

CZWARTA SEKCJA

SPRAWA BĄCZKOWSKI I INNI p. POLSCE

(Skarga nr 1543/06)

WYROK

STRASBOURG

3 maja 2007 r.

Wyrok ten stanie się prawomocny zgodnie z warunkami określonymi przez artykuł 44 § 2 Konwencji. Wyrok ten podlega korekcie wydawniczej.

W sprawie Bączkowski i Inni p. Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja), zasiadając jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Sir Nicolas BRATZA, *Przewodniczący*,
Mr J. CASADEVALL,
Mr S. PAVLOVSKI,
Mr L. GARLICKI,
Ms L. MIJOVIĆ,
Mr J. ŠIKUTA,
Mrs P. HIRVELÄ, *sędziowie*

oraz Mr T.L. EARLY, *Kanclerz Sekcji*,

Obradując na posiedzeniu zamkniętym w dniu 3 kwietnia 2007 r.,

Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w dniu, wymienionym:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 1543/06) wniesionej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez Pana Tomasza Bączkowskiego, Pana Roberta Biedronia, Pana Krzysztofa Kliszczyńskiego, Panią Inę Kostrzewę, Pana Tomasza Szypułę oraz Fundację Równości w dniu 15 grudnia 2005 r.

2. W postępowaniu przed Trybunałem Skarżący byli reprezentowani przez profesora Zbigniewa Hołdę, prawnika praktykującego w Warszawie.

3. Rząd pozwanego państwa był reprezentowany przez swojego Agenta, Pana Jakuba Wołasiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Skarżący zarzucili, iż ich prawo do pokojowego zgromadzenia zostało naruszone poprzez sposób, w jaki władze krajowe zastosowały w ich sprawie prawo krajowe. Zarzucili, iż nie mieli do swojej dyspozycji żadnej procedury, która umożliwiłaby im uzyskanie ostatecznej decyzji przed zaplanowaną datą zgromadzeń. Zarzucili również, że zostali potraktowani w sposób dyskryminacyjny, gdyż odmówiono im zgody na zorganizowanie zgromadzeń, podczas gdy innym osobom taka zgoda została udzielona.

5. Decyzją z dnia 5 grudnia 2006 r. Trybunał stwierdził dopuszczalność skargi. Zdecydowała o połączeniu rozpoznania wstępnego zarzutu Rządu z meritem sprawy.

6. Skarżący przedstawili kolejne pisemne uwagi (Reguła 59 § 1).

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

1. Przygotowanie zgromadzeń

7. Skarżący, grupa osób oraz Fundacja Równości (pierwszy ze skarżących jest członkiem Zarządu Fundacji, upoważnionym do jej reprezentowania w niniejszej sprawie), chcieli zorganizować, w ramach Dni Równości organizowanych przez Fundację i zaplanowanych na 10-12 czerwca 2005 r., zgromadzenie (Paradę Równości) w Warszawie mający na celu zwrócenie uwagi opinii publicznej na kwestię dyskryminacji mniejszości – seksualnych, narodowych, etnicznych i religijnych – a także dyskryminacji kobiet i osób niepełnosprawnych.

8. W dniu 10 maja 2005 r. organizatorzy odbyli spotkanie z dyrektorem Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m. st. Warszawy. W czasie tego spotkania wstępnie ustalono trasę zaplanowanego marszu.

9. W dniu 11 maja 2005 r. Pan Bączkowski otrzymał instrukcję z Urzędu . st. Warszawy pt. „Procedura uzyskiwania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy”, określającą wymogi jakie organizatorzy zgromadzenia publicznego musieliby spełnić na podstawie Prawo o ruchu drogowym, jeżeli zgromadzenie miało być „imprezą” w rozumieniu art. 65 tej ustawy.

10. W dniu 12 maja 2005 r. organizatorzy zwrócili się do Inżyniera Ruchu Urzędu m. st. Warszawy o zezwolenie na zorganizowanie przemarszu, którego trasa miała prowadzić od budynków Sejmu do miejsca zgromadzenia (Plac Defilad) w centrum Warszawy.

11. W dniu 3 czerwca 2005 r. Inżynier Ruchu m. st. Warszawy, działając z upoważnienia Prezydenta m. st. Warszawy, odmówił wydania zezwolenia na zorganizowanie Parady, podając jako powód niedostarczenie przez organizatorów „projektu organizacji ruchu” w rozumieniu art. 65a ustawy Prawo o ruchu drogowym, do opracowania którego organizatorzy zostali rzekomo zobowiązani.

12. W tym samym dniu skarżący powiadomili Prezydenta m. st. Warszawy o stacjonarnych wiecach, które zamierzali zorganizować w dniu 12 czerwca 2005 r. na siedmiu różnych placach w Warszawie. Cztery z tych zgromadzeń miały być poświęcone protestowi przeciwko dyskryminowaniu rozmaitych mniejszości oraz wsparciu działań grup i organizacji walczących z dyskryminacją. Trzy inne z zaplanowanych zgromadzeń miały na celu protest przeciwko dyskryminacji kobiet.

13. W dniu 9 czerwca 2005 r. Prezydent wydał decyzję zakazującą stacjonarnych wieców, które miały być zorganizowane przez Pana

Bączkowskiego, Pana Biedronia, Pana Kliszczyńskiego, Panią Kostrzewę, Pana Szypulę oraz jeszcze jedną osobę, Pana N. (nie będącego skarżącym), udzielającego się w różnych organizacjach pozarządowych działających na rzecz osób o orientacji homoseksualnej. W swojej decyzji Prezydent oparł się na argumente, iż zgromadzenia organizowane zgodnie z postanowieniami ustawy z 1990 r. Prawo o zgromadzeniach muszą odbyć się poza pasem jezdni używanym dla ruchu drogowego. Jeżeli organizatorzy chcieliby korzystać z dróg, zastosowanie miałyby surowsze przepisy. Organizatorzy chcieli użyć samochodów do przewozu nagłośnienia. Organizatorzy nie wskazali gdzie i w jaki sposób te samochody byłyby zaparkowane podczas zgromadzeń, tak aby nie zakłócać ruchu drogowego oraz jak byłoby zorganizowane przemieszczanie się osób i tych samochodów między miejscami zgromadzeń.

14. Ponadto, jako, iż zostało złożonych kilka wniosków o zgodę na zorganizowanie w tym samym dniu innych zgromadzeń, których wydźwięk był przeciwny idei oraz intencjom skarżących, należało odmówić zgody w celu uniknięcia jakichkolwiek możliwych brutalnych starć między uczestnikami różnych demonstracji.

15. W tym samym dniu władze miasta, działając w imieniu Prezydenta, wyraziły zgodę na zorganizowanie, zgodnie z wnioskiem skarżących, trzech zaplanowanych zgromadzeń dotyczących dyskryminacji kobiet.

16. Tego samego dnia władze zezwoliły na przeprowadzenie w dniu 12 czerwca 2005 r. sześciu innych demonstracji. Temat tych zgromadzeń był następujący: „Zaostrzenie 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 społecznie i moralnie społeczeństwa”, „Chrześcijaństwo respektujące prawa Boże, czyli prawa natury, to obywatele pierwszej kategorii”, „Przeciw tendencji do adopcji dzieci przez pary homoseksualne”.

