

1. Interes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w przedstawieniu niniejszej opinii

Do celów statutowych HFPC należy działanie na rzecz ochrony praw człowieka (§ 8 pkt 4 Statutu HFPC). W ocenie Fundacji, jedną z najbardziej fundamentalnych wolności politycznych jest wolność organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach publicznych. Istota zgromadzeń polega na możliwości uzewnętrzniania przez grupę jednostek swoich poglądów i przekonań w drodze manifestowania ich w miejscu publicznym. Poprzez organizację zgromadzeń i uczestnictwo w nich jednostki mogą realizować inne konstytucyjnie chronione prawa i wolności, jak choćby wolność działalności związków zawodowych i ruchów obywatelskich, wolność myśli, sumienia i wyznania czy prawo do wolnych wyborów. Wolność zgromadzeń pełni zatem nieocenioną rolę w demokratycznym państwie prawnym przyczyniając się istotnie do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Fundacja od początku swojego istnienia podejmuje działania związane z ochroną wolności zgromadzeń w Polsce. W tym zakresie pragniemy wskazać, że w ramach Programu Spraw Precedensowych HFPC prowadzona była przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPC) sprawa *Bączkowski przeciwko Polsce*, zakończona wydaniem wyroku stwierdzającego naruszenie art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹ (dalej: EKPC) z uwagi na mankamenty procedury odwoławczej od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia². W 2014 r. HFPC złożyła również opinię *amicus curiae*³ w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącym konstytucyjności uprzednio obowiązującej ustawy Prawo o zgromadzeniach⁴. Postępowanie w tej sprawie doprowadziło do wydania wyroku stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją⁵, co wymusiło na ustawodawcy uchwalenie nowego Prawa o zgromadzeniach. Postępowanie legislacyjne w tym zakresie było monitorowane przez HFPC, która złożyła także swoją opinię prawną, wskazującą na mankamenty przedstawionego projektu ustawy⁶. Między innymi właśnie dzięki zaangażowaniu Fundacji uchwalona ostatecznie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1485 ze zm.; dalej: Ustawa) uwzględniała standardy wynikające z orzecznictwa ETPC i TK, w szczególności gwarantując, że procedura odwoławcza od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia zakończy się przed planowanym terminem zgromadzenia.

Fundacja monitorowała również proces legislacyjny w sprawie ustawy nowelizującej Prawo o zgromadzeniach. W jego toku argumentowała m.in., że projektowane rozwiązania, wprowadzając uprzywilejowaną kategorię „zgromadzeń cyklicznych”, nadmiernie ograniczają

¹ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

² Zob. wyrok ETPC z 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06.

³ Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka W sprawie z połączonych wniosków: grupy posłów o sygn. K 44/12, grupy posłów o sygn. K 53/12, Rzecznika Praw Obywatelskich o sygn. K 4/13 dotyczących zgodności niektórych przepisów ustawy - Prawo o zgromadzeniach z Konstytucją RP, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencja o prawach dziecka, 17 kwietnia 2014 r., http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/04/HFPC_TK_amicus_17042014.pdf (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.).

⁴ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297, ze zm.).

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12.

⁶ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w przedmiocie projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach, 7 kwietnia 2015 r., http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/04/hfpc_opinia_zgromadzenia_7042015.pdf (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.).

wolność zgromadzeń⁷. Z kolei po wejściu w życie tej ustawy⁸ HFPC m.in. wstąpiła do postępowań sądowych dotyczących bezprawnego zakazu organizacji „zgromadzenia uproszczonego” ze względu na jego kolizję ze „zgromadzeniem cyklicznym”. Ponadto w październiku 2018 r. Fundacja przystąpiła do sprawy dotyczącej zakazu Marszu Równości w Lublinie rozpoznawanej przez Sąd Apelacyjny w Lublinie (sygn. akt I ACz 1145/18).

Mając powyższe na uwadze zasadna jest konstatacja, że tematyka wolności zgromadzeń oraz ochrony osób należących do mniejszości seksualnych przed dyskryminacją bez wątpienia wchodzi w zakres zadań statutowych HFPC.

