

*Decyzja o dopuszczalności skargi złożonej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z zakazem Parady Równości 2005 r. w Warszawie*



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

CZWARTA SEKCJA

DECYZJA

**W SPRAWIE DOPUSZCZALNOŚCI**

skargi nr 1543/06

złożonej przez Tomasza BĄCZKOWSKIEGO i innych  
przeciwko Polsce<sup>1</sup>

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja) zasiadając dnia 5 grudnia 2006 r. jako izba w następującym składzie:

Pan Nicolas BRATZA, *Przewodniczący*,

Pan J. CASADEVALL,

Pan G. BONELLO,

Pan S. PAVLOVSKI,

Pan L. GARLICKI,

Pani L. MIJOVIĆ,

Pan J. ŠIKUTA, sędziowie,

oraz Pani F. ELEN-PASSOS, *Zastępca Kanclerza Sekcji*,

Uwzględniając ww. skargę z dnia 16 grudnia 2005 r.,

Uwzględniając obserwacje złożone przez Rząd RP i obserwacje złożone przez skarżących w odpowiedzi na stanowisko Rządu,

---

<sup>1</sup> Tłumaczenie decyzji o dopuszczalności zostało opracowane przez Agnieszkę Hein.

Po rozpoznaniu sprawy, uznaje co następuje:

## **FAKTY:**

Skarżący: Tomasz Bączkowski, Robert Biedroń, Krzysztof Kliszczyński, Inga Kostrzewa i Tomasz Szypuła, którzy są obywatelami polskimi urodzonymi w latach 1972, 1976, 1968, 1973 i 1980 zamieszkali w Słubicach, Warszawie i Tarnobrzegu. Szóstym skarżącym jest Fundacja Równości z siedzibą w Warszawie.

Skarżący byli reprezentowana przed sądem przez prof. Zbigniewa Hołdę, prawnika praktykującego w Warszawie. Rząd RP był reprezentowany przez swojego pełnomocnika – Jakuba Wołasiewicza.

### **A. Okoliczności sprawy**

Fakty dotyczące tejże sprawy przedstawione przez strony można w następujący sposób podsumować:

#### **1. Przygotowanie zgromadzeń**

Skarżący, grupa osób indywidualnych i Fundacja Równości (w przypadku której pierwszy skarżący jest także członkiem zarządu uprawnionym do reprezentowania Fundacji w niniejszej sprawie) zamierzała zorganizować w ramach Dni Równości organizowanych przez Fundację i planowanych w terminie 10-12 czerwca 2005 r., zgromadzenie (marsz) w Warszawie, którego celem miałyby być zwrócenie uwagi opinii publicznej na zagadnienie dyskryminacji mniejszości – seksualnych, narodowych, etnicznych i religijnych, a także dyskryminacji kobiet i osób niepełnosprawnych.

W dniu 10 maja 2005 r. organizatorzy zorganizowali spotkanie w Warszawie z dyrektorem Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Urzędzie m.st. Warszawy. Podczas tego spotkania osiągnięto wstępne porozumienie i ustalono plan marszu.

W dniu 11 maja 2005 r. pan Bączkowski otrzymał instrukcję z biura Prezydenta m.st. Warszawy dotyczącą „wymogów, które muszą spełniać organizatorzy publicznych zgromadzeń na mocy Prawa o ruchu drogowym, w przypadku, gdy zgromadzenie miałyby być traktowane jako impreza w rozumieniu art. 65 Prawa o ruchu drogowym.

Dnia 12 maja 2005 r. organizatorzy zwrócili się do Zarządu Transportu Miejskiego o wydanie zgody na zorganizowanie marszu, którego trasa miała przebiegać od Sejmu do Placu Defilad w centrum Warszawy.

W dniu 3 czerwca 2005 r. Inżynier Ruchu m.st. Warszawy działając z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy odmówił udzielenia zezwolenia na przeprowadzenie marszu obarczając organizatorów winą za niedostarczenie „projektu organizacji ruchu” w rozumieniu art. 65 Prawa o ruchu drogowym, który to projekt mieli oni rzekomo obowiązek przedłożyć.

Tego samego dnia skarżący poinformowali Prezydenta m.st. Warszawy o „stacjonarnych” wiecach, które zamierzają zorganizować w dniu 12 czerwca 2005 r. na siedmiu różnych placach w Warszawie. Celem czterech zgromadzeń było wyrażenie protestu przeciwko dyskryminacji wszelkich mniejszości oraz udzielenie wsparcia dla aktywistów i organizacji walczących z dyskryminacją. Pozostałe trzy zgromadzenia planowano jako wyraz protestu przeciwko dyskryminacji kobiet.