2. Spotkania, które odbyły się w dniu 11 czerwca 2005 r.

17. W dniu 11 czerwca 2005 r., pomimo decyzji wydanej w dniu 3 czerwca 2005 r., miała miejsce Parada. Przebiegała on trasą, która została wskazana w pierwotnym wniosku z dnia 12 maja 2005 r. W Paradzie, ochranianej przez Policję, uczestniczyło około 3,000 osób.

18. Oprócz marszu dziewięć stacjonarnych zgromadzeń miało miejsce tego samego dnia, zgodnie z zezwoleniami wydanymi przez Prezydenta w dniu 9 czerwca 2005 r. (zob. paragrafy 15-16 powyżej).

3. Postępowanie odwoławcze

a) Parada

19. W dniu 28 czerwca 2005 r. Fundacja, która złożyła skargę, wniosła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego odwołanie od decyzji z dnia 3 czerwca 2005 r., odmawiającej zezwolenia na marsz. Podniesiono, iż wymóg przedstawienia „projektu organizacji ruchu” był bezpodstawny oraz że przed wydaniem odmownej decyzji skarżący nie zostali wezwani do przedstawienia takiego dokumentu. Wskazano również, że decyzja ta oznacza nieuzasadnione ograniczenie wolności zgromadzeń oraz iż była podyktowana przyczynami ideologicznymi, niezgodnymi z zasadami demokracji.

20. W dniu 22 sierpnia 2005 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło zaskarżoną decyzję, stwierdzając, iż została wydana z naruszeniem prawa. Samorządowe Kolegium odwoławcze zauważyło, że zgodnie z mającymi zastosowanie w sprawie zapisami procedury administracyjnej władze były obowiązane do zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. W sprawie skarżących obowiązek ten nie został spełniony, gdyż akta sprawy nie zawierały żadnego dowodu potwierdzającego, iż występująca w charakterze skarżącego Fundacja została poinformowana o przysługującym jej, jako stronie postępowania, prawie dostępu do akt.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego następnie stanowi, *inter alia*:

„W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ I instancji powołuje się m. in. na brak projektu organizacji ruchu. W myśl art. 65a ust. 3 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 zezwolenia 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 [wraz z aktami sprawy] w dniu 28 czerwca 2005 r. – już w dniu wpływu do organu odwoławczego zaistniała bezprzedmiotowość postępowania.”

b) Zgromadzenia

21. W dniu 10 czerwca 2005 r. skarżący odwołali się do Wojewody Mazowieckiego od decyzji Prezydenta z dnia 9 czerwca 2005 r. o odmowie zezwolenia na zorganizowanie sześciu z ośmiu zaplanowanych zgromadzeń. Podnieśli, iż zakaz zorganizowania demonstracji narusza ich wolność

zgromadzenia zagwarantowaną przez Konstytucję oraz, iż wiece miały mieć całkowicie charakter pokojowy. Podnieśli, że zgromadzenia nie stanowiły jakiegokolwiek zagrożenia ani dla porządku publicznego, ani moralności publicznej. Nie zgodzili się z argumentem przedstawionym w decyzji, iż zobowiązani byli do przedłożenia dokumentu dotyczącego planowanej trasy między miejscami, w których miały odbyć się zgromadzenia, podnosząc że zamierzali jedynie zorganizować stacjonarne wiece, a nie przemieszczanie osób między miejscami zgromadzeń i nie powinni być odpowiedzialni za jakąkolwiek organizację lub nadzór nad przemieszczaniem się.

22. W dniu 17 czerwca 2005 r. Wojewoda Mazowiecki wydał sześć identycznych decyzji, którymi uchylił zaskarżone decyzje z dnia 9 czerwca 2005 r. zakazujące przeprowadzenia zgromadzenia.

Po pierwsze zauważono, że wydanie tych decyzji naruszyło prawo, gdyż stronom zostały doręczone jedynie kopie tych decyzji, a nie oryginały, jak wymagają tego przepisy postępowania administracyjnego. Następnie zauważono, że Prezydent poinformował media o swojej decyzji zanim została ona doręczona skarżącym, co wyraźnie narusza zasady postępowania administracyjnego.

23. Następnie zauważono, że ustawa z 1990 r. Prawo o zgromadzeniach było gwarancją wolności zgromadzeń zarówno w zakresie organizowania zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich. Konstytucja wyraźnie gwarantowała wolność zgromadzeń, nie prawo. Do Państwa nie należało utworzenie prawa do zgromadzeń, jego obowiązki zostały ograniczone do zabezpieczenia pokojowego przebiegu zgromadzenia. W ten sposób przepisy mające zastosowanie w sprawie nie przewidywały żadnej zgody na organizację zgromadzenia.

24. Wojewoda zauważył, że wymóg złożenia pozwolenia na zajęcie części drogi, oparty na postanowieniach ustawy Prawo o ruchu drogowym, nie miał podstaw prawnych w zapisach ustawy Prawo o zgromadzeniach. Prezydent założył, że demonstracja zajęłaby część drogi, ale nie podjął żadnych kroków w celu wyjaśnienia, czy rzeczywiście taki był zamiar organizatorów, mimo że był do tego zobowiązany zgodnie z przepisami.

Następnie zauważono, że decyzja zakazująca zgromadzenia musi być uznana za środek ostateczny, ponieważ radykalnie ogranicza wolność słowa. Zasada proporcjonalności wymaga, aby jakiegokolwiek ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw były dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim jest to podyktowane konkretnymi okolicznościami poszczegółnej sprawy.

25. W tym zakresie Wojewoda zauważył, że oparcie się przez Prezydenta na zagrożeniu przemocą między demonstracjami zorganizowanymi przez skarżących a przeciwnymi demonstracjami zaplanowanymi przez inne osoby i organizacje na ten sam dzień nie może być poparte. Byłoby to równoznaczne z przyjęciem, że administracja popiera zamiary organizacji, które wyraźnie i umyślnie zamierzały naruszyć

porządek publiczny, podczas gdy ochrona wolności słowa zagwarantowana ustawą Prawo o zgromadzeniach powinna być podstawowym zadaniem władz publicznych.

26. Wojewoda następnie umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe z uwagi na fakt, iż zgromadzenia odbyły się w dniu 11 czerwca 2005 .

4. *Tłumaczenie wywiadu z Prezydentem Warszawy opublikowanego w „Gazecie Wyborczej” z dnia 20 maja 2005 r.*

27. „E. Siedlecka: Ustawa 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?

Prezydent Warszawy: Nie wiem, nie czytałem zawiadomienia. Ale zakażę 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 zgromadzenia ludziom tylko dlatego, że mają taką, a nie inną orientację seksualną.

PW: 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 prewencyjnie, bez wyraźnych dowodów na zagrożenie bezpieczeństwa. Ale odwołania potrwają i termin Parady minie. Czy o to właśnie chodzi?

PW: Zobaczymy, 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?

PW: Moim zdaniem propagowanie homoseksualizmu nie jest korzystaniem z prawa do zgromadzeń.”