2. Stan faktyczny

W dniu 14 marca 2019 r. do Urzędu Miejskiego w Gnieźnie wpłynęło zawiadomienie o zgromadzeniu publicznym zaplanowanym na dzień 13 kwietnia 2019 r., w godzinach 12:00 do 17:00. Miało ono odbyć się w Gnieźnie na Rynku, a następnie przybrać formę przemarszu ulicami: Farna, Warszawska, Mickiewicza, Mieszka I, Dworcowa, Lecha, Jana III Sobieskiego, Jana Pawła II, Wyszyńskiego, Dąbrówki, Łubieńskiego, Chrobrego i Rynek w Gnieźnie. Celem zgromadzenia miało być pokojowe propagowanie praw człowieka oraz równości społecznej.

Decyzją z dnia 8 kwietnia 2019 r. (decyzja nr WSS.S.5310.20.2019) Prezydent Miasta Gniezna zakazał organizacji zgromadzenia. Jako podstawę rozstrzygnięcia wskazano art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – *Prawo o zgromadzeniach*, zgodnie z którym zgromadzenie może zostać zakazane, jeśli „jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13 [tj. na drodze rozprawy administracyjnej – dop. HFPC]”. Zdaniem Prezydenta w przedmiotowej sprawie przesłanka ta zachodziła.

W tym zakresie organ przywołał pisemne stanowisko Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie. Wskazano w nim: „na udział w marszu przedstawiciele licznych grup społecznych, w tym antagonizujących ze sobą, co potencjalnie niesie za sobą zagrożenie uszkodzenia lub zniszczenia mienia, infrastruktury miejskiej, witryn sklepowych, a także parkujących pojazdów”. Dodatkowo powołano się na ewentualny paraliż ruchu drogowego w centrum miasta. Trasa przemarszu została bowiem zaplanowana na głównych ulicach Starego Miasta, a część ulic pozostaje zamkniętych ze względu na przebudowę przejazdu ul. Pod Trzema Mostami. Ponadto podkreślono, że w dniu 13 kwietnia obywać się będą inne imprezy, w tym mecz ekstraklasy piłkarskiej pomiędzy Lechem Poznań i Jagiellonią Białystok w Poznaniu (przejazd przez Gniezno grup kibiców)”.

W dniu 9 kwietnia 2019 r. organizator złożył odwołanie od wskazanej wyżej decyzji do Sądu Okręgowego w Poznaniu.

⁷ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044), 29 listopada 2016 r., <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/11/Opinia-HFPC-prawo-o-zgromadzeniach.pdf> (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.).

⁸ Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 579).

3. Fundamentalne znaczenie wolności zgromadzeń

Wolność zgromadzeń gwarantowana jest szeregiem aktów prawa międzynarodowego, jak również Konstytucją RP.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka każdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzania się⁹. Potwierdzenie tej wolności znajduje się także w art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)¹⁰. Jednocześnie wolność zgromadzeń podlega ochronie na mocy art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹ (dalej: EKPC) oraz art. 57 Konstytucji RP.

W piśmiennictwie podkreśla się, że wolność zgromadzeń w rzeczywistości jest gwarancją faktycznego udziału obywateli w życiu politycznym i społecznym, a jej zapewnienie jest kluczowe dla wyrażania przekonań i poglądów, a także oddziaływania na sferę publiczną¹². Analogiczne stanowisko zajmuje w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka, który podkreśla, że „w społeczeństwie demokratycznym prawo do swobodnego pokojowego zgromadzania się jest prawem fundamentalnym, a jego istotą jest możliwość obywateli publicznego wyrażania swoich opinii i sprzeciwu w różnych formach, w tym kwestionowania polityki i decyzji władz”¹³.

