



**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**

Warszawa, 11.10.2018

Adam Bodnar

XI.613.8.2018.AK/AS/ABB/MK

Sąd Apelacyjny w Lublinie
ul. Obrońców Pokoju 1
20-950 Lublin

za pośrednictwem:

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

Uczestnicy:

XXXXXXXXXXXXX

Prezydent Miasta Lublin
ul. Lipowa 27
20-020 Lublin

Dot. sygn. akt I Ns 347/18

**ZAŻALENIE
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. poz. z 2017 r., poz. 958 z późn. zm.) w związku z art. 60 § 1 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., dalej: K.p.c.) oraz art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 lipca 2015r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2018 r. poz. 408, dalej: ustawa - Prawo o zgromadzeniach),

zaskarżam w całości

postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie wydane w dniu 10 października 2018r. (sygn. akt. I Ns 347/18) w przedmiocie odwołania xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx od decyzji

Prezydenta Miasta Lublin z dnia 9 października 2018r. o numerze BM-BP_I.5310.34.2018 zakazującej zgromadzenia planowanego na dzień 13 października 2018r. w godz. 13:00- 15:00, mającego się odbyć w formie przemarszu na trasie plac Zamkowy - ul. Kowalska – ul. Lubartowska – ul. Krakowskie Przedmieście – al. Raławickie – plac Teatralny, doręczone w dniu 10 października 2018. (dalej: decyzja Prezydenta Lublina) i

wnoszę o
zmianę zaskarżonego postanowienia poprzez uwzględnienie odwołania i uchylenie decyzji Prezydenta Lublina.

Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie przepisów:

- art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach poprzez jego błędną wykładnię i bezpodstawne przyjęcie, że fakt zorganizowania w jednym dniu, w zbliżonym czasie i w niedalekiej odległości od siebie dwóch zgromadzeń grup społecznych reprezentujących różniące się przekonania społeczno-polityczne stanowi wystarczającą podstawę do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia ze względu na zagrożenie mienia w znacznych rozmiarach, życia lub zdrowia w tym: uczestników zgromadzenia, mieszkańców Lublina i osób postronnych przebywających w tym czasie w Lublinie, podczas gdy wskazane zagrożenie ma charakter jedynie potencjalny, opiera się na przypuszczeniach i jako takie nie stanowi podstawy do ograniczenia wolności zgromadzeń;
- 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.

Jednocześnie, w oparciu o przepis art. 514 § 1 K.p.c. w zw. z art. 16 ust. 3 i 7 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, ze względu na wagę rozstrzyganej sprawy, **wnoszę o rozpoznanie zażalenia na rozprawie z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich.**

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Stan faktyczny niniejszej sprawy pozostaje bezsporny i został szczegółowo opisany w uzasadnieniu do postanowienia Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 10 października 2018 r. W tym miejscu Rzecznik Praw Obywatelskich ograniczy się zatem wyłącznie do przytoczenia najważniejszych faktów, które mają istotne znaczenie dla rozpoznania wniesionego zażalenia.

W dniu 13 września 2018 r. xxxxxxxxxxxxxx za pośrednictwem poczty elektronicznej zawiadomił Prezydenta Lublina o zamiarze zorganizowania zgromadzenia pod nazwą „I Marsz Równości w Lublinie. Promocja Praw Człowieka”, mającego na celu m.in. promocję praw człowieka. Uczestnicy zgromadzenia zaplanowali rozpoczęcie zgromadzenia na placu Zamkowym, a następnie przemarsz następującymi ulicami: ul. Kowalską - ul. Lubartowską - plac Łokietka - ul. Krakowskie Przedmieście - Plac Litewski - ul. Krakowskie Przedmieście - al. Raławickie - Plac Teatralny w Lublinie. W toku postępowania Prezydent uzyskał opinię Komendanta Miejskiego Policji w Lublinie dotyczącą oceny ryzyka związanego z organizacją ww. zgromadzenia, która nie wskazywała na istnienie żadnych realnych zagrożeń dla osób obecnych na obszarze zgromadzenia, a wyrażała jedynie domniemanie prawdopodobieństwa konfliktu pomiędzy uczestnikami zgromadzenia a osobami uczestniczącymi w kontrmanifestacji.