II. ODPOWIEDNIE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

1. *Odpowiednie postanowienia Konstytucji*

28. Artykuł 57 Konstytucji stanowi:

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

29. Artykuł 79 § 1 Konstytucji, który wszedł w życie 17 października 1997 r. stanowi:

„Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

30. Artykuł 190 Konstytucji w odpowiedniej części stanowi:

„ 1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (...) podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu.

3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy (...).”

2. Prawo o zgromadzeniach

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

32. Stosownie do artykułu 2 ustawy prawo 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.

33. Wszystkie decyzje dotyczące korzystania z prawa zrzeszania się muszą być podejmowane przez władze lokalne miejsca, w którym zgromadzenie ma się odbyć. Od tych decyzji przysługuje odwołanie do wojewody.

34. Zgodnie z artykułem 3 ustawy organ gminy musi zostać powiadomiony przez organizatorów o zamiarze odbycia zgromadzenia publicznego na otwartej przestrzeni, dostępnego dla nieokreślonych imiennie osób. Stosownie do artykułu 7 taka informacja musi zostać przedłożona organowi gminy nie wcześniej niż trzydzieści dni przed planowaną datą zgromadzenia i nie później niż 3 dni przed nim. Takie zawiadomienie powinno zawierać imiona, nazwiska i adresy

organizatorów, cel i program zgromadzenia, miejsce i datę, godzinę rozpoczęcia, planowany czas trwania, jak również projektowaną trasę przejścia, jeżeli przewiduje się zmianę miejsca w czasie trwania zgromadzenia.

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

36. 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.

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

3. Ustawa prawo o ruchu drogowym

38. Zgodnie z artykułem 65 ustawy prawo o ruchu drogowym z 1997 r., znowelizowanej w 2003 r. organizatorzy zawodów sportowych, wyścigów, zgromadzeń lub i innych imprez, które powodują utrudnienie ruchu muszą otrzymać pozwolenie na ich zorganizowanie.

39. Stosownie do artykułu 65 czytanego w połączeniu z artykułem 65 (a) ustawy organizatorzy takich imprez zobowiązani są do spełnienia różnych obowiązków administracyjnych określonych w wyliczeniu znajdującym się w tym przepisie i liczącym dziewiętnaście pozycji, włączając w to obowiązek przedłożenia władzom planu organizacji ruchu drogowego.

40. Przepisy te zostały uchylone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który jest wspomniany poniżej.

4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r.

41. W wyroku z 18 stycznia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny przeanalizował wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie konstytucyjności wymogów nakładanych na organizatorów imprez publicznych przepisami ustawy prawo o ruchu drogowym, w takim zakresie, w jakim rzutują one na wolność zgromadzeń, dowodząc, że stanowią one nadmierne ograniczenie tej wolności.

42. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że istotą problemu konstytucyjnego była zgodność wymogów zawartych w artykule 65 ustawy z wolnością wypowiedzi sformułowaną w Konstytucji i rozwiniętą w ustawie prawo o zgromadzeniach. Zauważył on, że ustawa prawo o

zgromadzeniach z 1990 r. była oparta na założeniu, że korzystanie z tej wolności nie wymaga jakiegokolwiek autoryzacji lub licencji wydawanych przez państwo. W związku z tym, iż była to wolność, państwo było zobowiązane do powstrzymywania się od utrudniania korzystania z niej i zapewnienia, że będą z niej korzystać różne grupy, pomimo faktu, że ich poglądy mogą nie być podzielane przez większość.

43. Stosownie ustawa prawo o zgromadzeniach stanowiła system oparty na niczym więcej niż rejestracja mającego odbyć się zgromadzenia. Trybunał zauważył, że następnie ustawodawca uchwalając ustawę prawo o ruchu drogowym włączył do niej różne wymogi administracyjne, które były trudne do spełnienia w procedurze stworzonej dla organizacji imprez sportowych, konkursów, zgromadzeń i w ten sposób zastąpił system rejestracji systemem opartym na zezwoleniu. Czyniąc to ustawodawca postawił zgromadzenia na równi z wydarzeniami o charakterze komercyjnym lub organizowanymi dla celów rozrywkowych. Było to niezgodne ze specjalnym miejscem, jakie zajmuje w społeczeństwie demokratycznym wolność wypowiedzi oraz czyniło nieistotnym specjalny charakter, jaki mają zgromadzenia w systemie prawnym zgodnie z Konstytucją i ustawą prawo o zgromadzeniach. Trybunał miał także na względzie fakt, iż lista wymogów nakładanych ustawą prawo o ruchu drogowym zawierała aż dziewiętnaście różnych obowiązków administracyjnych. Ograniczenia wolności zgromadzeń ustanowione ustawą naruszały wymóg proporcjonalności stosowanej do wszystkich ograniczeń nakładanych na prawa gwarantowane Konstytucją.

44. Trybunał uznał, iż artykuł 65 ustawy prawo o ruchu drogowym był niezgodny z Konstytucją w części odnoszącej się do zgromadzeń.

PRAWO

I. ZARZUTY PRZEDWSTĘPNE RZĄDU

A. Czy skarżący mogą twierdzić, iż mają status ofiar

45. Rząd utrzymywał w zarzucie przedwstępnym, iż skarżący nie mogli twierdzić, iż byli ofiarami naruszenia Konwencji w rozumieniu artykułu 34. Z uzasadnienia decyzji administracyjnej wydanej przez organ drugiej instancji wynikało, iż organ odwoławczy w pełni podzielał argumentację skarżących oraz uchylili w całości zaskarżoną decyzję. Wojewoda w swej decyzji z 17 czerwca 2005 r. (zob. paragraf 22 powyżej) posunął się nawet dalej podkreślając, iż zakaz zgromadzenia z powodu groźby przemocy

pomiędzy demonstrantami i kontr-demonstratami był równoznaczny z uznaniem, że władze poparły intencje organizacji umyślnie zmierzających do złamania porządku publicznego. Uchylając zaskarżone decyzje organy odwoławcze stwierdziły, że ich ocena została dokonana z uwzględnieniem prawa skarżących do wolności zgromadzeń. W związku z tym, iż decyzje te ostatecznie zostały uznane za nieuzasadnione skarżący nie mają prawa twierdzić, iż mają status ofiary.

46. Rząd był zdania, że skoro skarżący nie twierdzili, iż ponieśli jakkolwiek szkodę majątkową lub niemajątkową władze krajowe nie miały obowiązku zaoferowania im jakiegokolwiek rekompensaty. Decyzja lub środek korzystny dla skarżącego nie był, co do zasady, wystarczający by pozbawić go statusu “ofiary”, chyba, że władze krajowe potwierdziły w sposób wyraźny lub dorozumiany naruszenie, a następnie przyznały zadośćuczynienie za naruszenie Konwencji (*Eckle p. Germany*, wyrok z 15 lipca 1982 r. seria A nr 51, § 66).

47. Skarżący podnieśli, iż podstawa, na której oparł się Rząd, sprawa *Eckle v. Germany* miała małe znaczenie dla niniejszej sprawy. Przywołali oni, że tylko w przypadku, kiedy oba warunki zostały spełnione łącznie, subsydiarny charakter mechanizmu ochronnego Konwencji wykluczał badanie skargi (zobacz *Scordino p. Włochom (dec.)*, nr 36813/97, z dnia 27 marca 2003 r.). W ich przypadku nie może być mowy o spełnieniu obu warunków. Żadne zadośćuczynienie za domniemane naruszenie Konwencji opisane w skardze nie zostało kiedykolwiek przyznane na poziomie krajowym.