Na kluczową rolę wolności zgromadzeń wskazał również Sąd Apelacyjny w Lublinie (postanowienie z dnia 12 października 2018 roku, sygn. akt I ACz 1145/18) stwierdzając, że „wolność zgromadzeń pełni doniosłą rolę w **demokratycznym państwie prawnym**, a także jest warunkiem istnienia społeczeństwa demokratycznego. Wolność zgromadzeń gwarantuje członkom społeczności wpływ na władze publiczne, jest naturalną konsekwencją suwerenności narodu. Wolność zgromadzeń służy w szczególności oddziaływaniu jednostek na politykę państwa przez prezentowanie opinii, ocen, poglądów i żądań. Zgromadzenia są istotnym instrumentem demokracji bezpośredniej.”

Wolność zgromadzeń to wolność obywatelska, nie zaś uprawnienie państwowe. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że wolność zgromadzeń jest „jedną z wolności politycznych odnoszących się w swym zasadniczym wymiarze do uczestnictwa jednostek w życiu publicznym, ustalania i realizowania wspólnie określonych celów, uzyskiwania informacji o sposobie działania organów władzy publicznej oraz udziału w ich powoływaniu”¹⁴. Co więcej, wolność zgromadzeń „stanowi (...) jeden z podstawowych elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa, przez co staje

⁹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

¹⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167).

¹¹ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

¹² 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.

¹³ Wyrok ETPCz w sprawie Çiloğlu i inni p. Turcji z 6 marca 2007 r., skarga nr 73333/01, § 51.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 roku sygn. akt K 44/12.

się rozstrzygnięciem mającym istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego¹⁵.

4. Zakaz zgromadzenia jako absolutny wyjątek

Z uwagi na to, że wolność zgromadzeń podlega ochronie konstytucyjnej oraz międzynarodowej, wszelkie jej ograniczenia powinny mieć charakter „absolutnego wyjątku”¹⁶, a ich dopuszczalność należy oceniać w świetle zasady proporcjonalności. Z uwagi na powyższe, określone w Ustawie przesłanki zakazu organizacji zgromadzenia, a więc najdalej idącego ograniczenia wolności zgromadzeń, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a ich zajęcie powinno być udowodnione w przekonujący sposób. Dlatego należy wskazać, że „w niektórych przypadkach odizolowanie i aresztowanie agresywnych uczestników zgromadzenia spełni wymóg proporcjonalności w stopniu wyższym aniżeli całkowity zakaz zwołania zgromadzenia lub jego rozwiązanie, bowiem niedopuszczalne jest stosowanie odpowiedzialności zbiorowej wszystkich uczestników zgromadzenia za czyny kilku spośród nich”¹⁷.

Jednocześnie ochronie przewidzianej w art. 11 EKPC podlegają także zgromadzenia, które mogą być postrzegane jako uciążliwe, irytujące lub obraźliwe dla osób o innych poglądach. Wyjątkiem są natomiast zgromadzenia, których organizatorzy lub uczestnicy mają gwałtowne zamiary lub w inny sposób godzą w fundamenty demokratycznego społeczeństwa¹⁸. Możliwość wywołania reakcji w odpowiedzi na zgromadzenie, nawet z użyciem przemocy ze strony przeciwników lub grup ekstremistycznych także nie może stanowić wyłącznej podstawy dla władz do zakazania zgromadzenia, ponieważ ryzyko przyłączenia się grup ekstremistycznych do demonstracji, na których zachowanie nie ma wpływu organizator zgromadzenia, nie może skutkować pozbawieniem prawa do organizowania zgromadzenia i wyłączeniem takiego zgromadzenia spod gwarancji, które przewiduje EKPC¹⁹.

W tym kontekście można zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) z dnia 21 października 2010 r. w sprawie *Alekseyev przeciwko Rosji* (skargi nr 4916/07, 25924/08 i 14599/09). Dotyczył on decyzji o zakazie organizacji zgromadzeń przez środowiska LGBT, wydawanych w latach 2006-2008 przez mera Moskwy. W postępowaniu przed ETPC rząd Rosji argumentował, że zgromadzenia wiązały się z ryzykiem konfrontacji między uczestnikami a ich przeciwnikami. Organy otrzymały bowiem wiele petycji od organizacji politycznych, religijnych, pozarządowych i rządowych, nawołujących do zakazu marszów, a niektóre z nich zawierały wręcz groźby użycia przemocy. Decyzje o zakazie były więc uzasadnione troską o bezpieczeństwo uczestników zgromadzeń

¹⁵ Wyrok TK z dnia 18 września 2014 roku sygn. akt K 44/12.