W dniu 9 czerwca 2005 r. Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję zakazującą zorganizowanie wieców przez pana Bączkowskiego, Biedronia, Kliszczyńskiego, panią Kostrzewę, pana Szypułę oraz inne osoby, które działają w różnych pozarządowych organizacjach działających na rzecz osób

o orientacji homoseksualnej. W swojej decyzji Prezydent m.st. Warszawy stwierdził, że zgromadzenia, które odbywają się na mocy Prawa o zgromadzeniach z 1990 r. muszą odbywać się poza pasem jezdni wykorzystywanym przez ruch drogowy. Jeżeli miałyby być takie drogi wykorzystywane, wówczas zastosowanie mają znacznie bardziej rygorystyczne przepisy. Organizatorzy planowali wykorzystanie samochodów – platform z nagłośnieniem. Nie zaznaczyli, gdzie te samochody zostaną zaparkowane podczas wieców, aby nie przeszkadzały w ruchu drogowym oraz w jaki sposób ma się odbywać przemieszczanie osób i samochodów pomiędzy miejscami, w których wiece mają się odbywać.

Co więcej, skoro zostało złożonych kilka wniosków o wydanie zgody na zorganizowanie szeregu zgromadzeń tego samego dnia, których wydzźwięk był sprzeczny z ideami i intencjami skarżących, dlatego też w celu uniknięcia jakichkolwiek zamieszek pomiędzy uczestnikami różnych marszów, odmówiono wydania zgody.

Tego samego dnia Prezydent m.st. Warszawy wyraził zgodę na odbycie się sześciu innych zgromadzeń dnia 12 czerwca 2005 r. Tematy zgromadzeń były następujące: „Za zaostrzeniem działań wobec skazanych za przestępstwo pedofilii”, „Przeciwko jakimkolwiek pracom nad projektem ustawy o związkach partnerskich”, „Przeciwko propagowaniu związków partnerskich”, „Wychowanie w oparciu o wartości chrześcijańskie gwarancją zdrowego społeczeństwa i moralnie społeczeństwa”, „Chrześcijaństwo respektujące prawa Boże, czyli prawa natury, to obywatele pierwszej kategorii”, „Przeciw tendencji do adopcji dzieci przez pary homoseksualne”.

## **2. Posiedzenie w dniu 11 czerwca 2005 r.**

W dniu 11 czerwca 2005 r., pomimo wydanej w dniu 3 czerwca 2005 r. decyzji, marsz się odbył. Miał on przebieg zgodny z oryginalnym wnioskiem z 12 maja 2005 r. Marsz, w którym uczestniczyło 3 tys. osób, był ochraniały przez policję.

Oprócz samego marszu odbyło się 9 zgromadzeń stacjonarnych na mocy zgody wydanej przez Prezydenta Prezydent m.st. Warszawy dnia 9 czerwca 2005 r.

## **3. Procedura odwoławcza**

### **a) Marsz**

Dnia 28 czerwca 2005 r. Fundacja Równości (skarżący) złożyła odwołanie od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o odmowie wydania zezwolenia na przeprowadzenie marszu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Argumentowano, że wymóg dostarczenia „projektu organizacji ruchu” nie miał podstaw prawnych oraz, że skarżący nigdy nie zostali poproszeni o dostarczenie takiego dokumentu przed wydaniem decyzji odmownej. Argumentowano także, że decyzja odnosiła się do ograniczania wolności zgromadzeń i została podjęta z powodów politycznych, co jest niezgodne z zasadami demokracji.

W dniu 22 sierpnia 2005 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Prezydenta m.st. Warszawy. Uznało ono, że na podstawie odpowiednich przepisów procedury cywilnej władze miały obowiązek zapewnić, by strony postępowania administracyjnego miały możliwość skutecznego w nim uczestniczenia. W przypadku skarżących obowiązek ten nie został spełniony. Akta sprawy nie zawierały żadnych dowodów na to, że Fundacja została poinformowana o przysługującym jej proceduralnym prawie dostępu do akt sprawy.

W dalszej części decyzji Kolegium stwierdza, co następuje:

„W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ I instancji powołuje się m. in. na brak projektu organizacji ruchu. W myśl art. 65a ust. 9 pkt. 9 organizator imprezy jest zobowiązany opracować

projekt organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją - na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze W aktach sprawy nie znajduje się żadna, chociażby wzmianka o tym, że organizator imprezy takie polecenie od organu zarządzającego ruchem otrzymał. (...) Również dokument "Procedura uzyskiwania zezwolenie na przeprowadzenie imprezy", który otrzymał od organu organizator imprezy nie zawiera wskazania o konieczności sporządzenia projektu organizacji ruchu w tej konkretnej sprawie.

W związku z tym, że wniosek organizatora dotyczył organizowania przemarszu w dniu 11 czerwca 2005 r. i mając na uwadze wpływ odwołania do SKO w dniu 28 czerwca 2005 r. – już w dniu wpływu do organu odwoławczego zaistniała bezprzedmiotowość postępowania."