48. Trybunał powtarza, że w swej decyzji o dopuszczalności sprawy połączył rozpatrywanie meritum sprawy z badaniem, czy skarżący mogli twierdzić, iż byli ofiarami naruszenia swych praw (zobacz paragraf 5 powyżej). Trybunał potwierdza to podejsie.

B. Wyczerpanie środków krajowych

49. Rząd podniósł, iż skarżący mieli do dyspozycji procedury zmierzające do zapobiegnięcia rzekomemu naruszeniu ich prawa do wolności zgromadzeń. Artykuł 7 ustawy prawo o zgromadzeniach przewiduje terminy, które powinny być przestrzegane przez osoby chcące zorganizować zgromadzenie zgodnie z postanowieniami ustawy. Wniosek o decyzję zezwalającą na zorganizowanie zgromadzenia musi być przedłożony organowi gminy nie wcześniej niż na trzydzieści dni przed planowaną datą demonstracji i nie później niż na 3 dni przed nią.

50. Jeśli skarżący uważali, że przepisy na podstawie, których zostały wydane w ich sprawach decyzje krajowe, były niezgodne z Konstytucją, to mieli oni prawo do wzruszenia tych przepisów poprzez wniesienie skargi konstytucyjnej zgodnie z artykułem 79 Konstytucji. Dlatego też skarżący mogli uzyskać ten sam cel, który chcą uzyskać przed Trybunałem, to jest

ocenę czy zaskarżone regulacje, tak jak zastosowano je do ich sprawy naruszyły ich prawa gwarantowane Konwencją.

51. Rząd przypomniał, że Trybunał uznał, że polska skarga konstytucyjna może być uznana za efektywny środek w przypadkach, gdy indywidualne decyzje, które rzekomo naruszają Konwencję, zostały wydane na podstawie bezpośredniego zastosowania niekonstytucyjnych przepisów narodowego ustawodawstwa (*Szott-Medyńska p. Poland* (dec.), nr 47414/99, z dnia 9 października 2003 r.). Rząd podsumował, iż skarżący powinni uciec się do tego środka.

52. Skarżący nie zgodzili się. Twierdzili oni, że ze względu na specyficzny charakter ich sprawy środek, który nie mógł zapewnić im sądowej lub administracyjnej kontroli przed 11 czerwca 2005 r. zakazu zorganizowania zgromadzenia nie mógł być uważany za skuteczny. Dlatego jakakolwiek późniejsza kontrola dokonana przez Trybunał Konstytucyjny nie mogła przynieść praktycznego skutku.

53. W każdym razie, nawet jeśli zaakceptować, że kontrola *post factum* mogła być rozważana jako środek do użycia w ich sprawie, skarżący byli zdania, że byłaby ona nieefektywna także z innych powodów. Skarga konstytucyjna zgodnie z polskim prawem była środkiem dostępnym tylko, jeśli istniała możliwość zastosowania korzystnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego do wznowienia pierwotnego postępowania. Ten tylko warunek czyniłby ten środek nieefektywnym w świetle specyficznego i konkretnego charakteru zadośćuczynienia, jakiego domagali się skarżący. Wznowienie ich sprawy byłoby rozwiązaniem całkowicie niewykonalnym i niedogodnym. Ponadto uchylene ostatecznej decyzji byłoby bezskuteczne, ponieważ decyzje z 3 i 9 czerwca 2005 r. zostały już uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz Wojewodę Mazowieckiego odpowiednio w dniach 22 sierpnia i 17 czerwca 2005 r.

54. Trybunał powtarza, że w swej decyzji o dopuszczalności sprawy połączył on rozpatrywanie meritum sprawy z zagadnieniem wyczerpania środków krajowych (zobacz paragraf 5 powyżej). Trybunał potwierdza swoje podejście do kwestii wyczerpania środków.

II. MERITUM SPRAWY

A. Rzekome naruszenie Artykułu 11 Konwencji

55. Skarżący zarzucali, że ich prawo do wolności zgromadzeń zostało naruszone poprzez sposób, w jaki władze krajowe zastosowały w ich sprawie odpowiednie przepisy prawa. Powołali się oni na Artykuł 11 Konwencji, który stanowi:

„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, ochronę 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”.

1. Argumenty stron

56. Rząd był zdania, że nie doszło do naruszenia praw skarżących gwarantowanych Artykułem 11 Konwencji. W tym względzie odniósł się on do swego stanowiska dotyczącego statusu skarżących jako „ofiary” (zobacz paragrafy 45-48 powyżej).

57. Rząd nie kwestionował faktu, że decyzje organów krajowych drugiej instancji zostały wydane po dacie, w której zgromadzenia były planowane. Jednakże skarżący byli świadomi terminów przewidzianych stosownym prawem na składanie wniosków o zezwolenie na zorganizowanie zgromadzenia.

58. Skarżący podnosili, że ich prawo do pokojowych zgromadzeń zostało naruszone poprzez sposób, w jaki władze krajowe zastosowały w ich sprawie odpowiednie przepisy prawa. Z istoty wolności zgromadzeń wynika, że wymogi, jakie prawo nakłada na organizatorów zgromadzeń publicznych powinny być ograniczone do rozsądnego minimum i mieć charakter techniczny.

59. Zgodnie z ustawą z 1990 r. prawo o zgromadzeniach władze mogą zakazać organizacji zgromadzenia tylko wtedy, jeżeli jego cel może naruszać przepisy ustaw karnych lub zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Z drugiej strony wymogi, jakie mogą zostać nałożone na organizatorów zgromadzenia, kiedy władze uznają zgromadzenie za „imprezę” z wykorzystaniem dróg w sposób szczególny zgodnie z ustawą o drogach publicznych, posuwają się znacznie dalej. Brakuje im precyzji i pozostawiają one całkowitej dyskrekcji władz uznanie czy organizatorzy sprostali wymogom.

60. Zdaniem skarżących odmowom prezydenta brakowało właściwego uzasadnienia. Zgromadzenia miały mieć pokojowy charakter, a ich celem było zwrócenie uwagi opinii publicznej na sytuację różnych grup osób dyskryminowanych, w tym zwłaszcza osób o orientacji homoseksualnej. Odpowiednie wnioski spełniały określone wymogi zawarte w prawie o zgromadzeniach. W odniesieniu do Marszu Równości odmowa została motywowana rzekomym nieprzedstawieniem projektu organizacji ruchu ulicznego, którego władze nigdy nie wymagały przed wydaniem decyzji odmownej. Zgromadzenia te miały cele zgodne z prawem i nie było

żadnych szczególnych podstaw, takich jak większe zagrożenie dla mienia, życia lub zdrowia, które mogłyby uzasadniać odmowy.