¹⁶ Zob. np. J. Sułkowski, Komentarz do art. 57 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2016.

¹⁷ *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. M. Wróblewski, Warszawa 2018.

¹⁸ Wyrok ETPCz w sprawie *Tatár i Fáber p. Węgrom* z dnia 12 czerwca 2012 r., skargi nr 26005/08 i 26160/08, § 37; wyrok ETPCz w sprawie *Taranenko p. Rosji* z dnia 15 maja 2014 r., skarga nr 19554/05, § 66.

¹⁹ 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.

oraz trudnościami w zapewnieniu porządku publicznego podczas nich. ETPC zdecydowanie odrzucił jednak taką argumentację, wskazując, że były inne możliwości rozwiązania tego konfliktu.

Jednakże należy zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „w przypadku agresji ze strony demonstrantów i zastosowania przez nich przemocy lub realnej groźby jej użycia, władza może podjąć ingerencję w celu zapobieżenia zakłóceniom porządku lub przestępstwu albo ochrony praw i wolności innych osób. Jednak to na władzy ciąży obowiązek udowodnienia, że faktycznie organizatorzy lub uczestnicy mają gwałtowne zamiary, podlegają do przemocy lub w inny sposób godzą w podstawy demokratycznego społeczeństwa, w stopniu uzasadniającym interwencję”²⁰. Także na gruncie art. 21 MPPOIP dopuszczalne jest ograniczenie wolności zgromadzeń ze względu na zakaz szerzenia propagandy wojennej, popierania nienawiści narodowej, rasowej i religijnej z zamiarem podżegania do dyskryminacji, wrogości lub przemocy.

ETPC wskazywał, że ograniczenia wolności zgromadzeń mogą dotyczyć wyłącznie zgromadzeń, które tracą pokojowy charakter i mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu²¹. Ograniczenie wolności zgromadzeń nie może natomiast opierać się na przypuszczeniach bądź spekulacjach²². Wprowadzenie takich ograniczeń „nie może wiązać się z podejmowaniem działań przez organy władzy państwowej bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia, a w efekcie posługiwaniem się najbardziej radykalnymi środkami uniemożliwiającymi korzystanie z wolności zgromadzeń”²³. W konsekwencji standard wypracowany przez ETPC opiera się na założeniu, że „władze państwowe powinny w każdych okolicznościach wykazywać odpowiedni poziom tolerancji dla pokojowych zgromadzeń niezależnie od tego, że odbywanie się zgromadzeń może wiązać się z pewnymi zaburzeniami porządku publicznego”²⁴.

Zakazanie organizacji zgromadzenia może mieć charakter absolutnie wyjątkowy, a władze nie mogą zakazać zgromadzenia wyłącznie dlatego, że nie zgadzają się z treściami głoszonymi przez demonstrantów²⁵. W tym kontekście zasadne jest przywołanie standardów ukształtowanych w orzecznictwie sądów amerykańskich.

Sąd Najwyższy USA w swoim orzecznictwie odnoszącym się do praw gwarantowanych w Pierwszej Poprawce, w tym do swobody wypowiedzi i zgromadzeń, wskazuje, że żeby spełniać warunek konstytucyjności, wprowadzane regulacje czy działania władz muszą być neutralne treściowo (*content neutral*), czyli nie ograniczające swobody wypowiedzi ze względu na jej treść. Regulacje uwarunkowane treściowo (*content based*), czyli wprowadzające ograniczenia swobody wypowiedzi ze względu na jej treść, są zasadniczo niekonstytucyjne²⁶.

²⁰ *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. M. Wróblewski, Warszawa 2018.

²¹ Wyrok ETPC z dnia 2 października 2001 roku w sprawie *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilindem p. Bułgarii*, skarga nr 29221/95, 29225/95.

²² Wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 roku w sprawie *Vajnai p. Węgrom*, skarga nr 33629/06.