W dniu 19 września br. Prezydent Lublina otrzymał pismo o zamiarze zorganizowania kolejnego zgromadzenia, które miałyby się odbyć w dniu 13 października br. w godzinach 12:00-15:00 przy ul. Zamkowej w Lublinie, a więc na trasie uprzednio zgłoszonego przemarszu. W sprawie przeprowadzono rozprawę administracyjną w dniu 8 października 2018 r. w celu uzgodnienia ewentualnych zmian w zakresie lokalizacji tych zgromadzeń, jednakże ich organizatorzy nie osiągnęli porozumienia.

W związku z powyższym, decyzją z dnia 9 października 2018 r. Prezydent Lublina, w oparciu o przepis art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, zakazał obu zgromadzeń wskazując w uzasadnieniu, że odbycie zgromadzenia „może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”. Powyższa decyzja została zakwestionowana w drodze odwołania przez organizatorów zgromadzenia oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, który przystąpił do postępowania w dniu 10 października 2018 r.

Sąd Okręgowy w Lublinie na mocy zaskarżonego postanowienia zdecydował o nieuwzględnieniu odwołań wniesionych przez organizatora przemarszu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem Sądu zagrożenie uzasadniające zakazanie zgromadzenia wynika m.in. z tego, że w jednym dniu, w zbliżonym czasie i niedalekiej odległości od siebie będą odbywać się dwa zgromadzenia reprezentujące odmienne przekonania społeczno-polityczne, a organizatorzy spodziewają się możliwości wystąpienia kontrmanifestacji. W uzasadnieniu Sąd wskazał ponadto, że spotkanie się uczestników obu manifestacji może doprowadzić do eskalacji konfliktu, który mógłby stanowić realne zagrożenie dla uczestników obu zgromadzeń, mieszkańców Lublina, osób postronnych oraz turystów odwiedzających Lublin.

Zdaniem Sądu za zakazem zgromadzenia przemawia także fakt, że trasa przemarszu obejmuje miejsca atrakcyjne ze względów turystycznych, a czas zgromadzenia obejmuje godziny okołopołudniowe, kiedy w centrum miasta przebywa dużo osób. Sąd zwrócił również uwagę, że istnieje ryzyko, że manifestację zakłóca osoby, które nie zgłosiły zawiadomienia o zamiarze zgromadzenia. W ocenie Sądu zagrożenie uzasadniające wydanie zakazu zgromadzenia wynika również z faktu, że organizator nie zapewnił dostatecznej liczby wolontariuszy służby porządkowej, którzy byliby w stanie należycie zadbać o bezpieczeństwo uczestników zgromadzenia oraz ze względu na brak gwarancji, że funkcjonariusze Policji szybko i skutecznie zapobiegną ewentualnemu zagrożeniu. Podsumowując, swoje rozważania, Sąd pierwszej instancji uznał, że cel zgromadzenia organizowanego przez wnioskodawcę tj. chęć zwrócenia uwagi na kwestie ochrony praw osób najbardziej narażonych na dyskryminację tj. przedstawicieli społeczności LGBT+ oraz mniejszości narodowych i etnicznych jest nerelevantny prawnie i z tego względu nie został uwzględniony przy rozstrzygnięciu sprawy.

II. Stan prawny

W piśmie procesowym z dnia 10 października 2018 r. skierowanym do Sądu Okręgowego w Lublinie Rzecznik Praw Obywatelskich szeroko omówił podstawy prawne regulujące wolność zgromadzeń oraz zasady równego traktowania przez władze publiczne wynikające zarówno z Konstytucji, aktów prawa międzynarodowego, jak i orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych. Poniżej przedstawione zostaną zatem wyłącznie kluczowe regulacje składające się na powszechnie uznany standard ochrony wolności zgromadzeń i publicznego demonstrowania swoich poglądów.

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

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>

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.

Wolność zgromadzeń jest zagwarantowana także w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³ (dalej: EKPC). 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”⁴. **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 z art. 11 ust. 1 EKPCz i wszelkie ograniczenia swobody demonstrujących muszą być zgodne z treścią art. 11 ust. 2 EKPCz⁵.

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 wolności⁶, co ma szczególne **znaczenie dla obywateli wyrażających poglądy niepopularne, należących do mniejszości i podatnych na dyskryminację, represje i szykany**⁷.