2. Ocena Trybunału

61. Jak zostało wskazane wielokrotnie w wyrokach Trybunału, demokracja nie jest tylko fundamentalną cechą europejskiego porządku publicznego, lecz rolą samej Konwencji jest promocja i podtrzymanie ideałów i wartości społeczeństwa demokratycznego. Demokracja, jak podkreśla Trybunał, jest jedynym politycznym wzorcem rozważanym w Konwencji oraz jedynym zgodnym z nią. Na mocy zapisów drugiego paragrafu artykułu 11, jak również artykułów 8, 9 i 10 Konwencji, jedyną koniecznością, która może usprawiedliwiać ingerencję w jakiegokolwiek z praw chronionych w tych artykułach jest taka, która może być uznana za wywodzącą się z “demokratycznego społeczeństwa” (zob. *Refah Partisi (the Welfare Party) oraz Inni p. Turcji* [GC], nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 oraz 41344/98, §§ 86-89, ETPCz 2003-II; *Christian Democratic Peoples Party p. Mołdawii*, 28793/02, 14 maja 2006 r.).

62. Podczas gdy w kontekście artykułu 11 Trybunał często nawiązywał do podstawowej roli, jaką odgrywają partie polityczne w zapewnieniu pluralizmu i demokracji, stowarzyszenia utworzone dla innych celów są również ważne dla prawidłowego funkcjonowania demokracji. Gdy pluralizm jest także zbudowany na autentycznym uznaniu i poszanowaniu różnorodności oraz dynamice tradycji kulturowej, etnicznej i kulturowej tożsamości, przekonaniach religijnych, artystycznych literackich i socjoekonomicznych koncepcjach i pojęciach. Harmonijna interakcja osób i grup o różnej tożsamości jest niezbędna do osiągnięcia spójności społecznej. Całkowicie naturalne jest, gdy społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje w prawidłowy sposób, że udział obywateli w demokratycznych procesach w dużym sposób uzyskiwany jest przez przynależność do stowarzyszeń w ramach, których mogą oni integrować się oraz razem popierać wspólne cele (zob. *Gorzeliik i Inni p. Polsce* [GC], nr 44158/98, § 92, 17 lutego 2004 r.).

63. Odnosząc się do cech charakterystycznych “społeczeństwa demokratycznego”, Trybunał przywiązywał szczególną wagę do pluralizmu, tolerancji oraz poszanowania odmienności. W tym kontekście, stwierdził, że chociaż czasami interes jednostki musi być podporządkowany interesowi grupy, demokracja nie oznacza, że poglądy większości muszą zawsze przeważać: należy osiągnąć równowagę, która zapewni sprawiedliwe i właściwe traktowanie mniejszości i pozwoli uniknąć nadużycia pozycji dominującej (zob. *Young, James oraz Webster p. Zjednoczonemu Królestwu*, 13 sierpnia 1981 r., Seria A nr 44, str. 25, § 63, oraz *Chassagnou*

i Inni p. Francji [GC], nr 25088/95 oraz 28443/95, ETPCz 1999-III, str. 65, § 112).

64. W sprawie *Informationsverein Lentia oraz Inni p. Austrii* (wyrok z dnia 24 grudnia 1993 r., Seria A nr 276) Trybunał opisał państwo jako podstawowego gwaranta zasady pluralizmu (zob. wyrok z dnia 24 grudnia 1993 r., Seria A nr 276, str. 16, § 38). Faktyczne i skuteczne poszanowanie wolności stowarzyszania i gromadzenia się nie może być ograniczone jedynie do obowiązku po stronie państwa do nie ingerowania; całkowicie negatywne podejście nie byłoby zgodne ani z celem artykułu 11, ani z celem całej Konwencji. Mogą zatem istnieć pozytywne obowiązki dla zabezpieczenia korzystania z tych wolności (zob. *Wilson & Krajowy Związek Dziennikarzy i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, § 41, ETPCz 2002-V; *Ouranio Toxo p. Grecji*, nr 74989/01, 20 października 2005 r., § 37). Obowiązek ten jest szczególnie ważny dla osób o niepopularnych poglądach czy przynależących do mniejszości, ponieważ osoby te są bardziej narażone na prześladowanie.

65. W tym kontekście, Trybunał potwierdza, że zgodnie ze stałym podejściem przez organy Konwencji, określenie „ofiara” naruszenia praw lub wolności oznacza osobę, której działanie lub zaniechanie w danej sprawie bezpośrednio dotyczy (zob. *Marckx p. Belgii*, wyrok z dnia 13 czerwca 1979 r., Seria A nr 31, § 27, oraz *Dudgeon p. Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z dnia 22 października 1981 r., Seria A nr 45, § 41).

66. Odnosząc się do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, iż władze zakazały zaplanowanej Parady oraz sześciu stacjonarnych zgromadzeń. Organy odwoławcze, w swoich decyzjach z dnia 17 czerwca i 22 sierpnia 2005 r., uchylili decyzje organu I instancji oraz stwierdzili, że nie zostały one należycie uzasadnione oraz zostały wydane z naruszeniem prawa. Decyzje te wydane zostały po terminie, w którym miały odbyć się zaplanowane przez organizatorów demonstracje.

67. Trybunał przyznaje, że ostatecznie zgromadzenia odbyły się w zaplanowanych terminach. Jednakże biorąc pod uwagę oficjalny zakaz ich przeprowadzenia, który wówczas był w mocy, skarżący podjęli ryzyko organizując zgromadzenia. Odbyły się one bez założenia ich legalności, a takie założenie stanowi istotny aspekt skutecznego i niezakłóconego korzystania z wolności zgromadzania się i wolności słowa. Trybunał zauważa, że odmowa wydania zezwolenia mogła mieć na skarżących i innych uczestnikach zgromadzenia wpływ zniechęcający. Odmowa mogła również zniechęcać inne osoby od uczestnictwa w zgromadzeniu z uwagi na brak oficjalnej zgody a tym samym brak zapewnienia przez władze formalnej ochrony przed możliwymi wrogimi działaniami przeciwstawnych demonstracji.

68. Zatem Trybunał stoi na stanowisku, iż w momencie, kiedy odbywały się zgromadzenia, odmowa zezwolenia na ich przeprowadzenie wpływała negatywnie na skarżących. Trybunał zauważa, iż środki prawne dostępne

dla skarżących nie mogły poprawić ich sytuacji jako iż właściwe w tej kwestii decyzje zostały wydane w postępowaniu odwoławczym po terminie, w którym zgromadzenia te miały planowo odbyć się. Trybunał odnosi się w tym zakresie do własnych ustaleń, co do artykułu 13 Konwencji (zob. paragraf 84 poniżej). Zatem miała miejsce ingerencja w prawa skarżących zagwarantowane przez artykuł 11 Konwencji.

69. Ingerencja stanowi naruszenie artykułu 11, chyba że jest „określona w ustawie”, realizuje jeden lub kilku celów przewidzianych prawem zgodnie z §2 i jest konieczna „w społeczeństwie demokratycznym” dla osiągnięcia tych celów.

70. W tym zakresie Trybunał zauważa, że w dniu 22 sierpnia 2005 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, iż decyzja z dnia 3 czerwca 2005 r. została wydana z naruszeniem prawa (zob. paragraf 20 powyżej). Podobnie, w dniu 17 czerwca 2005 r. Wojewoda Mazowiecki uchylił decyzje odmowne z dnia 9 czerwca 2005 r., stwierdzając, że naruszały skarżących swobodę do gromadzenia się (zob. paragrafy 22-26). Trybunał wnioskuje, iż ingerencja w prawo skarżących do swobody pokojowego gromadzenia się nie była tym samym określona w przepisach prawa.