²³ Wyrok ETPC z dnia 12 czerwca 2014 roku w sprawie *Primov i in. p. Rosji*, skarga nr 17391/06.

²⁴ Wyrok ETPC z dnia 3 października 2013 roku w sprawie *Kasparov p. Rosji*, skarga 21613/07.

²⁵ Wyrok ETPCz w sprawie *Primov*, op. cit., § 135.

²⁶ L. G. Jacobs, *Clarifying the Content-Based/Content Neutral and Content/Viewpoint determinations*, *Mc George Law Review*, vol. 34, 2003, s. 596.

Powodem takiego podejścia jest możliwość politycznego ograniczania debaty publicznej i zawłaszczenia przestrzeni publicznej poprzez eliminowanie z niej wypowiedzi niewygodnych dla władzy. Jeżeli ograniczenie nie jest neutralne treściowo, państwo będzie musiało udowodnić, że ograniczenie to służy ważnemu społecznemu interesowi oraz że zostało skonstruowane w wąski sposób²⁷. Za neutralne treściowo (*content neutral*) należy uznać ograniczenia, które wprowadzane są niezależnie od treści konkretnego przekazu. Do ograniczeń takich należy, np. zakaz głośnego zachowania w bibliotece czy szpitalu, zakaz palenia kart poborowych czy umieszczania bilbordów w dzielnicach rezydencyjnych²⁸.

SN USA, na kanwie sprawy *National Socialist Party of America p. Village Skokie*²⁹, miał okazję wypowiedzieć się na temat sprawy zakazu przemarszu neonazistów, wskazując, że ograniczenia prawa do zgromadzeń nie mogą być związane z treściami, jakie demonstranci chcieli w trakcie marszu manifestować. Sprawa ta dotyczy systemu amerykańskiego, który gwarantuje prawo do swobody wypowiedzi w niezwykle szerokim zakresie. Jednakże wskazuje na ważny konstytucyjny standard, zgodnie z którym prawa podstawowe nie powinny być przestrzegane przez urzędników w sposób wybiórczy, w odniesieniu do poglądów czy idei, z którymi się utożsamiają.

W 1977 r. Frank Collin, lider neonazistowskiej Amerykańskiej Narodowej Partii Socjalistycznej (ANPS), chciał zorganizować marsz przez miasteczko Skokie. Podczas parady planowano wykorzystanie symboli, m.in. swastyki. W mieście zamieszkiwała liczna społeczność żydowska, jeden na sześciu mieszkańców był ocalałym z Holocaustu. ANPS zaplanowała początkowo zgromadzenie w parku Marquette w Chicago. Władze Chicago zakazały jednak tej parady. Organizatorzy postanowili więc przenieść marsz do miasteczka Skokie. Również władze tego miasta zwróciły się do lokalnego sądu o wstrzymanie przemarszu, zobowiązując partię do przedstawienia gwarancji dotyczących bezpieczeństwa publicznego oraz zakazując zachowań o politycznym charakterze. Sąd pierwszej instancji wydał decyzję o wstrzymaniu organizacji marszu. Amerykańska Unia Swobód Obywatelskich (*American Civil Liberties Union, ACLU*) udzieliła pomocy ANPS, sprzeciwiając się zakazowi. W argumentacji ACLU wskazała, iż tymczasowy zakaz organizacji marszu ingeruje w prawo do swobody wypowiedzi (w tym ekspresyjnego zachowania, jakim są demonstracje) zagwarantowanej przez Pierwszą Poprawkę³⁰. Zakaz miał bowiem charakter uprzedni i motywowany był treściami, jakie mieli prezentować demonstranci. Sąd apelacyjny i stanowy Sąd Najwyższy odmówiły jednak rozpatrzenia zażalenia. Sprawa trafiła do FSN USA.

W wyroku z 14 czerwca 1977 r. Federalny Sąd Najwyższy wskazał, iż w sytuacji, w której państwo nakłada ograniczenia na prawa podstawowe, powinno ono zapewnić możliwość natychmiastowej weryfikacji tych ograniczeń przez sądy. Odmowa rozpatrzenia sprzeciwu przez sąd apelacyjny i najwyższy stanowiła odmowę udzielenia wymaganej ochrony prawnej.