## **b) Zgromadzenia**

Dnia 10 czerwca 2005 r. skarżący odwołali się do Wojewody Mazowieckiego od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 czerwca 2005 r. w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na zorganizowanie sześciu z ośmiu planowanych zgromadzeń. Dowodzono, że zakaz zgromadzeń narusza ich wolność zgromadzeń gwarantowaną Konstytucją RP oraz, że zgromadzenia miały mieć całkowicie pokojowy charakter. Skarżący wskazali, że zgromadzenia nie stanowiły żadnego zagrożenia dla ludności ani obrazy moralności. Zakwestionowali opinię wyrażoną w decyzji, że mieli przedstawić dokument opisujący planowany przebieg zgromadzenia pomiędzy miejscami jego odbywania się, dowodząc że zamiarem ich było zorganizowanie jedynie zgromadzeń stacjonarnych bez przemieszczania się osób między miejscami oraz, że nie powinni odpowiadać za jakąkolwiek organizację, czy nadzór nad takim przemieszczaniem się.

Dnia 17 czerwca 2005 r. Wojewoda Mazowiecki wydał sześć identycznych decyzji, na mocy których uchylił zakwestionowaną decyzję z 9 czerwca 2005 r. dotyczącą odmowy wydania zezwolenia na zorganizowanie zgromadzeń.

Wojewoda Mazowiecki zauważył przede wszystkim, że decyzja ta naruszała przepisy prawa choćby dlatego, że stronom doręczono jedynie kopie decyzji, a nie oryginały co jest wymagane przez przepisy w postępowaniu administracyjnym. Wojewoda wskazał także, że Prezydent m.st. Warszawy poinformował media o swojej decyzji zanim została ona doręczona skarżącym, co w sposób oczywisty narusza przepisy odnoszące się do postępowania administracyjnego.

Wojewoda Mazowiecki stwierdził ponadto, że Prawo o zgromadzeniach z 1990 r. jest gwarantem wolności zgromadzeń zarówno w kwestii organizacji takich zgromadzeń jak i w nich uczestniczenia. Konstytucja RP gwarantuje wprost wolność zgromadzeń, a nie prawo do nich. Nie jest rolą państwa tworzenie prawa do zgromadzeń, przy czym to właśnie na państwie spoczywa obowiązek, aby takie zgromadzenia odbywały się pokojowo. W związku z tym na mocy odnośnych przepisów nie jest wymagane pozyskanie jakiegokolwiek zezwolenia na zorganizowanie zgromadzenia.

Wojewoda zaznaczył także, że wymóg dostarczenia zezwolenia na zajęcie części drogi na mocy przepisów Prawa o ruchu drogowym nie ma żadnego umocowania w przepisach Prawa o zgromadzeniach. Prezydent m.st. Warszawy założył, że zgromadzenie zajmie część ulicy, ale nie dołożył starań, aby wyjaśnić, czy takie było zamierzenie organizatorów, choć prawo nakład na niego taki obowiązek.

W dalszej części Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że decyzja zakazująca zgromadzenia powinna być środkiem stosowanym w ostateczności, gdyż w zasadniczy sposób narusza swobodę wypowiedzi. Zasada proporcjonalności wymaga, aby wszelkie ograniczenia praw zagwarantowanych konstytucyjnie były dozwolone w takim zakresie, w jakim okoliczności danej sprawy na to zezwalają.

W tym kontekście Wojewoda zaznaczył, że zakładanie przez Prezydenta m.st. Warszawy, że może wybuchnąć konflikt pomiędzy uczestnikami demonstracji zorganizowanych przez skarżących i anty-demonstracji planowanych przez inne osoby i organizacje na ten sam dzień jest nie do zaakceptowania. Gdyby nawet przyjąć taką argumentację, to byłoby to równoznaczne z przyjęciem założenia, że administracja państwowa wspiera intencje organizatorów, którzy z premedytacją chcieli doprowadzić do wystąpienia zamieszek, podczas gdy podstawowym zadaniem administracji państwowej w tym wypadku ma być ochrona swobody wypowiedzi gwarantowana w Prawie o zgromadzeniach.

#### **4. Tłumaczenie wywiadu Prezydenta Warszawy opublikowanego w Gazecie Wyborczej 20 maja 2005 r.**

„Ewa Siedlecka: Prawo o zgromadzeniach mówi, że można zakazać zgromadzenia, jeśli jego przebieg zagrażałby zdrowiu lub życiu ludzi lub zniszczeniem mienia na dużą skalę. Czy w zawiadomieniu o Paradzie organizatorzy napisali coś, co by o tym świadczyło?

Lech Kaczyński: Nie wiem, nie czytałem zawiadomienia. Ale zakazę Parady niezależnie od tego, co napisali. Nie jestem za dyskryminacją z powodu orientacji seksualnej, np. za łamaniem tym ludziom karier zawodowych. Ale nie będzie publicznego propagowania homoseksualizmu.

E.S.: To, co Pan robi, to właśnie dyskryminacja: uniemożliwia Pan korzystanie z prawa do zgromadzeń ludziom tylko dlatego, że mają taką, a nie inną orientację seksualną.

L.K.: Ja im nie zabraniam demonstracji, jeśli będą je robić jako obywatele, a nie jako homoseksualiści.

E.S.: Wszystko wskazuje na to, że - jak w zeszłym roku - wojewoda uchylił Pana zakaz. A jeśli organizatorzy odwołają się do sądu administracyjnego, to też raczej wygrają, bo wolności zgromadzeń nie można ograniczać przewencyjnie, bez wyraźnych dowodów na zagrożenie bezpieczeństwa. Ale odwołania potrwać i termin Parady minie. Czy o to właśnie chodzi?

