjąć kroki zmierzające do umożliwienia organizacji zarówno Marszu Równości, jak i Procesji Różańcowej oraz „Marszu dla Życia i Rodziny”. Nie podejmując takich starań Prezydent postawił, mimo braku podstaw ustawowych, w korzystniejszej sytuacji organizatora i uczestników wskazanego zgrupowania organizowanego przez Kościół Katolicki i jednocześnie dopuścił się dyskryminacji organizatora i potencjalnych uczestników Marszu Równości, stwierdzając, że w jego trakcie będą prezentowane poglądy, znacznie różniące się od tych prezentowanych podczas Procesji Różańcowej oraz „Marszu dla Życia i Rodziny” i w związku z tym zakazując jego organizacji.

Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie ochrony życia i zdrowia zarówno uczestników pokojowego zgrupowania, jak i innych osób, jest obowiązkiem Prezydenta jako organu władzy publicznej. Uwagi jednak wymaga, że **cel ten osiągnąć można poprzez zastosowanie mniej inwazyjnych środków niż zakaz zgrupowania – ewentualne zagrożenia można bowiem usunąć w drodze przyjaznego dialogu z organizatorami zgrupowania, w razie konieczności modyfikując jego trasę lub godziny rozpoczęcia lub zakończenia.**

Warto podkreślić, że do takiego sposobu procedowania zachęca również sam ustawodawca. Zgodnie bowiem z treścią art. 13 ust. 1 ustawy – Prawo o zgrupowaniach w sytuacji, w której organizacja dwóch lub więcej zgrupowań, 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, organ gminy ma w takiej sytuacji kompetencję do przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, mającej na celu uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgrupowań. **Pozostaje zatem niejasne, z jakich względów Prezydent Miasta Nowego Sącza sięgnął od razu po środek, który najdotkliwiej ogranicza konstytucyjną wolność obywateli i zaniechał podjęcia próby pogodzenia interesów osób wspierających społeczność LGBTQ i uczestniczących w procesji, gdy oczywiste jest, że zakaz zgrupowania powinien być traktowany jako absolutna ostateczność.**

Wreszcie, należy również zauważyć, że ochronie takich wartości jak życie i zdrowie ludzi oraz porządek publiczny dedykowana jest działalność odpowiednich 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

²⁶ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgrupowaniach. Komentarz, Komentarz do art. 2*, Warszawa 2017.

w razie potrzeby pozwoliłyby zapobiec zagrożeniom dla wspomnianych wyżej wartości, bez konieczności wydawania przepisów porządkowych. Należy także podkreślić, że pomimo niepokojących incydentów agresji, które miały miejsce w czasie marszów równości na przestrzeni ostatniego roku, Rzecznik Praw Obywatelskich ocenia zabezpieczenie przebiegu tych pokojowych zgromadzeń przez Policję jako coraz bardziej profesjonalne i skuteczne²⁷.

W nawiązaniu do powyższego należy podkreślić, że wolność zgromadzeń jako sposób pokojowego zwrócenia uwagi na konieczność przestrzegania konstytucyjnego zakazu dyskryminacji i obowiązku poszanowania przez władze publiczne godności ludzkiej ma szczególne znaczenie dla osób narażonych na dyskryminację, do których niewątpliwie należy zaliczyć osoby LGBTQ. W konsekwencji, wszelkie próby tłumienia wyrazów poparcia dla grup dyskryminowanych, np. w drodze bezpodstawnych zakazów organizacji pokojowych zgromadzeń, które głoszą hasła tolerancji i szacunku dla drugiego człowieka, stanowią rażące naruszenie praw człowieka i obywatela.

Mając to na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

²⁷ *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.).