

Warszawa, dnia 7 czerwca 2019 r.

849/2019/AM/JJe

**Sąd Okręgowy w Rzeszowie**

Plac Śreniawitów 3

35-959 Rzeszów

Odwołujący: ██████████

(adres w aktach)

Pełnomocnik: ██████████

Uczestnicy: **Prezydent Miasta Rzeszowa**

(adres w aktach)

**Dot. Decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa**

**nr SO.5310.54.2019**

**Opinia przyjaciela sądu**

**(amicus curiae)**

**Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka**

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: „HFPC”) pragniemy przedstawić stanowisko w rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie sprawie odwołania od decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 5 czerwca 2019 r. (decyzja nr

SO.5310.54.2019) w przedmiocie zakazania organizacji zgromadzenia planowanego w Rzeszowie na dzień 22 czerwca 2019 r. w godz. od 10:00 do 20:00, mającego się odbyć w formie przemarszu na trasie: - ul. Naruszewicza, - ul. Targowa, - ul. Jana II Sobieskiego, - ul. Ignacego Tokarczuka, - ul. Sokoła, - ul. Plac Farny, - ul. 3 Maja, - al. Lubomirskich, - al. Pod Kasztanami, - ul. Szopena w Rzeszowie. Zgodnie ze zgłoszeniem, celem zgromadzenia miało być „zwrócenie uwagi na dyskryminacje osób LGBTQ (osób homoseksualnych, biseksualnych, transpłciowych itp.)”.

## **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 (skarga nr 1543/06), zakończona wydaniem wyroku stwierdzającego naruszenie art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>1</sup> (dalej: EKPC) z uwagi na mankamenty procedury odwoławczej od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia<sup>2</sup>. W 2014 r. HFPC złożyła również opinię *amicus curiae*<sup>3</sup> w postępowaniu przed

---

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

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

<sup>3</sup> 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

Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącą konstytucyjności uprzednio obowiązującej ustawy Prawo o zgromadzeniach<sup>4</sup>. Postępowanie w tej sprawie doprowadziło do wydania wyroku stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją<sup>5</sup>, 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 ustawy<sup>6</sup>. 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 wolność zgromadzeń<sup>7</sup>. Z kolei po wejściu w życie tej ustawy<sup>8</sup>, 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 zakazu Marszu Równości w Lublinie rozpoznawanej przed Sądem Apelacyjnym w Lublinie (sygn. akt I ACz 1145/18).

---

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](http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/04/HFPC_TK_amicus_17042014.pdf) (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.).

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

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

<sup>6</sup> 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](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/04/hfpc_opinia_zgromadzenia_7042015.pdf) (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.).

<sup>7</sup> 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.).

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

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 23 maja 2019 r. do Urzędu Miasta Rzeszowa wpłynęło zawiadomienie o zgromadzeniu publicznym zaplanowanym na dzień 22 czerwca 2019 r. na godzinę 10:00. Miało ono odbyć się w Rzeszowie przy Wisłoku między ul. Jana Długosza a ul. Narutowicza, a następnie przybrać formę przemarszu ulicami: - ul. Naruszewicza, - ul. Targowa, - ul. Jana II Sobieskiego, - ul. Ignacego Tokarczuka, - ul. Sokoła, - ul. Plac Farny, - ul. 3 Maja, - al. Lubomirskich, - al. Pod Kasztanami, - ul. Szopena i zakończyć się przy fontannie multimedialnej obok alei Lubomirskich o godz. 20:00. Organizator przewidywał obecność 500 uczestników, a służby porządkowe organizowane przez działaczy partii Razem, Wiosna oraz Komitetu Obrony Demokracji miały zapewnić pokojowy przebieg zgromadzenia. Celem zgromadzenia miało być zwrócenie uwagi na dyskryminację osób LGBTQ.

Jednocześnie w dniu 23 maja 2019 r. wpłynęło do Urzędu Miasta Rzeszowa 29 zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzeń w trybie uproszczonym. Spośród zgłoszonych zgromadzeń 12 miało przebiegać na trasie przemarszu zaplanowanego przez środowiska LGBTQ, a pozostałe 17 w jego pobliżu. We wszystkich tych zgromadzeniach, zgodnie z przedstawionymi zawiadomieniami, miało wziąć udział około 11 tysięcy uczestników.

Dnia 29 maja 2019 r. organ gminy wystosował pismo do Komendanta Miejskiego Policji w Rzeszowie z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie zagrożeń, jakie nieść może za sobą organizacja przedmiotowego zgromadzenia. Komendant Miejski Policji stwierdził, że „kilkanaście zgromadzeń planowanych jest bezpośrednio na trasie przemieszczania się uczestników II Marszu Równości, natomiast pozostałe zlokalizowane są w niedużej odległości od trasy w/w przemarszu”. Zaznaczył on również, że: „w ubiegłym roku uczestnicy zgromadzeń ze środowisk skrajnie prawicowych, narodowościowych głównie skupieni byli na trasie przemarszu uczestników I Marszu Równości. Wówczas to doszło do zakłóceń ładu i porządku publicznego, gdzie kilkukrotnie interweniowały służby policyjne”. Opierając się na swoich doświadczeniach Komendant stwierdził, że kiedy w

zgromadzeniu może wziąć udział nawet do kilkunastu tysięcy osób o różnych poglądach, zachodzi ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa.

Rozprawa administracyjna nie została przeprowadzona przez organ postępowania. Uznano bowiem, że: „może prowadzić jedynie do eskalacji napięcia między organizatorami i zbędnego przedłużenia postępowania.”