L.K.: Zobaczmy, czy wygrają, czy przegrają. Ja się nie dam przekonać do zgody na organizowanie takich pochodów.

E.S.: Czy to w porządku, żeby prawo ludzi do korzystania z konstytucyjnych praw i wolności zależało od poglądów tego, kto rządzi?

L.K.: Moim zdaniem propagowanie homoseksualizmu nie jest korzystaniem z prawa do zgromadzeń."

## **B. Właściwe przepisy prawa i praktyka**

### **1. Przepisy Konstytucji RP**

Art. 57 Konstytucji RP stanowi:

„Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.”

### **2. Prawo o zgromadzeniach**

Zgodnie z treścią art. 1 Prawa o zgromadzeniach z 1990 r. każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się. Zgromadzeniem w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska.

Na mocy art. 2 wolność zgromadzania się podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

Wszelkie decyzje dotyczące zgromadzeń należą do zadań zleconych organów gminy. Organem odwoławczym od decyzji wydanych w sprawach jest wojewoda.

Na mocy art. 3 Prawa o zgromadzeniach zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, zwane dalej "zgromadzeniami publicznymi", wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Na mocy art. 7 organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia.

Zawiadomienie powinno zawierać imię, nazwisko organizatora, cel i program zgromadzenia, miejsce i datę, oraz projektowaną trasę przejścia, jeżeli przewiduje się zmianę miejsca w czasie trwania zgromadzenia.

Na mocy art. 8 organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli jego cel lub odbycie sprzeciwiają się niniejszej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych, lub jeżeli odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Decyzja organu pierwszej instancji o zakazie zgromadzenia publicznego powinna być doręczona organizatorowi w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed planowanym terminem rozpoczęcia zgromadzenia.

Odwołanie wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji.

Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji.

Decyzję wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania doręcza się organizatorowi w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania.

### ***3. Przepisy Prawa o ruchu drogowym***

No mocy przepisów art. 65. Prawa o ruchu drogowym z 1997 r. zmienionego w 2003 r. organizator zawodów sportowych, rajdów, zgromadzeń i innych imprez, które powodują utrudnienia w ruchu jest zobowiązany uzyskać zezwolenie.

Przepisy art. 65 i 65 a Prawa o ruchu drogowym określają w formie listy jakie organizatorzy takich wydarzeń muszą spełnić wymagania administracyjne, która to lista składa się z 19 punktów, w tym zawiera zobowiązanie do przedłożenia projektu organizacji ruchu.

### ***4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r.***

Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności z Konstytucją RP wymagań nałożonych na organizatorów zgromadzenia przez Prawo o ruchu drogowym jest ograniczeniem wolności zgromadzeń i stanowi nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie wolności.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istotą problemu jest to, czy wymogi nakładane przez art. 65 Prawa o ruchu drogowym są zgodne z wolnością wyrażania swoich poglądów określoną w Konstytucji i Prawie o zgromadzeniach. Zwrócono także uwagę na fakt, że w Prawie o zgromadzeniach z 1990 założono, że wykonywanie tej wolności nie wymaga pozyskania żadnych zezwoleń lub koncesji. Skoro jest to wolność, państwo nie może wykonywania tej wolności

ograniczać i może szereg grup społecznych taką wolnością się cieszyć, nawet jeżeli głoszone przez nich opinie nie budzą akceptacji większości.

Tym samym Prawo o zgromadzeniach mówi wyłącznie o systemie rejestracji zgromadzeń, które mają się odbyć.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że ustawodawca uchwalając Prawo o ruchu drogowym wprowadził szereg wymogów administracyjnych, które są trudne do spełnienia, do procedury stworzonej w przypadku organizowania wydarzeń sportowych, wyścigów i zgromadzeń, tym samym zastępując system rejestracji systemem koncesyjnym. W ten sposób postawiono znak równości między zgromadzeniami w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach a tymi, które są zgromadzeniami o charakterze komercyjnym lub imprezami rozrywkowymi. Jest to więc niezgodne ze szczególną pozycją jaką wolność wypowiedzi pełni w społeczeństwie demokratycznym i ogranicza szczególną rolę jaką zgromadzenia pełnią zarówno w porządku konstytucyjnym jak i w Prawie o zgromadzeniach. Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że lista wymogów nałożona przez Prawo o ruchu drogowym zawierała 19 warunków o charakterze administracyjnym. Ograniczenie wolności zgromadzeń nałożone tym Prawem jest naruszeniem zasady proporcjonalności mającej zastosowanie do ograniczeń nakładanych na wolności zagwarantowane w Konstytucji.

Trybunał stwierdził, że art. 65 Prawa o ruchu drogowym jest w części obejmującej wyraz "zgromadzenia" niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

## **SKARGI**

### ***1. Art. 11 Konwencji***

Skarżący przywołując art. 11 Konwencji twierdzili, że ich prawo do pokojowego zgromadzania się zostało naruszone poprzez sposób, w jaki władze krajowe zastosowały przepisy w ich przypadku.