71. W kontekście badania zgodności z prawem ingerencji będącej przedmiotem skargi, Trybunał zauważa dodatkowo związek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. Trybunał ten stwierdził, że zapisy Prawa o ruchu drogowym, które miały zastosowanie także w sprawie skarżących, były niezgodne z konstytucyjną gwarancją wolności zgromadzeń. Trybunał zauważył, że ograniczenia w korzystaniu z tej wolności, nałożone przez zakwestionowane przepisy, naruszały zasadę proporcjonalności, mającą zastosowanie do wszystkich ograniczeń nakładanych na korzystanie z praw zagwarantowanych przez Konstytucję (zob. paragrafy 39-42 powyżej).

Trybunał zdaje sobie sprawę, że zgodnie z mającymi zastosowanie postanowieniami Konstytucji, przedmiotowe postanowienia utraciły moc obowiązującą po dacie wydarzeń, będących przedmiotem niniejszej sprawy (zob. paragraf 30 powyżej). Jednakże, Trybunał stoi na stanowisku, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności zakwestionowanych zapisów z wolnością zgromadzeń zagwarantowaną w Konstytucji, może wzmocnić jego własne stwierdzenie przedstawione powyżej o bezprawności ingerencji, będącej przedmiotem skargi.

72. Mając na uwadze to stwierdzenie, Trybunał nie potrzebuje badać, czy pozostałe dwa wymogi (cel przewidziany przez prawo oraz konieczność ingerencji) przewidziane w artykule 11 § 2 zostały spełnione.

73. W związku z powyższym Trybunał oddala zarzut wstępny Rządu dotyczący rzekomego braku statusu ofiary po stronie skarżących i stwierdza naruszenie artykułu 11 Konwencji.

B. Zarzut naruszenia Artykułu 13 w związku z art. 11 Konwencji

74. Skarżący ponadto zarzucali, że w ich sprawie został naruszony Artykuł 13 Konwencji, gdyż nie mieli oni do dyspozycji żadnej procedury, która pozwalałaby im na otrzymanie ostatecznej decyzji przed data planowanej demonstracji.

Artykuł 13 Konwencji stanowi:

“Każdy, czyje 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.”

1. Argumenty stron

75. Rząd powtórzył swoją argumentację dotyczącą kwestii wyczerpania środków krajowych. W szczególności, że skarżący powinni byli wnieść skargę konstytucyjną dla zaskarżenia przepisów na podstawie, których wydano decyzje w ich sprawie.

76. Skarżący zarzucali, że w momencie, kiedy została wydana w pierwszej instancji decyzja zabraniająca zorganizowania zgromadzenia, nie mieli oni do swej dyspozycji żadnej procedury pozwalającej otrzymać im decyzję ostateczną przed datą planowanego zgromadzenia. Działo się tak, gdyż w przypadku wydania odmowy organ drugiej instancji mógł jedynie uchylić decyzję. Nie mógł on natomiast wydać nowej decyzji. Oznaczało to, że skarżący musieli rozpocząć całą procedurę raz jeszcze. W rzeczywistości właśnie w taki sposób zostały zastosowane przepisy w sprawie skarżących.

77. Skarżący twierdzili, że stosownie do artykułu 7 ustawy prawo o zgromadzeniach wniosek o zgodę na zorganizowanie zgromadzenia mógł być złożony najwcześniej na 30 dni przed jego planowaną datą. Co oznaczało, iż nie istniała możliwość złożenia wniosku wcześniej. Zgodnie z polskim prawem, jeśli władze uznawały planowane zgromadzenie za „ imprezę ” w rozumieniu przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym w brzmieniu wówczas obowiązującym, było zupełnie niemożliwym sprostanie trzydziestodniowemu terminowi, biorąc pod uwagę nadmiernie wygórowane wymogi dotyczące złożenia licznych dokumentów odnoszących się do aspektów organizacji ruchu drogowego takiego zgromadzenia, które zgodnie z tą ustawą mogły być nałożone na organizatorów.

78. Skarżący podsumowali, że w każdym przypadku państwo powinno stworzyć taką procedurę, która umożliwi organizatorom zgromadzeń publicznych zakończenie procedury w czasie określonym ustawą, to jest w okresie od trzydziestu do trzech dni przed planowaną datą zgromadzenia i koniecznie przed dniem, w którym zgromadzenie ma się odbyć.

2. Ocena Trybunału

79. Trybunał przypomina, że konsekwencją Artykułu 13 jest wymóg istnienia przepisu krajowego, który pozwalałby kompetentnym władzom krajowym zarówno rozpatrzyć istotę odpowiedniej skargi na naruszenie Konwencji, jak również na przyznanie odpowiedniej rekompensaty, chociaż władzom krajowym pozostawiony jest pewien margines, co do sposobu, w jaki realizują one ten obowiązek zgodnie z tym przepisem (zob. m. in. , *Chahal p. Wielkiej Brytanii*, wyrok z 15 listopada 1996 r., *Zbiór* 1996-V, s. 1869-70, § 145).

W niniejszej sprawie Trybunał uznaje, że prawa skarżących w świetle Artykułu 11 zostały naruszone (zob. paragraf 73 powyżej). W związku z tym mieli oni sporną podstawę w rozumieniu prawa precedensowego Trybunału i dlatego byli uprawnieni do środka spełniającego wymogi Artykułu 13.

80. Co się tyczy oparcia się Rządu na indywidualnej skardze konstytucyjnej Trybunał zauważa po pierwsze, że w świetle polskiej procedury administracyjnej możliwa jest sądowa dwuinstancyjna kontrola decyzji administracyjnych. Dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego uznawany jest za ostateczną decyzję, od której przysługuje skarga konstytucyjna. W niniejszej sprawie skarżący otrzymali korzystne dla nich decyzje organów administracyjnych drugiej instancji w związku z tym decyzje odmowne zostały uchylone, tym samym nie mieli oni interesu prawnego we wnoszeniu od nich odwołania do sądu administracyjnego. W związku z tym nie mieli oni otwartej drogi do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

81. Ponadto Trybunał przyjmuje, iż władze administracyjne w końcu potwierdziły, że decyzje pierwszej instancji zostały wydane w sprawie skarżących z naruszeniem obowiązującego prawa. Jednakże Trybunał podkreśla, iż zrobiły to one po dacie planowanych demonstracji. Trybunał zauważa, iż niniejsza sprawa podobna jest do sprawy *Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden (Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden p. Bułgarii* (nr 29221/95 i 29225/95, decyzja Komisji z 29 czerwca 1998 r., niepublikowana), w której Komisja uznała, że “było bezspornym, że skarżący usiłowali podjąć próbę [odwołania od odmowy sądu rejonowego, który odmówił zbadania odwołania przeciwko zakazowi burmistrza], postępowanie trwałoby jednak przynajmniej kilka miesięcy i jakkolwiek pozytywny rezultat miałby miejsce dawno po dacie planowanego spotkania lub manifestacji”.

Innymi słowy biorąc pod uwagę, iż czas wiecu był istotny dla organizatorów i uczestników oraz to, że organizatorzy na czas powiadomili kompetentne władze, Trybunał uważa, że w tych okolicznościach termin skutecznego środka implikował możliwość otrzymania decyzji przed data planowanej imprezy.