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. Głównym powodem odmowy było to, że organizator zgromadzenia nie przedstawił projektu

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 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.

⁴ 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.

⁵ Wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 94.

⁶ Wyrok ETPCz w sprawie Oya Ataman przeciwko Turcji z 5 grudnia 2006 r., skarga nr 74552/01, § 35.

⁷ Wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce z 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06, § 64.

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 kontrademonstrantów⁸.

Podobna linia orzecznicza Trybunału była kontynuowana. W wyroku z dnia 21 października 2010 r. **Alekseyev przeciwko Rosji** (skargi nr 4916/07, 25924/08 i 14599/09) Trybunał wskazał, że zakazy organizacji zgromadzeń publicznych dotyczących praw osób homoseksualnych nie stanowiły środka koniecznego w demokratycznym społeczeństwie i jako takie stanowiły naruszenie art. 11 (prawo do zgromadzeń), 13 (prawo do efektywnej ochrony prawnej) i 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji. Z kolei w wyroku z dnia 12 czerwca 2012 r. **Genderdoc-M przeciwko Mołdawii** (skarga nr 9106/06) Trybunał rozpatrywał sprawę zakazu organizacji demonstracji poparcia prawa chroniącego mniejszości seksualne przed dyskryminacją. Skarżący zarzucał m.in. dyskryminację z powodu promowania interesów społeczności osób homoseksualnych w Mołdawii. Trybunał orzekł o naruszeniu art. 11, 13 i 14 Konwencji, argumentując, że przy ograniczaniu prawa do zgromadzeń organy krajowe powinny wskazać jasne powody takich decyzji. O szczególnym obowiązku władz państwowych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzeń Trybunał wypowiedział się także w wyroku z dnia 12 maja 2015 r. **Identoba i inni przeciwko Gruzji** (skarga nr 73235/12) i **Lashmankin i inni przeciwko Rosji** (skarga nr 57818/09 i inne⁹). Trybunał wskazał w szczególności, że niezapewnienie możliwości

⁸ 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: 09.10.2018 r.

⁹ 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.

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**. Dlatego też wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń powinny spełniać **test niezbędności i proporcjonalności**¹⁰. 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, wskazanej jako podstawa decyzji Prezydenta Lublina, **musi uwzględniać wartości i normy wyższego rzędu, wynikające z Konstytucji RP i przepisów prawa międzynarodowego**¹¹. 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 oparty i w sposób **przekonywujący uzasadniony**¹². 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 przypuszczeniach¹³.

W przypadku konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny, wolność zajmuje pozycję równorzędną¹⁴. 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

¹⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I ACz 889/17, LEX nr 2300204.

¹¹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt I ACz 232/17, LEX nr 2240072.

¹² Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACz 2213/17, LEX nr 2477366.

¹³ 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.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 983/05, LEX nr 174377.

do osób niechętnych zgromadzeniu¹⁵. Warto przywołać w tym miejscu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r.¹⁶, 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”. 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**:

- 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,
- wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń muszą spełniać test niezbędności i proporcjonalności i powinny być traktowane jako absolutny wyjątek,
- 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 próbujących udaremnić przeprowadzenie demonstracji,

¹⁵ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt I ACz 232/17, LEX nr 2240072.

¹⁶ Sygn. akt K 21/05.

- na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony uczestnikom pokojowych demonstracji, jeżeli nie naruszają one prawnych zakazów głoszenia określonych poglądów.

III. Analiza decyzji Prezydenta Lublina i orzeczenia Sądu Okręgowego w Lublinie

Sąd Okręgowy w Lublinie dokonując prawnej oceny decyzji Prezydenta Lublina z dnia 9 października 2018 r. podzielił wniosek, zgodnie z którym potencjalnie niebezpieczne zachowanie osób, które na portalach społecznościowych zapowiadały próbę zakłócenia pokojowej demonstracji uzasadnia wydanie zakazu przeprowadzenia tzw. Marszu Równości oraz zgłoszonej kontrmanifestacji. Mając na uwadze opisane powyżej standardy ochrony wolności zgromadzeń oraz zakazu nierównego traktowania przez władze publiczne, powyższą argumentację należy uznać za chybioną.