Decyzją z dnia 5 czerwca 2019 r. (decyzja nr SO.5310.54.2019) Prezydent Miasta Rzeszowa zakazał organizacji zgromadzenia. Jako podstawę rozstrzygnięcia wskazano art. 14 ustawy. Dodatkowo powołano się na odbywający się w dniach 21 – 23 czerwca 2019 r. Festiwal Wschód Kultury – Europejski Stadion Kultury. W tym wydarzeniu przewidywany był udział ok. 50 tysięcy osób. Ponadto trasa zaplanowanego przemarszu wiodła przez ścisłe centrum miasta, gdzie mogło przebywać wiele postronnych osób - zarówno mieszkańców, jak turystów. Zdaniem organu: „udział w przemarszu takiej liczby osób (wg. zawiadomień około 12 tys.) bardzo mocno ze sobą antagonizujących stwarza potencjalne zagrożenie uszkodzenia lub zniszczenia mienia – infrastruktury miejskiej, witryn sklepowych, samochodów.”

W ocenie Prezydenta Miasta przywołane okoliczności wskazywały na to, że odbycie zaplanowanego zgromadzenia w dniu 22 czerwca 2019 r.: „może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi oraz mieniu w znacznych rozmiarach.” W decyzji podkreślono, że na organach państwowych spoczywa obowiązek dbania o bezpieczeństwo i porządek.

Od decyzji Prezydenta Miasta Rzeszów organizator złożył odwołanie do Sądu Okręgowego w Rzeszowie.

### **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 się<sup>9</sup>. Potwierdzenie tej wolności znajduje się także w art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych

---

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

(MPPOiP)<sup>10</sup>. Jednocześnie wolność zgromadzeń podlega ochronie na mocy art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>11</sup> 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 publiczną<sup>12</sup>. 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”<sup>13</sup>.

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”<sup>14</sup>. Co więcej, wolność zgromadzeń

---

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

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

<sup>12</sup> 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.

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

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

„stanowi (...) jeden z podstawowych elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa, przez co staje się rozstrzygnięciem mającym istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego”<sup>15</sup>.

#### 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”<sup>16</sup>, 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”<sup>17</sup>.

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 społeczeństwa<sup>18</sup>. 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

---

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

<sup>16</sup> 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.

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

<sup>18</sup> 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.

organizowania zgromadzenia i wyłączeniem takiego zgromadzenia spod gwarancji, które przewiduje EKPC<sup>19</sup>.

W tym kontekście można zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 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. Zdaniem rządu rosyjskiego decyzje o zakazie były więc uzasadnione troską o bezpieczeństwo uczestników zgromadzeń oraz trudnościami w zapewnieniu porządku publicznego podczas nich. ETPC zdecydowanie odrzucił jednak taką argumentację, wskazując, że były inne możliwości rozwiązania tej sytuacji.

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, podżegają do przemocy lub w inny sposób godzą w podstawy demokratycznego społeczeństwa, w stopniu uzasadniającym interwencję”<sup>20</sup>. Także na gruncie art. 21 MPPPOIP 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

---

<sup>19</sup> 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.

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



lub porządkowi publicznemu<sup>21</sup>. Ograniczenie wolności zgromadzeń nie może natomiast opierać się na przypuszczeniach bądź spekulacjach<sup>22</sup>. 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”<sup>23</sup>. 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”<sup>24</sup>.

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 wzmożenia 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 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

---

<sup>21</sup> 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.

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

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

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

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<sup>25</sup>.

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

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał również, 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.”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 roku, sygn. akt K 21/05, OTK ZU 1A/2006, poz. 4).*

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 beczynności władzy publicznej”<sup>27</sup>.

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**

Należy również podkreślić, iż, w ocenie HFPC, choć w uzasadnieniu decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa 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 jedнопłciowych, wywołują w polskim społeczeństwie wiele kontrowersji. Jest więc oczywiste, że demonstracje organizowane przez tę grupę społeczną budzą emocje i często spotykają się z kontrmanifestacjami, niekiedy przekraczającymi granice wolności zgromadzeń. Przyjęcie stanowiska, że obawa przed agresywnymi zachowaniami kontrmanifestantów może uzasadniać zakazanie pokojowego zgromadzenia daleko

---

<sup>27</sup>A. Jakubowski, Komentarz do art. 14 Prawa o zgromadzeniach [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, Warszawa 2017.

bardziej ogranicza więc wolność zgromadzeń 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” (wyrok ETPC w sprawie Identoba przeciwko Gruzji).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok ETPC z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce, w którym Trybunał 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. Widoczna jest zatem analogia z niniejszą sprawą rozpoznawaną przez Wysoki Sąd.

Jednocześnie w Zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie środków zwalczania dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej 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 i 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 pogrózkami 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.

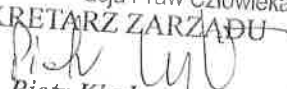
## 7. Wnioski

Odnosząc przedmiotowe rozważania na kanwę omawianej sprawy, warto zauważyć, że w uzasadnieniu decyzji Prezydent Miasta Rzeszowa nie uprawdopodobnił możliwości rzeczywistego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach. Argumentując zakaz zorganizowania zgromadzenia wskazano m.in. na planowany Festiwal Wschód Kultury – Europejski Stadion Kultury, odbywający się tego samego dnia oraz udział mocno ze sobą antagonizujących środowisk. Zdaniem HFPC takie tłumaczenie należy uznać za niezrozumienie istoty oraz wagi konstytucyjnego prawa do zgromadzeń.

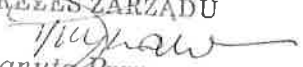
Zakaz organizowania zgromadzenia publicznego może być środkiem *ultima ratio*, którego stosowanie przez władze publiczne musi być niezwykle ostrożne. Niewątpliwie obowiązkiem organów publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom pokojowych zgromadzeń, a także dbanie o życie lub zdrowie ludzi 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 początku swojego istnienia 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