²⁷ J. M. McGoldrick, *Symbolic Speech: A Message Symbolic Speech: A Message from Mind to Mind*, *Oklahoma Law Review*, Volume 61, Number 1, 2008, s. 16.

²⁸ G. R. Stone, *Content-Neutral Restrictions*, *University of Chicago Law School, Journal Articles*, 1987, s. 48.

²⁹ 432 U.S. 43 (1977).

³⁰ Amerykańska Unia Swobód Obywatelskich (*American Civil Liberties Union*) jest organizacją pozarządową, która zrzesza aktywistów i prawników. ACLU angażuje się w postępowania dotyczące praw człowieka. Oficjalna strona internetowa organizacji: <https://www.aclu.org> (ostatni dostęp 10.10.2018).

Jednocześnie Sąd Najwyższy uznał, że zakaz korzystania z prawa do przemarszu, nie może być motywowany treściami, jakie mają prezentować demonstranci, nawet jeżeli są one odbierane jako szokujące czy budzące kontrowersje. Zakaz może być motywowany treściami prezentowanymi przez demonstrantów, tylko jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że może wywołać użycie przemocy³¹. W tym zakresie podejście SN USA jest zbieżne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³².

Jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny w Lublinie w postanowieniu z dnia 12 października 2018 r. (sygn. akt I Acz 1145/18) „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”.

5. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa

Zagrożenie dla porządku publicznego nie powinno prowadzić do zakazu organizacji zgromadzenia, lecz wzmoczenia wysiłków Policji nakierowanych na zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom marszu oraz **niezwłoczne reagowanie na przejawy łamania prawa przez ich oponentów**. Należy bowiem podkreślić, że z art. 11 EKPC wynikają nie tylko obowiązki państwa o charakterze negatywnym (do powstrzymania się od nadmiernych ograniczeń wolności zgromadzeń), ale i pozytywnym, polegające m.in. na zapewnieniu uczestnikom zgromadzeń bezpieczeństwa. W wyroku z dnia 13 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni p. Polsce (skarga nr 1543/06) ETPC podkreślił, że obowiązki te mają szczególne znaczenie w przypadku demonstracji obywateli wyrażających poglądy niepopularne, należące do mniejszości i podatnych na dyskryminację, represję lub szykany. W tym kontekście istotne jest również to, że pozytywne obowiązki ze strony władz państwowych w zakresie realizacji przez obywateli wolności zgromadzeń wynikają także z powinności zagwarantowania pluralizmu, co przekłada się na to, że państwo ma obowiązek zagwarantowania pokojowego przebiegu wszelkich legalnych manifestacji, a także bezpieczeństwa ich uczestników i organizatorów.³³

W tym kontekście należy zwrócić również uwagę na wyrok ETPC z dnia 2 maja 2015 r. w sprawie Identoba i inni p. Gruzji (skarga nr 73235/12), w którym ETPC orzekł, że niezapewnienie uczestnikom zgromadzenia bezpieczeństwa naruszało art. 11 EKPC. Należy jednak podkreślić, że wina władz gruzińskich nie polegała na tym, że nie zakazały one organizacji zgromadzenia, lecz nie podjęły efektywnych kroków zmierzających do usunięcia zagrożenia wynikającego z bezprawnych zachowań jego oponentów. ETPC podkreślił, że władze miały dostatecznie dużo czasu na przygotowanie się do zgromadzenia, a zatem mogły podjąć liczne działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa, np. opublikować, przed terminem

³¹ Np. Orzeczenie w sprawie *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992).

³² Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok w sprawie *Dichand i inni p. Austrii*, skarga nr 29271/95.