82. W związku z tym Trybunał jest zdania, iż dla istoty demokratycznej debaty czas publicznego zgromadzenia, na którym, zostaną przedstawione pewne opinie, może być wyjątkowo istotny dla politycznej i społecznej wagi takiego zgromadzenia. Dlatego władze państwowe w pewnych okolicznościach mają prawo nie udzielić pozwolenia na odbycie demonstracji, jeśli taka odmowa jest zgodna z wymogami Artykułu 11 Konwencji, jednak nie mogą zmienić terminu zgromadzania, w którym organizatorzy planują je odbyć. Jeśli zgromadzenie publiczne odbywa się później traci ono swoje znaczenie i wagę, co do bieżącej debaty politycznej i społecznej, a jego wpływ może znacząco się zmniejszyć. Wolność zgromadzeń może być pozbawiona znaczenia, jeśli nie można korzystać z niej w odpowiednim czasie.

83. W związku z tym Trybunał jest zdania, że istotne jest dla efektywności korzystania z wolności zgromadzeń by obowiązujące prawo zawierało rozsądne terminy, w granicach, których władze państwowe powinny działać przy wydawaniu decyzji. Obowiązujące przepisy stanowiły terminy na złożenie przez skarżących ich wniosków. Władze nie były natomiast zobowiązane przez jakiegokolwiek obowiązujące przepisy do wydania ostatecznej decyzji przed planowaną datą demonstracji. Trybunał nie jest, dlatego przekonany, że środki dostępne w niniejszej sprawie skarżącym mogły przynieść im odpowiednie zadośćuczynienie domniemanym naruszeniom Konwencji.

84. Z tych względów Trybunał uznaje, że skarżący byli pozbawieni skutecznego środka krajowego w odniesieniu do ich skargi dotyczącej naruszenia ich prawa do wolności zgromadzeń. Konsekwentnie Trybunał oddała zarzut przedwstępny Rządu dotyczący rzekomego niewykorzystania odwoławczych środków krajowych i stwierdza, iż doszło do naruszenia Artykułu 13 w połączeniu z Artykułem 11 Konwencji.

C. Zarzut naruszenia art. 14 w związku z art. 11 Konwencji

85. Skarżący zarzucili, że zostali potraktowani w sposób dyskryminujący, ponieważ odmówiono im zgody na zorganizowanie marszu i kilku wieców. Skarżący powołali się na art. 11 w związku z art. 14 Konwencji, który stanowi, że:

„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.”

1. Argumenty stron

86. Rząd twierdził, że skarżący odwołali się od decyzji administracyjnych wydanych w ich sprawach w dniu 3 i 9 czerwca 2005 r. W pierwszej z tych decyzji miejski inżynier ruchu, działając z upoważnienia Prezydenta, odmówił zezwolenia na marsz, powołując się na niedostarczenie przez organizatorów "projektu organizacji ruchu" w rozumieniu art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W drugiej decyzji Prezydent powołał się na argument niespełnienia przez skarżących bardziej rygorystycznych wymogów nałożonych przez prawo na organizatorów zgromadzeń, które odbywają się na drogach publicznych.

87. Rząd był zdania, że obie decyzje zostały w wystarczający sposób uzasadnione, a ich uzasadnienie zostało oparte o art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zdaniem Rządu nie można zakładać, że na treść decyzji zabraniających zgromadzeń miały wpływ osobiste przekonania Prezydenta m. st. Warszawy, wyrażone przez niego w wywiadzie opublikowanym w „Gazecie Wyborczej” w dniu 20 maja 2005 r. Stan faktyczny sprawy nie wskazuje na żaden związek pomiędzy wyrażonymi w prasie poglądami Prezydenta a urzędowymi decyzjami wydanymi w sprawie skarżących.

88. Rząd dowodził, że w niniejszej sprawie żadne przepisy, działania bądź zaniechania władz publicznych nie naraziły skarżących na mniej korzystne traktowanie niż to, którego doświadczają inne osoby w podobnej sytuacji. Nie ma żadnych dowodów, że traktowanie to było podyktowane którymś z zakazanych powodów. A zatem skarżący, korzystając z konwencyjnych praw i wolności, nie zaznali dyskryminacji sprzecznej z art. 14 Konwencji.

89. Skarżący twierdzili, że domagano się od nich przedstawienia „projektu organizacji ruchu”, podczas gdy nie żądano tego od innych organizacji. Ponieważ jednak nie było żadnych szczególnie ważnych powodów uzasadniających to żądanie ani też Rząd nie przedstawił żadnych powodów dla zróżnicowania traktowania, wybiórcze stosowanie wymogu przedłożenia takiego planu w sposób ewidentny wskazuje na to, że skarżący zostali potraktowani w dyskryminujący sposób.

90. Skarżący dowodzili dalej, że zostali potraktowani w dyskryminujący sposób przede wszystkim, dlatego, że odmówiono im zgody na zorganizowanie demonstracji 12 czerwca 2005 r., podczas gdy inne organizacje i osoby otrzymały stosowną zgodę. To zróżnicowanie w traktowaniu nie zmierzało do żadnego uzasadnionego celu, tym bardziej że Prezydent i jego współpracownicy nie kryli się z tym publicznie, że nie zgodzą się na demonstrację ze względu na homoseksualną orientację jej organizatorów, nie zważając na podstawy prawne.

91. Skarżący dowodzili dalej, że decyzje z 3 i 9 czerwca 2005 r. zostały formalnie wydane w imieniu Prezydenta m. st. Warszawy. Przywołali wywiad z Prezydentem opublikowany w maju 2005 r., w którym

oświadczył on, że zabroni zgromadzeń, niezależnie od treści wniosku o udzielenie zgody. Skarżący twierdzili, że nie można sensownie dowodzić, że pomiędzy oświadczeniami Prezydenta oraz wydanymi następnie w jego imieniu decyzjami nie było żadnego związku. Podkreślili oni, że wynik postępowań w ich sprawach pozostawał w zgodzie z wymową oświadczeń Prezydenta.

92. Skarżący zauważyli, że argument Rządu, zgodnie z którym nie ma związku przyczynowego pomiędzy poglądami wyrażanymi publicznie przez Prezydenta a decyzjami administracyjnymi wydawanymi z jego upoważnienia, sprowadza się do założenia, że w ówczesnym okresie w Urzędzie m. st. Warszawy wydawano decyzje wbrew poglądom wyrażanym publicznie przez Prezydenta jako zwierzchnika administracji miejskiej.

2. Ocena Trybunału

93. Trybunał wielokrotnie uznawał, że art. 14 nie jest autonomiczny i może być stosowany jedynie w odniesieniu do praw Konwencji. Przepis ten uzupełnia inne istotne postanowienia Konwencji i Protokołów. Nie może on istnieć samodzielnie, a jedynie w odniesieniu do „korzystania z praw i wolności” zagwarantowanych tymi postanowieniami. Pomimo że zastosowanie art. 14 nie implikuje naruszenia tych postanowień – i w takim sensie jest on autonomiczny – to jednak, nie może być mowy o jego zastosowaniu, jeśli badany stan faktyczny nie podpada pod jedno lub więcej z tych postanowień (zob., między innymi, *Van Raalte p. Holandii*, wyrok z 21 lutego 1997, *Reports* 1997-I, str. 184, § 33; *Gaygusuz p. Austrii*, wyrok z 16 września 1996 r., *Reports* 1996-IV, § 36).