Wynika to z samego charakteru wolności zgromadzeń, tzn. wymogi nałożone przepisami prawa na organizatorów publicznych zgromadzeń powinny mieć jedynie charakter techniczny i być ograniczane do niezbędnego minimum. Obowiązek przedłożenia organom władzy stosownych informacji umożliwiło im podjęcie niezbędnych kroków, w celu zapewnienie aby zgromadzenie nie odbyło się z naruszeniem porządku.

Na mocy Prawa o zgromadzeniach z 1990 r. organ może zakazać zgromadzenia, gdy jego cel sprzeciwia się przepisom ustaw karnych lub może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Z drugiej strony wymagania, które mogły być nałożone na organizatorów zgromadzeń z chwilą, gdy organ zakwalifikował to zgromadzenie jako „impreza” w rozumieniu przepisów Prawa o ruchu drogowym, były wymogami o znacznie większej skali. Nie były one precyzyjne, a decyzję o tym, czy organizatorzy je spełnili pozostawiono całkowicie do uznania organów.

Skarżący podkreślili, że decyzja o której mowa, została podjęta z pobudek czysto ideologicznych. Prezydent wyraził swoje zdanie na temat homoseksualistów i planów zorganizowania Marszu Równości zanim jeszcze w tej sprawie została wydana decyzja. Uważał, że nie należy publicznie manifestować swojej orientacji seksualnej. Wielokrotnie też podkreślał, że jeżeli mu się uda, to wstrzyma zorganizowanie zgromadzeń równości, niezależnie od istnienia istotnych przesłanek prawnych do ich zorganizowania, ze względu na to, że nie zgadza się z celami, którym mają służyć.

Odmowa Prezydenta m.st. Warszawy nie została należycie uzasadniona. Zgromadzenia stacjonarne, które miały się odbyć miały charakter pokojowy, a ich celem było zwrócenie uwagi opinii publicznej na sytuację różnych dyskryminowanych grup społecznych, w szczególności osób o

orientacji homoseksualnej. Wnioski były zgodne ze znacznie ograniczonymi wymowami Prawa o zgromadzeniach. W odniesieniu do Parady Równości odmowa wydania zgody została uzasadniona tym, że wnioskujący rzekomo nie przedłożyli projektu organizacji ruchu, przy czym projekt taki nigdy przed wydaniem odmowy nie był przez organy wymagany. Zgromadzeniom tym przyświecał zgodny z przepisami cel i nie było żadnych szczególnych podstaw, takich jak zagrożenie zdrowiu lub życiu ludzi lub zniszczeniem mienia na dużą skalę, które mogłyby odmowę uzasadniać.

### **2. Art. 11 w związku z art. 13 Konwencji**

Skarżący twierdzą, że postanowienia tych artykułów zostały naruszone w ich przypadku ponieważ nie mogli skorzystać z żadnej procedury, która pozwoliłaby im na uzyskanie ostatecznej decyzji przed terminem planowanego marszu, w sytuacji gdy w pierwszej instancji otrzymali odmowę.

Tak się stało ponieważ z chwilą wydania decyzji odmownej w drugiej instancji może być ona tylko i wyłącznie uchylona. Oznaczało to, że organizatorzy muszą rozpocząć całą procedurę od początku. W każdym razie w taki sposób przepisy proceduralne zastosowano w przypadku skarżących.

Na mocy art. 7 Prawa o zgromadzeniach wiadomość o planowanym zgromadzeniu może zostać złożona najwcześniej na trzydzieści dni przed planowaną datą zgromadzenia. Co oznacza, że nie można było zrobić tego wcześniej.

Na mocy przepisów prawa polskiego, jeżeli władze uznają planowane zgromadzenia za „ imprezę”, to wówczas podlega ona przepisom Prawa o ruchu drogowym, przy czym nie jest możliwe spełnienie wymogów tych przepisów w terminie trzydziestu dni biorąc pod uwagę fakt, że należy spełnić uciążliwe wymogi przedłożenia szeregu dokumentów odnoszących się do organizacji ruchu takiego zgromadzenia, które na mocy Prawa o ruchu drogowym mogą zostać nałożone na organizatorów.

W każdym razie państwo powinno stworzyć takie procedury, być może nawet szczególną procedurę w tym zakresie, aby umożliwić organizatorom spotkań publicznych zakończenie całej procedury w czasie określonym w Prawie, tzn. od 30 do 3 dni przed planowaną datą, a przede wszystkim przed datą, na którą zgromadzenie zostało zaplanowane.

### **3. Art. 14 w związku z art. 11 Konwencji**

Skarżący dowodzili, że zostali potraktowani w sposób, który ma charakter dyskryminujący po pierwsze dlatego, że organizatorzy innych wydarzeń publicznych w Warszawie w 2005 r. nie musieli przedkładać „projektu organizacji ruchu”, a także w takim zakresie, że odmówiono im zorganizowania marszu i niektórych zgromadzeń. Taka różnica w traktowaniu nie miała służyć żadnemu uzasadnionemu celowi, zwłaszcza że Prezydent m.st. Warszawy i jego współpracownicy bardzo wyraźnie stwierdzali, że zakazą zorganizowania demonstracji ze względu na homoseksualną orientację organizatorów, niezależnie od jakichkolwiek podstaw prawnych.