Jak podkreślał Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z dnia 10 października 2018 r. Prezydent Lublina nie mógł uzasadniać zakazu demonstracji tym, że mogłaby ona wywołać kontrakcję z użyciem przemocy ze strony przeciwników lub grup ekstremistycznych. Z prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się korzysta każdy, kto ma zamiar zorganizować pokojową demonstrację lub w niej uczestniczyć, a ewentualność kontrmanifestacji z użyciem przemocy lub przyłączenia się ekstremistów skłonnych do agresji, nienależących do organizacji odpowiedzialnej za przeprowadzenie zgromadzenia, nie może doprowadzić do odebrania tego prawa. **Nawet w przypadku zaistnienia realnego ryzyka, że pochód publiczny doprowadzi do naruszenia porządku publicznego na skutek zdarzeń, na które organizatorzy nie mają wpływu, nie może wyłącznie z tego powodu być pozbawionym ochrony wynikającej z art. 11 EKPCz¹⁷.**

Z powyższego wynika, że decyzja Prezydenta Lublina zakazująca zorganizowania zgromadzenia i uzasadniana wyłącznie potencjalną możliwością wywołania zakłóceń porządku publicznego, które jedynie przypuszczalnie mogłyby w ocenie organu zagrażać zdrowiu i życiu obywateli, doprowadziły do nieuzasadnionego ograniczenia wolności zgromadzania. W takim przypadku zagwarantowanie prawa do wolności zgromadzania przez Prezydenta wiąże się z aktywnością funkcjonariuszy Policji, którzy powinni zabezpieczyć miejsce zgromadzenia w taki sposób, aby zapewnić bezpieczeństwo zarówno uczestników zgromadzenia jak i osób przebywających na danym terenie. Decyzja zakazująca zwołania zgromadzenia doprowadziła do naruszenia praw demonstrantów. Wydanie

¹⁷ Por. Nowicki, op. cit.

takiej decyzji, prowadzącej do naruszenia prawa do demonstrowania, musi być zatem szczegółowo uzasadnione w oparciu o kryteria wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 ust. 2 EKPCz i nie może być oparte jedynie na formułowaniu przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia.

Raz jeszcze warto przypomnieć, że wśród powszechnie obowiązujących przepisów istnieje wiele prawnych instrumentów służących ochronie takich wartości, jak życie lub zdrowie obywateli czy porządek i bezpieczeństwo publiczne. Ochronie tych wartości dedykowana jest też działalność służb, takich jak Policja czy straż gminna (miejska). Czyny godzące w te dobra, a nawet samo ich usiłowanie, są sankcjonowane w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600) czy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, z późn. zm.). Władze samorządowe dysponują zatem środkami prawnymi, które w razie potrzeby pozwoliłyby zapobiec zagrożeniom dla wspomnianych wyżej wartości, bez konieczności wydawania zakazu organizacji zgromadzenia. Tymczasem w uzasadnieniu do wydanej decyzji Prezydent Lublina w ogóle nie odniósł się do jakichkolwiek innych możliwości działania i nie wyjaśnił, z jakich powodów uznaje, że jedynym środkiem zaradczym jest wydanie zakazu organizacji tzw. Marszu Równości. Tym samym ani **Prezydent Lublina, ani sąd pierwszej instancji nie podjęli próby wykazania, że istniejące przepisy prawa są niewystarczające dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas zgromadzenia** i że w zaistniałej sytuacji, poza wydaniem zakazu, Prezydent Lublina faktycznie nie miał innych prawnych możliwości działania.

Take rozumowanie Prezydenta Lublina oraz sądu pierwszej instancji wprowadza niebezpieczny precedens w zakresie realizacji chronionej konstytucyjnie wolności zgromadzeń. W przyszłości wystarczy bowiem, że grupa osób niezadowolonych z faktu organizowania dowolnego zgromadzenia zagrozi jego zablokowaniem przy użyciu siły, żeby organy władzy samorządowej zmuszone były do wydania zakazu organizowania demonstracji. W ten sposób przy wykorzystaniu portali społecznościowych będzie można w prosty sposób uniemożliwić realizację konstytucyjnego prawa do demonstrowania swoich poglądów niemal każdej grupie społecznej. W tym miejscu warto podkreślić, że zarówno jedna, jak i druga strona sporu posiada równe prawo do organizowania zgromadzeń i demonstrowania swoich poglądów nawet, jeśli poglądy te są niepopularne lub kontrowersyjne. Prawo to posiada jednak tak długo dopóki wykorzystuje jest w zgodzie z obowiązującymi regulacjami i z poszanowaniem praw osób trzecich.