94. Strony zgadają się, co do tego, że stan faktyczny niniejszej sprawy mieści się w zakresie art. 11 Konwencji. A zatem art. 14 znajduje zastosowanie do okoliczności sprawy.

95. Trybunał zauważa na wstępie, że przedmiotowe decyzje administracyjne wydane w pierwszej instancji nie określały żadnej bezpośredniej przyczyny, którą można by zakwalifikować jako zakazany powód dyskryminacji w rozumieniu nadanym temu terminowi przez Konwencję. Decyzje te skupiały się na aspektach technicznych organizacji zgromadzeń i na zgodności z tymi wymogami (zob. §§ 11 i 13 powyżej). Ustalono, że w postępowaniu przed miejskim inżynierem ruchu zażądano od organizatorów przedstawienia „projektu organizacji ruchu”, a ich wnioski nie został uwzględniony ze względu na nieprzedłożenie takiego planu. Jednocześnie Trybunał zauważa, że nie dowiedziono ani nie twierdzono, aby od innych organizatorów wymagano czegoś podobnego.

96. Trybunał zauważa dalej, że decyzja z 3 czerwca 2005 r., odmawiająca zgody na marsz zorganizowany przez skarżących, została wydana przez miejskiego inżyniera ruchu, z upoważnienia Prezydenta. 9 czerwca 2005 r. władze miejskie, działając z upoważnienia Prezydenta,

wydały decyzje zakazujące wieców, powołując się na potrzebę uniknięcia zająć pomiędzy uczestnikami różnych demonstracji, które odbywały się 12 czerwca 2005 r. Bezspornym pozostaje także to, że tego samego dnia władze wydały zgodę na zorganizowanie sześciu kontrdemonstracji w tym samym dniu.

97. Trybunał nie może spekulować, czy oprócz motywów wyraźnie wymienionych w zaskarżonych decyzjach administracyjnych, istniały inne motywy odmowy udzielenia zgody na zorganizowanie wieców w niniejszej sprawie. Niemniej jednak nie można nie zauważyć, że 20 maja 2005 r. opublikowany został wywiad z Prezydentem, w którym stwierdził on, że nie wyrazi zgody na wiece (zob. § 27 powyżej).

98. Trybunał powtarza, że art. 10 § 2 Konwencji pozwala na nieznaczące tylko ograniczenia swobody debaty politycznej lub debaty w kwestiach dotyczących interesu publicznego, w szczególności, jeśli chodzi o samych polityków (zob. *Sürek p. Turcji* (nr 1) [WI], nr 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV; *Castells p. Hiszpanii*, wyrok z 23 kwietnia 1992, Series A, nr 236). Niemniej jednak korzystanie z wolności słowa przez polityków pochodzących z wyborów, którzy jednocześnie sprawują urzędy rządowe w sferze władzy wykonawczej, pociąga za sobą szczególną odpowiedzialność. W pewnych sytuacjach normalną częścią obowiązków wykonywanych przez urzędników rządowych jest wydawanie indywidualnych decyzji administracyjnych, bądź upoważnianie innych do wydawania decyzji, które mogą dotyczyć sfery praw indywidualnych. Dlatego korzystanie z wolności słowa przez takich urzędników może w sposób nadmierny kolidować z wykonywaniem innych praw zagwarantowanych Konwencją (odnośnie wypowiedzi urzędników równoznacznych z uznaniem winy osoby w trakcie postępowania karnego, zob. *Butkevičius p. Litwie*, nr 48297/99, § 53, ETPCz 2002-II (fragmenty); zob. także *Allenem de Ribemont p. Francji*, wyrok z 10 lutego 1995 r., Series A, nr 308, str. 16, §§ 35-36; *Daktaras p. Litwie*, nr 42095/98, §§ 41-44, ETPCz 2000-X). Korzystając z wolności słowa powinni oni wykazywać się powściągliwością, zważywszy na to, że ich poglądy mogą być odbierane przez urzędników służby cywilnej, których zatrudnienie i awanse zależą od ich zgody, jako wskazówki.

99. Trybunał jest ponadto zdania, mając na względzie znaczące miejsce, jakie w społeczeństwie demokratycznym zajmuje wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, że nawet pozory mogą mieć pewne znaczenie dla postępowań administracyjnych, w których władze wykonawcze realizują funkcje istotne dla wykonywania tych wolności (zob., *mutatis mutandis*, *De Cuber p. Belgii*, wyrok z 26 października 1984, Seria A, nr 86, str. 14, § 26). Trybunał zdaje sobie sprawę z różnic pomiędzy postępowaniem administracyjnym i sądowym. Prawdą jest, że jedynie w odniesieniu do postępowań sądowych Konwencja ustanawia, w art. 6, wymóg bezstronności, zarówno z subiektywnego jak i obiektywnego punktu widzenia, trybunału rozpoznającego sprawę (*Findlay p. Wielkiej Brytanii*,

wyrok z 25 lutego 1997, *Reports* 1997-I, § 73; *Warsicka p. Polsce*, §§ 34-37, nr 2065/03, 16 stycznia 2007).

100. Niemniej jednak Trybunał uważa, że dokonując oceny niniejszej sprawy nie można pominąć zdecydowanych poglądów osobistych wyrażonych publicznie przez Prezydenta w kwestiach mających bezpośrednio znaczenie dla decyzji dotyczących wykonywania wolności zgromadzeń. Trybunał zauważa, że przedmiotowe decyzje zostały wydane przez władze miejskie działające z upoważnienie Prezydenta, po tym jak ujawnił on publicznie swoje poglądy dotyczące wykonywania wolności zgromadzeń i „propagandy homoseksualizmu” (zob. § 27 powyżej). Ponadto Trybunał zauważa, że Prezydent wyraził swoje poglądy w okresie, kiedy wniosek o zgodę na zorganizowanie wieców był na etapie rozpoznawania przez władze miejskie. Trybunał uważa, iż można zasadnie przypuszczać, że poglądy Prezydenta mogły mieć wpływ na proces podejmowania decyzji w niniejszej sprawie i w rezultacie, negatywnie wpłynąć na korzystanie przez skarżących z prawa do zgromadzeń w sposób dyskryminujący.

101. Mając na względzie całokształt okoliczności sprawy Trybunał uważa, że doszło do naruszenia artykułu 14 w związku z art. 11 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

102. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.”

103. Skarżący nie domagali się odszkodowania w związku z naruszeniem Konwencji.

Z TYCH POWODÓW TRYBUNAŁ JEDNOGŁOSNIE

2. *Oddala* zarzut wstępny Rządu;
3. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 11 Konwencji;
4. *Uznaje*, że doszło do naruszenia artykułu 13 w związku z art. 11 Konwencji;
5. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 14 w związku z art. 11 Konwencji.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie 3 maja 2007 r.
zgodnie z art. 77 § 2 i § 3 Regulaminu Trybunału.

T. L. EARLY
Kancelarz

Nicolas BRATZA

Przewodniczący