³³ 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 p. Litwie* z 15 października 2015 r., skarga nr 37553/05, § 159.

zgromadzenia, komunikaty wzywające do prezentowania tolerancyjnej, koncyliacyjnej postawy wobec zgromadzenia czy ostrzec wszelkie grupy mogące potencjalnie naruszać prawo przed groźącymi konsekwencjami prawnymi. Ponadto, do ochrony zgromadzenia należało oddelegować więcej sił Policji, w tym oddziały wyspecjalizowane w tłumieniu zamieszek.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał, że „na organach władzy publicznej **cięży obowiązek zapewnienia ochrony** grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bo tylko w ten sposób można realnie gwarantować wolność zgromadzeń, bez względu na stopień kontrowersyjności (ale nie przekraczając prawnie ustalonych zakazów głoszenia określonych poglądów, np. wzywających do nienawiści rasowej czy propagujących ideologię faszystowską) przedstawianych publicznie poglądów i opinii.”³⁴.

Z uwagi na powyższe, trafnie wskazuje się w doktrynie, że „organ gminy nie może zakazać zgromadzenia, jeżeli zagrożenie dla zdrowia ludzi wynikać ma z nieskuteczności czy bezczynności władzy publicznej”³⁵.

Zakaz zgromadzenia nie może być uzasadniony również niedostateczną liczebnością służby porządkowej zgromadzenia. Jak bowiem wynika z przywołanych wyżej standardów EKPC, to przede wszystkim na państwie ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzeń. Nie może ono zwalniać się z tego obowiązku poprzez przerzucenie go na organizatora. Oczywiście, współpraca między Policją a organizatorem w zabezpieczeniu zgromadzenia jest wskazana, niemniej trudno jest wymagać od tego drugiego zapewnienia środków, które mogłyby np. odeprzeć ataki siłowe agresywnych kontrdemonstrantów. Nie chodzi tu zresztą wyłącznie o liczebność personelu porządkowego zgromadzenia, ale i o jego niewielkie, w porównaniu do Policji, uprawnienia (np. w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego).

6. Dyskryminacyjny charakter zakazu zgromadzenia

Ponadto, w ocenie HFPC, choć w uzasadnieniu decyzji Prezydenta posłużono się argumentami mającymi wykazać, że wydanie zakazu organizacji zgromadzenia jest konieczne ze względów obiektywnych, to w istocie doprowadziło ono do przynajmniej pośredniej dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

Osoby należące do mniejszości seksualnych w dalszym ciągu często spotykają się w Polsce z niechęcią, a nierzadko padają także ofiarą przemocy fizycznej i psychicznej. Podnoszone przez nie postulaty, m.in. instytucjonalizacji związków partnerskich czy małżeństw jednopłciowych, wywołują w polskim społeczeństwie wiele kontrowersji. Jest więc oczywiste, że demonstracje organizowane przez tę grupę społeczną budzą emocje i nierzadko spotykają się z kontrmanifestacjami, niekiedy przekraczającymi granice wolności zgromadzeń. Przyjęcie stanowiska, że obawa przed agresywnymi zachowaniami kontrmanifestantów może uzasadniać zakazanie pokojowego zgromadzenia, Daleko bardziej ogranicza więc wolność

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 roku, sygn. akt K 21/05, OTK ZU 1A/2006, poz. 4).

³⁵A. Jakubowski, Komentarz do art. 14 Prawa o zgromadzeniach [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, Warszawa 2017.

zgrupowań mniejszości seksualnych, niż innych podmiotów, których działalność nie wywołuje tylu emocji społecznych.

Należy przy tym podkreślić, że niezależnie od tego, jakie poglądy na temat postulatów osób LGBT dominowałyby w środowisku lokalnym czy w skali kraju, osoby należące do mniejszości seksualnych mają prawo do korzystania z wolności zgromadzeń. Jak bowiem podkreśla ETPC, „pokojowa demonstracja może irytować czy obrażać osoby niezgadające się z wartościami czy żądaniami przez nią promowanymi. Uczestnicy muszą jednak móc, z pomocą państwa, organizować zgromadzenia bez obawy, że staną się ofiarami przemocy ze strony swoich oponentów; strach taki mógłby zniechęcać stowarzyszenia i inne grupy popierające wspólne cele lub interesy do otwartego prezentowania swoich poglądów na szczególnie kontrowersyjne tematy mające znaczenie dla społeczności” (wyr. ETPC w sprawie Identoba przeciwko Gruzji, cyt. wyżej).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok ETPC z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 1543/06), w którym ETPC uznał, że doszło do naruszenia m.in. art. 14 EKPC w zw. z art. 11 EKPC (zakaz dyskryminacji w korzystaniu z wolności zgromadzeń). Sprawa ta dotyczyła zakazania przez Prezydenta m. st. Warszawy Parady Równości, która miała odbyć się w Warszawie w czerwcu 2005 r. Podkreślenia wymaga, że decyzja zakazująca zgromadzenia oparta była m.in. na okolicznościach dotyczących względów bezpieczeństwa. Wobec tego widoczna jest analogia z niniejszą sprawą rozpoznawaną przez Sąd.