## **PRAWO**

1. Skarżący złożyli skargę przywołując naruszenie prawa wynikającego z art. 11 Konwencji, tj. prawa do pokojowego zgromadzania, w zakresie, w jakim władze krajowe zastosowały w ich przypadku przepisy prawa krajowego.

Skarżący stwierdzili, że postanowienia art. 11 w związku z art. 13 Konwencji zostały naruszone w ich przypadku, ponieważ nie mogli skorzystać z żadnej procedury, która pozwoliłaby im na uzyskanie ostatecznej decyzji przed terminem planowanego marszu.

Skarżący dowodzili, że postanowienia art. 11 w związku z art. 14 Konwencji zostały naruszone,

ponieważ zostali potraktowani w sposób, który ma charakter dyskryminujący, gdyż odmówiono wydania zezwolenia na zorganizowanie marszu i niektórych zgromadzeń. Taka różnica w traktowaniu nie miała służyć żadnemu uzasadnionemu celowi, zwłaszcza że Prezydent m.st. Warszawy i jego współpracownicy bardzo wyraźnie stwierdzali, że zakazą zorganizowania demonstracji ze względu na homoseksualną orientację organizatorów.

Artykuł 11 Konwencji brzmi:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

„2 Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, odmowę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.”

Artykuł 13 Konwencji brzmi:

„Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.”

Artykuł 14 Konwencji brzmi:

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.”

2. Rząd uznał, że skarżący nie mogą być ofiarami naruszenia Konwencji w rozumieniu art. 34.

Z pisemnego uzasadnienia organu drugiej instancji wynika, że organy odwoławcze w pełni podzieliły zdanie skarżących i w całości uchylili kwestionowaną decyzję. Wojewoda, w decyzji z 17 czerwca 2005 poszedł dalej i podkreślił, iż zakazanie organizacji zgromadzenia na podstawie zagrożenia wystąpienia przemocy pomiędzy uczestnikami i kontrdemonstrantami byłoby równoznaczne z tym, że władze wspierają zgromadzenia tych organizacji, których celem jest zaburzenie porządku publicznego. Uchylając zakwestionowaną decyzję, organ odwoławczy stwierdził, że w swojej ocenie brał pod uwagę prawo skarżących do wolności zgromadzeń. Skoro decyzje te w końcu okazały się nieuzasadnione, skarżący nie mogą się starać o nadanie im statusu ofiary.

Rząd wyraził opinię, że skoro skarżący nie dochodzą żadnych roszczeń pieniężnych lub niepieniężnych, organy państwowe nie były zobowiązane do jakiegokolwiek zadośćuczynienia. Rząd oparł się na zasadzie, że decyzja lub środek na korzyść skarżącego nie był w istocie swojej wystarczający do tego, aby pozbawić skarżącego statusu „ofiary”, chyba że organy państwowe to uznały, czy to wprost czy w sposób dorozumiany, i przyznały rekompensatę, że doszło do naruszenia postanowień Konwencji (*Eckle v. Niemcy*, wyrok z dnia 15 lipca 1982, seria A nr 51, art. 66).

W opinii skarżących przekonanie, na którym oparł się Rząd przywołując sprawę *Eckle v. Niemcy*, ma niewiele wspólnego z obecną sprawą. Było stale podkreślane, że tylko w przypadku, gdy te

dwa warunki byłyby kumulatywnie spełnione, subsydiarny charakter mechanizmu ochronnego wynikającego z Konwencji wykluczałby poddanie skargi rozpatrzeniu (patrz *Scordino v. Włochy*, nr 36813/97, wyrok z dnia 27 marca 2003 r.). W przypadku skarżących nie można stwierdzić, że obydwie warunki zostały spełnione. Na poziomie krajowym nie zostało przyznane jakiegokolwiek zadośćuczynienie z tytułu naruszenia postanowień Konwencji zgłoszone w skardze.

Trybunał uważa, że argument wysunięty przez Rząd, iż skarżący nie mogą twierdzić, że byli ofiarami naruszenia ich praw rodzi szereg pytań odnoszących się do strony merytorycznej skargi. Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że należy rozpatrywać je w kontekście istotnych postanowień Konwencji, na których oparł się skarżący (*Gnahoré v. Francja*, nr 40031/98, §26, ECHR 2000-LX).

3. Rząd dowodził, że skarżący mieli do dyspozycji procedurę umożliwiającą im dochodzenie rzekomego naruszenia prawa wolności zgromadzeń.

W związku z tym Rząd stwierdził w pierwszej kolejności, że postanowienia art. 7 Prawa o zgromadzeniach przewidują terminy, które muszą być przestrzegane przez osoby planujące zorganizowanie zgromadzenia na mocy tego Prawa. Wniosek o wydanie zezwolenia na zorganizowanie zgromadzenia musi zostać przedłożony gminie nie wcześniej niż na trzydzieści dni przed planowanym terminem demonstracji i nie później niż na trzy dni przed.