Powyższe rozważania prowadzą automatycznie do stwierdzenia, że w omawianym przypadku **nie wystąpiła przesłanka z art. 14 pkt 2 ustawy - Prawo o zgromadzeniach**. Wydanie przez Prezydenta decyzji zakazującej organizacji tzw. Marszu Równości w Lublinie w żadnym wypadku nie było bowiem niezbędne dla wyeliminowania zagrożenia dla życia lub zdrowia obywateli albo mienia w znacznych rozmiarach. Dalece idącym nadużyciem ze strony władz samorządowych Lublina jest twierdzenie, że jedyną szansą na uniknięcie niepokojów społecznych i ewentualnej agresji wobec demonstrantów było uniemożliwienie tym ostatnim pokojowego manifestowania, czemu służyć miała właśnie kwestionowana decyzja Prezydenta Miasta. Nawet jeśli uznać, że organizacja Marszu mogła wywołać agresję osób postronnych, a tym samym spowodować zagrożenie dla zdrowia czy życia manifestantów albo porządku i bezpieczeństwa publicznego, to istniały inne środki, których zastosowanie mogłoby tym zagrożeniom zapobiec. To Prezydent Lublina oraz podległe mu służby mają obowiązek zagwarantowania pokojowego przebiegu wszelkich legalnych manifestacji, a także bezpieczeństwa ich uczestników i organizatorów¹⁸.

W konsekwencji decyzji wydanej przez Prezydenta Lublina i podtrzymanej następnie przez Sąd Okręgowy w Lublinie organizatorzy pokojowej demonstracji, głoszącej hasła tolerancji i szacunku dla drugiego człowieka musieli ugiąć się pod ciężarem gróźb i nienawistnych haseł nawołujących do przemocy. Na skutek tej decyzji to właśnie osoby, które groził popełnieniem czynów zabronionych osiągnęły swój cel i doprowadziły do odwołania pokojowej demonstracji. Także z tych przyczyn rozpoznanie niniejszego zażalenia w duchu poszanowania wolności zgromadzania się oraz zasady równego traktowania przez władze publiczne może przyczynić się do przywrócenia elementarnego poczucia sprawiedliwości i porządku konstytucyjnego.

IV. Wniosek o rozpoznanie sprawy na rozprawie

W nawiązaniu do złożonego wniosku o rozpoznanie niniejszego zażalenia podczas rozprawy, Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby raz jeszcze zaznaczyć, że decyzja Prezydenta Lublina porusza szereg zagadnień mających fundamentalne znaczenie z perspektywy praw jednostki w demokratycznym społeczeństwie. Wskazać należy, że przewidziana w art. 57 Konstytucji RP wolność zgromadzeń stanowi – obok wolności wypowiedzi i prawa do zrzeszania się – istotną gwarancję faktycznego udziału obywateli w życiu społecznym i politycznym, tworzy przestrzeń dla nieskrępowanego wyrażania przekonań i poglądów. Podkreślenia wymaga także, że w kontekście niniejszej sprawy wolność zgromadzania się ma także inny doniosły

¹⁸ Por. wyrok ETPCz w sprawie Plattform "Ärzte für das Leben" przeciwko Austrii z 21 czerwca 1988 r., skarga nr 10126/82, § 34; wyrok ETPCz w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 159.

społecznie wydzwięk – pozwala bowiem wyrazić zbiorowy sprzeciw wobec zjawiska dyskryminacji, wpływa na dostrzegalność problematyki naruszeń praw człowieka w debacie publicznej i tworzy możliwość okazania solidarności dla grup najbardziej wykluczonych społecznie. Z tego względu, jak również z uwagi na powszechne zainteresowanie społeczne rozstrzygnięciem niniejszej sprawy zasadne jest, aby zażalenie zostało rozpoznane na rozprawie, z udziałem przedstawicieli uczestników, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, a motywy rozstrzygnięcia były zaprezentowane publicznie.

W związku z powyższym Rzecznik wnosi jak na wstępie.