Jednocześnie w Zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie środków zwalczania dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej (nr CM/Rec(2010)5 podkreślony został obowiązek zagwarantowania możliwości korzystania z wolności zgromadzeń oraz możliwości wyrażania poglądów w sposób wolny od dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej i tożsamości płciowej. Wprost w Zaleceniach wskazano, że państwa powinny przeciwdziałać ograniczeniom skutecznego korzystania z tych wolności wynikających z nadużywania przepisów prawnych i administracyjnych, odnoszących się m.in. do zdrowia publicznego, moralności publicznej i porządku publicznego.

Nie sposób także abstrahować od faktu, że Marsze Równości nie promują działań bezprawnych, lecz poszanowanie praw człowieka oraz tolerancję. Fakt, że spotykają się one z agresją i pogroźkami nie powinien uzasadniać utrudnień w ich organizacji, lecz wręcz przeciwnie – motywować władze do ułatwiania organizatorom i uczestnikom korzystania z wolności zgromadzeń. Pokojowe marsze i demonstracje stanowią przecież jedno ze skutecznych narzędzi zwalczania uprzedzeń i nietolerancji.

7. Wnioski

Odnosząc przedmiotowe rozważania do omawianej sprawy, warto zauważyć, że w uzasadnieniu decyzji Prezydent Miasta Gniezna nie uprawdopodobnił możliwości rzeczywistego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach. Argumentując zakaz zorganizowania zgromadzenia wskazał m.in. na: planowany mecz piłki nożnej odbywający się tego samego dnia, brak dostatecznej infrastruktury utrudniającej dostęp

pogotowia lub Policji, nieprzewidzenie przez organizatorów żadnej profesjonalnej ochrony uczestników oraz datę zgromadzenia, które zaplanowane jest na okres „przed świętami Wielkanocnymi, w godzinach szczytu komunikacyjnego i zakupowego”. Zdaniem Fundacji takie tłumaczenie należy uznać za niezrozumienie istoty oraz wagi konstytucyjnego prawa do zgromadzeń.

Zakaz organizowania zgromadzenia publicznego może być środkiem *ultima ratio*, którego stosowanie przez władze publiczne musi być niezwykle ostrożne. Niewątpliwie obowiązkiem organów publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom pokojowych zgromadzeń, a także dbanie o życie lub zdrowie ludzi albo mienia. Należy jednak wskazać, że omówione w niniejszej opinii wartości konstytucyjne i międzynarodowe dotyczące wolności zgromadzeń nie wyłączają możliwości podjęcia działań przewidzianych w *Prawie o zgromadzeniach*, jeśli okaże się, że jego przebieg nie ma charakteru pokojowego. Jednakże, działanie prewencyjne bez uzasadnionej przyczyny mogłoby zostać uznane za naruszenie tej wolności.

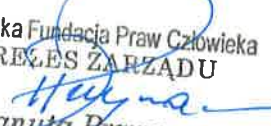
Helsińska Fundacja Praw Człowieka od zawsze stoi na straży praw i wolności jednostki, wśród których szczególne miejsce zajmuje wolność zgromadzeń. Z tego powodu HFPC przedstawia Wysokiemu Sądowi niniejszą opinię, mając nadzieję, że będzie ona przydatna w kompleksowym rozpoznaniu sprawy.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU


Piotr Kladoczny



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU

Danuta Przywara