Jeżeli skarżący uważaliby, że postanowienia, na podstawie których została wydana krajowa decyzja, są sprzeczne z Konstytucją, mogli wówczas podważyć te postanowienia w drodze skargi konstytucyjnej przewidzianej w art. 79 Konstytucji. Tym samym skarżący mogli osiągnąć cel tożsamy z tym, który można osiągnąć przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, tzn. ocenę czy kwestionowane przepisy zastosowane w ich przypadku naruszają prawa przyznane im na mocy Konwencji.

Rząd odniósł się do wyroku Trybunału, w którym uznał on, że indywidualna skarga konstytucyjna jest wystarczającym środkiem naprawczym, który należy zastosować, zanim zostanie wniesiona skarga na mocy art. 34 Konwencji. Przywołał, że Trybunał po przeanalizowaniu ograniczeń polskiej skargi konstytucyjnej uznał, że można ją uznać za skuteczne zadośćuczynienie tylko wówczas, gdy decyzja dotycząca osoby indywidualnej, rzekomo naruszająca Konwencję, została wydana poprzez bezpośrednie zastosowanie postanowień prawa krajowego sprzecznych z Konstytucją, przy czym musiałby istnieć możliwość ponownego rozpatrzenia lub uchylecia decyzji (*Szott-Medynska v. Polska* (wyrok), nr 47414/99, z dnia 9 października 2003).

Rząd RP stwierdził, że skarżący powinien dochodzić takiego zadośćuczynienia właśnie w ten sposób.

Skarżący nie zgodzili się z tą opinią. Dowodzili, że ponieważ ich przypadek ma charakter szczególny, nie jest skuteczne zadośćuczynienie, w wyniku którego zakaz zgromadzeń przed 11 czerwca 2005 r. nie może zostać rozpatrzony, czy to w drodze postępowania sądowego, czy administracyjnego. Jest oczywiste, że jakiegokolwiek rozpatrzenie tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny nie miałyby żadnego praktycznego znaczenia.

W każdym razie, jeżeli nawet przyjąć, że rozpatrzenie sprawy *ex post facto* stanowi jakiegokolwiek zadośćuczynienie w tym przypadku, skarżący byli zdania, że taka sytuacja byłaby nieskuteczna także z innych powodów. Skarga konstytucyjna w polskim prawie jest środkiem możliwym tylko wówczas, gdyby istniała możliwość wznowienia pierwotnego postępowania w świetle korzystnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Już tylko ten sam warunek spowodowałby nieskuteczność zadośćuczynienia, gdyż w świetle szczególnego i specyficznego w swym charakterze zadośćuczynienia, którego skarżący się domagają, wznowienie pierwotnego postępowania byłoby rozwiązaniem zupełnie niepraktycznym. Co więcej, uchYLENIE ostatecznych decyzji byłoby daremne

ponieważ decyzje z 3 i 9 czerwca 2005 r. już zostały uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze i Wojewodę Mazowieckiego odpowiednio w dniach 22 sierpnia i 17 czerwca 2005 r.

Trybunał przede wszystkim uważa, że kwestia, czy skarżący mogli w odpowiedni sposób zakwestionować przepisy prawne odnoszące się do ich wolności zgromadzeń jest powiązane w obecnym przypadku z oceną Trybunału w kwestii zgodności polskich przepisów z art. 11 Konwencji. Co oznacza, że kwestie te są właściwie rozpatrywane wraz z istotą skargi złożoną przez skarżących na mocy niniejszego postanowienia.

Zatem Trybunał łączy z merytorycznym rozpoznaniem sprawy wnioski o niedopuszczalność Rządu RP na podstawie niewyczerpania krajowych środków w zakresie dochodzenia zadośćuczynienia w sprawie.

4. W odniesieniu do treści skargi, Rząd był zdania, że nie doszło do naruszenia praw skarżących gwarantowanych na mocy art. 11 Konwencji. Odniesiono się w tym zakresie do kwestii statusu skarżących jako ofiary.

Rząd nie zakwestionował faktu, że organ drugiej instancji wydał swoją decyzję po terminie planowanych zgromadzeń. Jednakże skarżący mieli świadomość jakie terminy przewidziane są w odpowiednich przepisach odnoszących się do uzyskania zezwolenia na zorganizowanie zgromadzenia.

W odniesieniu do skargi skarżących w kwestii art. 13 Konwencji, Rząd RP wielokrotnie podniósł kwestię wyczerpania krajowych środków służących zadośćuczynieniu.

W kwestii skargi odnoszącej się do naruszenia art. 14 odnoszącego się do art. 11 Konwencji, Rząd w dalszej części dowodził, że skarżący odwołali się od decyzji z 3 i 9 czerwca 2005. W pierwszej Instancji Ruchu m.st. Warszawy, działający z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, odmówił zezwolenia na odbycie parady ze względu na brak przedłożenia przez organizatorów „projektu organizacji ruchu” w rozumieniu art. 65a Prawa o ruchu drogowym. W drugiej, Prezydent m.st. Warszawy podniósł argument, że skarżący nie spełnili jeszcze surowszych przepisów, które prawo nakłada na organizatorów zgromadzeń, które korzystają z dróg.

Rząd uważał, że decyzje te zostały należycie uzasadnione, a ich uzasadnienie oparto na postanowieniach art. 65 Prawa o ruchu drogowym. Nie należy, w opinii Rządu zakładać, że decyzje zakazujące zgromadzeń wynikały z osobistych przekonań Prezydenta m.st. Warszawy opublikowanych w wywiadzie udzielonym Gazecie Wyborczej w dniu 20 maja 2005 r. Okoliczności sprawy nie pokazują żadnych relacji pomiędzy opinią Prezydenta m.st. Warszawy wyrażoną na łamach prasy, a oficjalnymi decyzjami wydany w sprawie.

Rząd RP podkreślał, że w świetle prawa stanowionego można oprzeć się na postanowieniach art. 14 Konwencji, jeżeli okoliczności sprawy objęte są prawami gwarantowanymi Konwencją (*Gaygusuz v. Austria*, wyrok z dnia 16 września 1996 r., Sprawozdania z wyroków 1996-IV, § 36). I w tym przypadku, żadne postanowienia, czynności czy pominięcia ze strony organów publicznych nie naraziły skarżących na traktowanie mniej korzystne niż zastosowane w stosunku do osób znajdujących się w analogicznych okolicznościach. Nie istnieje też żadne wskazanie, by przypuszczać, że traktowanie to oparte zostało na zakazanych podstawach. Nie można powiedzieć, że wywiad opublikowany w "Gazecie Wyborczej" stanowił element dyskryminacyjnego traktowania pozbawionego słusznego i obiektywnego uzasadnienia. W konsekwencji skarżący nie zostali narażeni na dyskryminację w zakresie wykonywania ich wolności zgromadzeń, co stałoby w sprzeczności z postanowieniami art. 14 Konwencji.

Skarżący wielokrotnie podkreślali swoje stanowisko w tej sprawie wyrażone już w oryginalnej skardze. Po pierwsze podkreślali, że odmówiono im wydania zgody na zorganizowanie

demonstracji 11 czerwca 2005 r., podczas gdy inne organizacje i osoby otrzymały takie zezwolenia. Podkreślali, że wymagano od nich złożenia „projektu organizacji ruchu”, podczas gdy nie wymagano tego od pozostałych organizacji. W świetle braku istotnego uzasadnienia (*L. i V. v. Austria*, nr 39392/98 i 39829/98, z dnia 9 stycznia 2003, §45, oraz *Kramer v. Austria*, nr 40016/98 z dnia 24 lipca 2003, §37) oraz powodów dotyczących różnicy z traktowaniem przedstawionych przez Rząd RP, selektywne zastosowanie wymogu dostarczenia projektu organizacji ruchu jest wystarczającym dowodem na to, że skarżący byli dyskryminowani.

Skarżący dowodzą w dalszej części, że decyzje z 3 i 9 czerwca 2005 r. zostały formalnie wydane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Odnieśli się do wywiadu udzielonego przez Prezydenta m.st. Warszawy w maju 2005 r., w którym stwierdził on, że zakaze takiego zgromadzenia niezależnie od tego, co organizatorzy złożyli we wniosku o wydanie zgody. Twierdzili, że nie można w sposób uzasadniony stwierdzić, że nie ma związku pomiędzy tego typu oświadczeniami składanymi przez Prezydenta m.st. Warszawy, w czasie gdy postępowanie dotyczące wydania zezwolenia było już w toku w urzędzie gminy, a decyzjami w jego imieniu wydanymi. Podkreślali, że skutki postępowania w ich przypadku były zgodne z treścią wypowiedzi Prezydenta m.st. Warszawy.

Skarżący podnieśli, że argument Rządu RP, że brak jest zbieżności pomiędzy opiniami publicznie wyrażanymi przez Prezydenta a decyzjami administracyjnymi wydanymi w jego imieniu, sugeruje że opinie te zostały wydane przez Urząd Prezydenta bez uwzględniania jego opinii wyrażanych publicznie jako szefa władz miejskich. Skarżący podkreślili, że w ich opinii ta zależność istniała.

Trybunał uważa, uwzględniając opinie stron, że skarżący podnoszą istotne kwestie co do stanu faktycznego i prawnego na mocy Konwencji, których ocena wymaga rozpatrzenia merytorycznego. Trybunał uważa więc, że skarga jest uzasadniona w rozumieniu art. 35 § 3 Konwencji. Nie ustalono żadnych innych podstaw, aby uznać skargę za niedopuszczalną.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał jednogłośnie

*Łączy zarzut przedwstępny Rządu*

*Uznaje skargę za dopuszczalną nie rozsądzając jej co do meritum.*

Francoise ELENIS-PASSOS

Nicolas BRATZA